

N° 7738²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

modifiant :

- 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19
- 2° la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises
- 3° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (22.12.2020)	1
2) Avis de la Chambre des Salariés	
– Dépêche de la Présidente de la Chambre des Salariés à la Ministre de la Santé (22.12.2020)	5
3) Avis de la Chambre des Métiers (22.12.2020)	6

*

**AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR
LA PROTECTION DES DONNEES**

(22.12.2020)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après « le RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

En date du 21 décembre 2020, Madame la Ministre de la Santé a saisi la Commission nationale d'une demande d'avis sur le projet de loi n°7738 modifiant : 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises ; 3° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (ci-après le « projet de loi n°7738 »).

Le présent projet de loi a pour objet de s'assurer que le système de santé national puisse continuer à fonctionner de manière adéquate dans l'intérêt de tous les patients et que le nombre des infections au virus SARS-CoV-2 puisse diminuer de manière significative. Il est dès lors proposé de maintenir

certaines mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 déjà en place, d'en renforcer d'autres et d'en prendre de nouvelles qui s'appliqueront pendant la période du 26 décembre 2020 au 10 janvier 2021.

La CNPD tient à souligner que vu l'urgence du projet de loi sous avis, il ne lui est pas possible d'analyser en profondeur les modifications proposées et que son avis a été élaboré et adopté uniquement sur base des informations dont elle dispose à ce jour. L'avis est rendu sous réserve d'éventuelles considérations futures.

1. Ad article 9 du projet de loi n°7738

L'article 9 du projet de loi n°7738 vise à modifier l'article 5 paragraphe (3) de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 en précisant que la transmission par les professionnels de santé au directeur de la santé de certaines données à caractère personnel des personnes dont le résultat d'un test diagnostique de l'infection au virus SARS-CoV-2 a été négatif a pour but non seulement de suivre l'évolution de la propagation du virus, mais aussi d'acquérir les connaissances fondamentales relatives à cette évolution.

Par ailleurs, selon l'article 5 paragraphe (3) point 2 nouveau de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, les laboratoires d'analyses médicales sont obligés de transmettre au directeur de la santé les nom, prénoms, sexe, numéro d'identification ou date de naissance, la commune de résidence ou l'adresse des personnes qui se sont soumises à un test sérologique, ainsi que le résultat de ce test. Ces données sont anonymisées par le directeur de la santé ou son délégué à l'issue d'une durée de deux ans. D'après l'exposé des motifs, comme « *le taux d'anticorps contre le SARS-CoV-2 décroît avec le temps, cette signature immunitaire de l'infection n'a de valeur que pendant une durée limitée. Pour cette raison, la durée de conservation la plus appropriée s'avère être de deux ans.* »

A ce titre, la Commission nationale renvoie au point 2.3 du présent avis, et ce sous réserve de considérations futures de sa part.

2. Ad article 10 du projet de loi n°7738 : la collecte des données à caractère personnel dans le cadre du programme de vaccination

2.1. Remarques préliminaires

En ce qui concerne la base légale sur laquelle repose a priori le traitement opéré par directeur de la santé en vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2, plus précisément l'intérêt public en vertu de l'article 6 paragraphe (1) lettre e) tout comme l'article 9 paragraphe 2) lettre i) du RGPD, la CNPD tient à renvoyer à ses commentaires y relatifs dans son avis initial relatif au projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19).¹

Néanmoins, elle tient à préciser que l'article 6 paragraphe (3) du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. [...] ». Le considérant 41 du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ainsi, s'il ne faut pas qu'un texte normatif national ou supranational prescrive spécifiquement un traitement de données, « *la finalité du traitement doit cependant être précise, dans la mesure où le*

¹ Délibération n° 13/2020 du 8 juin 2020.

texte amenant l'administration à traiter des données doit permettre aux administrés d'en déduire la nature des données et les fins pour lesquelles celles-ci sont utilisées »².

