



A V I S

sur

le projet de loi 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) et modifiant:

- 1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments;**
- 2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments**

et sur

le projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Le 29 mai 2020, Madame le Ministre de la Santé a déposé à la Chambre des députés les projets de lois n^{os} 7606 et 7607 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2.

Selon l'exposé des motifs qui est joint à chacun des deux projets, ceux-ci visent à créer un cadre légal "*pour continuer la lutte contre le Covid-19 en limitant la propagation du SARS-CoV-2 sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg moyennant un catalogue limité de mesures bien circonscrites*", ceci après l'écoulement, le 24 juin 2020 à minuit, de l'état de crise qui a été déclaré par l'adoption du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

De prime abord, la Chambre est offusquée que le gouvernement n'ait pas jugé utile de la consulter au sujet des projets de lois en question, de sorte qu'elle doit elle-même prendre l'initiative d'émettre son avis sur ces textes!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, en tant que chambre professionnelle du secteur public, n'est pas moins concernée par les mesures projetées que d'autres institutions qui ont toutefois été demandées en leurs avis. En effet, les dispositions prévues comportent des restrictions importantes – bien que limitées – à certaines libertés fondamentales et elles seront applicables à l'ensemble de la population, y compris aux ressortissants de la Chambre. S'y ajoute qu'une partie des ressortissants de la Chambre est directement impliquée dans la lutte contre la propagation du Covid-19 (les agents publics travaillant auprès des services de santé et des services communaux, ainsi que le personnel de la Police grand-ducale, de l'Administration des douanes et accises, de l'Armée et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours par exemple).

Cela dit, les projets de lois appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Remarques générales

Le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 comprend des mesures portant atteinte à certaines libertés publiques et à certains droits fondamentaux inscrits dans la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, à savoir notamment au droit à la vie privée (article 11, paragraphe 3), à la liberté du commerce et de l'industrie et de l'exercice de la profession libérale (article 11, paragraphe 6) ainsi qu'au droit à la liberté individuelle (article 12).

Ce règlement grand-ducal a été adopté sur la base de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution, qui dispose, entre autres, que les mesures réglementaires décidées par le Grand-Duc (ou le gouvernement) durant l'état de crise "*doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux*", et qu'elles "*cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise*".

Les deux projets de lois sous avis – qui seront adoptés par la Chambre des députés tout simplement à la majorité absolue des suffrages et non pas à la majorité des deux tiers qui est requise pour les lois portant prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours – reprennent, presque mot pour mot (et à l'exception des dispositions modificatives et de celles relatives à l'exercice des activités médicales), le texte du règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020.

En général, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se montre réticente face à des restrictions apportées par un texte législatif ou réglementaire aux libertés publiques et droits fondamentaux inscrits dans la Constitution.

Étant donné que les mesures prévues par les projets sous avis sont toutefois limitées à la lutte contre le Covid-19, qu'elles ne portent pas atteinte aux libertés et droits fondamentaux dits absolus (droit à la vie, protection contre la torture et les traitements inhumains et l'esclavage par exemple), qu'elles sont nécessaires à la protection de la santé publique, qu'elles sont proportionnées par rapport au but poursuivi et qu'elles sont ainsi conformes aux normes prévues par les conventions et traités internationaux et européens relatifs aux droits fondamentaux de l'homme signés par le Luxembourg (cf. Convention

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Charte sociale européenne, Pacte international sur les droits civils et politiques), la Chambre peut y marquer son accord quant au principe. Elle relève cependant que plusieurs dispositions des projets sous avis ne sont pas tout à fait conformes à certains principes généraux du droit (à savoir celui de la séparation des pouvoirs et celui du double degré de juridiction en matière pénale) ou manquent tout simplement de précision ou de clarté. Elle reviendra sur celles-ci dans le cadre de l'examen des textes ci-après.

En outre, la Chambre met en garde contre les conséquences préjudiciables et disproportionnées que les restrictions prévues par les projets de lois sous avis peuvent le cas échéant avoir pour certains groupes spécifiques de personnes vulnérables, comme les personnes âgées, les personnes handicapées ou encore les enfants par exemple. En effet, les mesures projetées seront applicables à toute la population, sans tenir compte des besoins particuliers éventuels des personnes vulnérables.