2.2. Quant à la finalité poursuivie par la collecte des données dans le cadre du programme de vaccination

L'article 10 paragraphe (1) nouveau de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 prévoit que le système d'information mis en place par le directeur de la santé en vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2 poursuit dorénavant une finalité supplémentaire : « *suivre et évaluer de manière continue l'efficacité et la sécurité des vaccins contre la Covid-19.* »

En vertu de l'article 10 point 2° du projet de loi n°7738, le nouveau point 3 de l'article 10 paragraphe (2) de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 prévoit ainsi que le système d'information mis en place par le directeur de la santé porte, en sus des données initialement y contenues,³ sur toute une série de données à caractère personnel collectées dans le cadre du programme de vaccination concernant le vaccinateur, d'une part, c'est-à-dire le médecin en charge de poser ou de confirmer l'indication de la vaccination et de prescrire le vaccin afin de mettre en place ce système de surveillance,⁴ ainsi que la personne à vacciner, d'autre part.

Néanmoins, sur base des éléments dont elle dispose à l'heure actuelle, la Commission nationale a des difficultés à saisir la finalité précise de la collecte et de l'enregistrement au système d'information de toutes ces données à caractère personnel concernant le vaccinateur et la personne à vacciner. L'article 5 paragraphe (1) lettre (b) du RGPD exige en effet que les données à caractère personnel doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités* ».

L'exposé des motifs est assez vague à cet égard en précisant uniquement qu'il convient « *d'assurer un suivi spécifique de la qualité et des effets des différents vaccins notamment afin de renforcer la confiance de la population envers la vaccination* » et que ce « *suivi inclut également les activités usuelles de mesure de la couverture vaccinale, de mesure de l'efficacité des vaccins et de pharmacovigilance. [...] En effet, il s'avère nécessaire de vérifier l'utilité réelle de la vaccination en vue d'en identifier les bénéfiques. Enfin, ce suivi permettre d'ajuster la stratégie vaccinale et le plan de déploiement.* »

Considérant les déclarations du gouvernement que la vaccination contre le coronavirus ne sera pas obligatoire, la CNPD se demande ainsi en quoi consiste exactement la finalité poursuivie par le traitement des données à caractère personnel du vaccinateur et de la personne à vacciner. La finalité telle qu'indiquée, s'inscrit-elle ou est-elle limitée dans un contexte de pharmacovigilance⁵ ou d'exigences de loi du 4 juillet 2000 relative à la responsabilité de l'Etat en matière de vaccinations consacrant la responsabilité de l'Etat dans certains cas de séquelles dues à une vaccination légale réglementaire ou recommandée par l'Etat ?

Vu l'urgence et le manque de précision dans le commentaire des articles, la CNPD n'a pas été en mesure de rechercher et d'analyser les textes légaux en la matière. Elle s'interroge dès lors également si des données similaires sont collectées et enregistrées dans des fichiers étatiques dans le cadre de vaccinations contre d'autres maladies ou pathologies, notamment celles énumérées au règlement grand-ducal modifié du 18 octobre 2001 déterminant la liste des vaccinations recommandées.

2 M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619

3 Il s'agit des données collectées en vertu de l'article 5 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et des données collectées en vertu des articles 3 à 5 de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.

4 Comme précisé dans le commentaire de l'article 10 du projet de loi sous avis.

5 Comme prévu par l'article 4 paragraphe (5) de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé et la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un Centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique.

Enfin, la Commission nationale se demande dans ce contexte si les auteurs du projet de loi ne font pas, par ailleurs, implicitement référence à un traitement ultérieur des données collectées dans un but de recherche scientifique ?

Afin de répondre aux exigences de prévision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, par référence à la jurisprudence européenne, et dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de préciser dans le corps du texte de manière plus détaillée quelles sont les finalités explicites et déterminées réellement poursuivies par la collecte de ce nombre élevé de données à caractère personnel concernant le vaccinateur et la personne à vacciner.

2.3. Concernant la durée de conservation des données collectées dans le cadre du programme de vaccination

L'article 5 paragraphe (1) lettre (e) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être « *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ». Il ressort par ailleurs du considérant (45) du RGPD que lorsque le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement, il devrait appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre d'établir, entre autres, la durée de conservation des données.

Ainsi, la durée de conservation doit être déterminée en fonction de l'objectif ayant conduit à la collecte des données en cause. Une fois cet objectif atteint, ces données devraient être supprimées ou anonymisées (afin notamment de produire des statistiques).

Le point 4° de l'article 10 du projet de loi n°7738 prévoit dans ce contexte que les données à caractère personnel des vaccinateurs sont anonymisées au plus tard à l'issue d'une durée de deux ans après leur collecte, tandis que les données à caractère personnel des personnes à vacciner sont anonymisées au plus tard à l'issue d'une durée de vingt ans après leur collecte.

L'exposé des motifs précise dans ce contexte que « *les données des personnes vaccinées seront conservées pendant vingt ans à compter de la date de collecte, période minimale permettant d'assurer le suivi optimal de la vaccination, dans une optique de protection des personnes vaccinées sur le long terme. En effet, il ne faut pas oublier que nous sommes en présence d'un vaccin nouveau qui est déployé et dont les effets se manifesteront en temps réels. Il est dès lors dans l'intérêt même de la personne vaccinée que les données la concernant soient conservées le plus longtemps possible afin de vérifier si un effet apparaissant au bout de plusieurs années peut, le cas échéant, être mis en relation avec le vaccin ou non. En revanche, s'agissant des données des vaccinateurs, celles-ci seront conservées pendant deux ans. Ceci s'explique par leur nécessité en vue d'assurer le suivi des effets indésirables sur les courts et moyens termes uniquement. Cette collecte ayant un autre objectif, le principe de proportionnalité commande des délais de conservation plus courts.* »

Au regard du RGPD, il est nécessaire et primordial de définir une durée de conservation des données au sein du système d'information de la direction de la santé qui soit proportionnée au regard de la finalité poursuivie. Partant, il est nécessaire de définir des critères objectifs permettant de justifier une durée de conservation adéquate.

Néanmoins, la Commission nationale ne dispose pas de l'expertise scientifique et épidémiologique nécessaire, afin d'évaluer si la conservation des données des personnes vaccinées pendant vingt ans à compter de la date de collecte est vraiment nécessaire et proportionné, au regard de la finalité vague et imprécise telle qu'indiquée dans le texte du projet de loi.

La CNPD saisie l'occasion pour souligner l'importance fondamentale du droit à l'information des personnes concernées. En vertu des articles 13 et 14 du RGPD, le responsable du traitement est en effet obligé de fournir aux personnes concernées certaines informations lorsque des données à caractère personnel sont collectées directement auprès d'elles ou indirectement à travers un tiers. Une information précise et adaptée devra donc être apportée aux personnes concernées dans un contexte sanitaire particulier, tant aux vaccinateurs et surtout aux personnes à vacciner, en particulier de toute utilisation ultérieure de leurs données, ayant à l'esprit que le délai de conservation des données prévu est de vingt ans.

Finalement, faute de précision dans le texte du projet de loi n°7738, la CNPD se demande quelle est l'origine des données à caractère personnel des vaccinateurs et des personnes vaccinées, c'est-à-dire

qui est obligé de collecter, ainsi que de transmettre et d'enregistrer les données en cause dans le système d'information de la direction de la santé. S'agit-il des vaccinateurs-mêmes qui sont en charge du programme de vaccination dans les centres de vaccinations ?⁶ Ou est-ce qu'à court et moyen terme il est aussi prévu que les médecins référents peuvent directement vacciner leurs patients et dans ce cas, ils seraient obligés de transmettre les données en cause à la direction de la santé ? En outre, il y a lieu de s'interroger qu'est-ce qu'il advient des données ainsi collectées par les vaccinateurs et transmises ensuite à la direction de la santé. Est-ce que les données collectées par les vaccinateurs sont-elles immédiatement détruites dès la transmission ou restent-elles enregistrées dans des fichiers des vaccinateurs pendant un certain délai ?

Ces points mériteraient d'être clarifiés et précisés dans le texte du projet de loi.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 22 décembre 2020.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Christophe BUSCHMANN
Commissaire

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

DEPECHE DE LA PRESIDENTE DE LA CHAMBRE DES SALARIES A LA MINISTRE DE LA SANTE

(22.12.2020)

Madame la Ministre,

Par lettre du 21 décembre 2020, vous avez soumis pour avis à la Chambre des salariés le projet de loi sous rubrique.

Concernant votre demande nous nous référons principalement aux remarques formulées dans notre avis No III/76/2020 du 20 novembre 2020 relatif au projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi n° 7694 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

En outre, en ce qui concerne l'article 9 du présent projet de loi, nous nous interrogeons par rapport à la durée de conservation sous format non anonymisé des données collectées par les laboratoires qui est fixée à 2 ans. Cette durée nous paraît excessive et nous n'en comprenons pas bien la finalité. Les explications du commentaire des articles du projet ne nous éclairent pas non plus à cet égard.

Nous vous prions, Madame la Ministre, d'agréer l'expression de notre parfaite considération.

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

*

⁶ A voir dans ce contexte la stratégie de vaccination contre la COVID-19 du Luxembourg : <https://sante.public.lu/fr/actualites/2020/12/communiqu-e-strategie-vaccination/index.html>.

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(22.12.2020)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi vise à interdire la vente au détail de produits et de marchandises et implique donc la fermeture du secteur du commerce de détail en magasin, sauf pour la vente de produits limitativement énumérés, ainsi que la fermeture des entreprises du secteur « Mode, santé & hygiène », alors que les indicateurs auxquels il est habituellement fait référence ne montrent pas d'aggravation de la situation pandémique. La Chambre des Métiers demande que ces entreprises ne fassent pas seules les frais d'une politique de précaution dans l'intérêt national et que des compensations adéquates, notamment la possibilité de l'octroi du chômage partiel soient rapidement mises en place pour la période de fermeture.

Dans ce contexte, elle approuve l'élargissement de la contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts et de l'introduction de l'éligibilité des entreprises du secteur du commerce de détail en magasin et des secteurs y assimilés au bénéfice de cette aide. Elle propose toutefois de baisser le seuil d'éligibilité à cette aide, à l'instar de l'encadrement européen pour les aides d'Etat, au taux de 30% de la perte du chiffre d'affaires, afin d'en faire bénéficier un plus grand nombre d'entreprises.

*

Par sa lettre du 21 décembre 2020, Madame la Ministre de la Santé a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi vise à modifier pour la sixième fois la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 afin d'y intégrer de nouvelles restrictions temporaires ; de raccourcir sa durée d'application du 15 janvier 2021 au 10 janvier 2021, sauf pour le secteur Horeca ; et d'aggraver les sanctions en cas d'un non-respect des mesures.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers a pu adhérer à l'approche du Gouvernement lors de la cinquième modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, qui visait à prolonger les mesures incisives en vigueur afin de limiter autant que faire se peut la propagation du virus et d'éviter ainsi que les capacités hospitalières ne soient pas dépassées par un nombre de patients trop important, en raison du fait que les mesures proposées visaient à éviter un nouveau lock down complet et ses effets néfastes sur l'économie nationale en général et l'Artisanat en particulier.

Or, les mesures sous avis sont des mesures de « lock down ». Elles visent à interdire la vente au détail de produits et de marchandises et impliquent donc la fermeture du secteur du commerce de détail en magasin, sauf pour la vente de produits limitativement énumérés, ainsi que la fermeture des entreprises du secteur « Mode, santé & hygiène » qui sont en contact direct avec le client, alors que les indicateurs auxquels il est habituellement fait référence ne montrent pas d'aggravation de la situation pandémique.

Qui plus est, les entreprises touchées par ces fermetures ne sont aucunement reconnues pour être des facteurs de propagation de la pandémie Covid-19. En effet, ces entreprises ont fait preuve de beaucoup de circonspection pour soutenir la lutte contre la pandémie Covid-19, aussi bien en respectant les mesures sanitaires, qu'en faisant les investissements nécessaires dans le matériel de protection individuel et collectif. Ainsi, les entreprises qui doivent fermer une deuxième fois ne devraient pas être pénalisées mais être soutenues davantage par des compensations adéquates.

La Chambre des Métiers partage néanmoins le changement opéré par le projet de loi sous avis, qui consiste à agir au niveau comportemental des citoyens, d'une part en augmentant le niveau des sanctions, et, d'autre part en réduisant temporairement (du 26 décembre 2020 au 10 janvier 2021) le nombre des contacts sociaux.

La nécessité de ces mesures âpres doit en tout état de cause se justifier par rapport à des indicateurs objectifs et ne devraient pas s'expliquer dans une optique d'un rapprochement aux mesures prises dans nos pays voisins, ou d'une crainte non documentée d'une nouvelle vague d'infections.

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

2.1. Restrictions

L'article 2 du projet de loi a pour objet d'ajouter à la liste des activités économiques interdites, la vente au détail ainsi que certaines prestations de soins à la personne et soins de beauté.

En principe la vente au consommateur final de biens de consommation est interdite, sauf l'énumération exhaustive des ventes de certains produits qui sont essentiels ou indispensables et qui restent exceptionnellement permises. Cette possibilité de livraison à domicile peut être une opportunité pour le commerce local.

L'activité de la coiffure, le rasage, les soins de beauté, l'entretien corporel, les techniques de tatouage, le solarium et le perçage corporel seront également interdites, alors qu'aucune indication n'est invoquée par les auteurs quant à une quelconque augmentation du risque de propagation de la pandémie Covid-19 du fait de ces activités. Les entreprises visées devront néanmoins fermer par précaution et pour le bien de la santé publique, et le commerce local se trouvera fortement réduit par l'effet des nouvelles mesures.

En conséquence, la Chambre des Métiers demande que ces entreprises ne fassent pas seules les frais d'une politique de précaution nationale et que des compensations adéquates, notamment la possibilité de l'octroi du chômage partiel soient rapidement mises en place pour la période de fermeture.

2.2. Aides

La Chambre des Métiers se réjouit de l'élargissement de l'aide financière par l'introduction de l'éligibilité des entreprises du secteur du commerce de détail en magasin et des secteurs y assimilés au bénéfice de la contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts ; ainsi que par la prise en considération, de l'intégralité des charges d'exploitation encourues par les entreprises éligibles pendant les mois de novembre et décembre 2020 et le mois de janvier 2021.

Elle réitère sa proposition à voir baisser le seuil d'éligibilité à cette aide, à l'instar de l'encadrement européen pour les aides d'Etat, au taux de 30% de la perte du chiffre d'affaires, afin d'en faire bénéficier un plus grand nombre d'entreprises. Elle renvoie pour le surplus à son avis du 23 novembre 2020 quant au projet de loi ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises.

2.3. Vaccination

La Chambre des Métiers regrette que les auteurs du projet de loi ne justifient pas les tenants et aboutissants du traitement non anonymisé des données à caractère personnel des personnes vaccinées pendant une durée de vingt ans après leur collecte. A défaut de motivation, la Chambre des Métiers ne saurait souscrire à cette durée très longue de conservation.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 22 décembre 2020

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