Concernant le champ d'application temporel des mesures projetées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que celles-ci ne soient en vigueur que "*pour une durée d'un mois*" à partir du lendemain de la publication au Journal officiel des futurs textes (selon l'exposé des motifs joint aux deux projets de lois, les mesures cesseront ainsi de produire leurs effets au 25 juillet 2020).

Cela dit, la Chambre fait remarquer que l'application des mesures exceptionnelles en question doit être justifiée en fonction de l'évolution de la propagation du Covid-19, qui doit toujours faire l'objet d'un suivi constant. Dès que l'application de l'une ou de l'autre des restrictions projetées pour endiguer la propagation du Covid-19 n'est plus indispensable et justifiée, les dispositions y relatives doivent immédiatement et obligatoirement être assouplies, voire cesser leurs effets – même avant la date limite du 25 juillet 2020 – ceci en conformité avec les normes internationales susmentionnées déterminant les droits fondamentaux de l'homme. De plus, la Chambre se demande si, conformément au principe de proportionnalité, l'envergure des nombreuses mesures projetées – qui sont d'ailleurs difficilement compréhensibles pour une grande partie de la population – est vraiment nécessaire.

Examen du projet de loi n° 7606 portant introduction de mesures applicables aux personnes physiques

Ad article 1^{er}

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le libellé de l'article sous rubrique, qui détermine l'objet et le champ d'application de la future loi, est ambigu.

Elle propose de reprendre le texte de l'article 1^{er} du projet de loi n° 7607, qui est en effet un peu plus clair, tout en l'adaptant de la façon suivante:

"La présente loi vise à prévenir et combattre la propagation du Covid-19, ainsi qu'à limiter les conséquences préjudiciables de celui-ci sur la santé de tout ou partie de la population en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion par la mise en place de mesures applicables aux personnes physiques."

Ad article 2

L'article 2 prévoit, sub point 4°, lettres a) et d), que les "*personnes présumées infectées*" sont celles ayant eu un contact, "*sans port correct de masque*", "*face-à-face pendant plus de 15 minutes et à moins de deux mètres avec une personne infectée par le Covid-19*" et "*sans respecter une distance minimale de 2 mètres, dans un environnement fermé avec une personne infectée par le Covid-19 pendant plus de 15 minutes*".

La Chambre fait remarquer que l'article 2 ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "*port correct de masque*". Dans un souci de clarté et de conformité avec les dispositions de l'article 4, elle recommande de remplacer à chaque fois les mots "*sans port correct de masque*" par ceux de "*sans port d'un masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche*".

La Chambre suggère en outre de remplacer au point 4°, lettre e), les termes "*sans port de masque*" par ceux de "*sans port d'un masque recouvrant le nez et la bouche*".

Ad article 3

L'article 3 traite de la limitation des rassemblements de personnes physiques.

Selon le paragraphe (2), *"les rassemblements accueillant au-delà de vingt personnes à l'occasion d'événements publics exercés dans un établissement fermé ou dans un lieu ouvert sont autorisés sous la double condition de la mise à disposition de places assises assignées aux personnes qui assistent à l'événement et le respect d'une distance de deux mètres entre les personnes, sans que le port du masque soit obligatoire"*.

Le rassemblement est défini à l'article 2, point 6°, comme toute *"réunion organisée de personnes physiques de manière simultanée dans un même lieu sur la voie publique, dans un lieu public ou dans un lieu privé"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il n'est pas clair si les dispositions en question visent également les *"réunions officielles"* des organes décisionnels ou consultatifs d'établissements publics ou d'institutions publiques par exemple. En effet, les termes *"rassemblements à l'occasion d'évènements publics"* (ou *"rassemblements à caractère public"* selon le commentaire de l'article 3) prêtent à confusion.

Ainsi, certains établissements publics disposent d'une assemblée plénière ou d'un organe consultatif composé de plus de vingt membres (cf. ALIA par exemple). Il en est de même des assemblées plénières des chambres professionnelles. Si lesdits établissements et chambres professionnelles sont bien des institutions de droit public, les réunions de leurs assemblées ne sont a priori pas publiques et elles ne constituent dès lors pas des *"évènements publics"* au sens de l'article 3, paragraphe (2).

L'article 4, paragraphe (2), du texte sous avis peut tout aussi bien être applicable aux réunions susvisées. Selon cette disposition, *"le port (du masque) est obligatoire à l'occasion de l'exercice de toute autre activité si une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée, sauf disposition sectorielle plus contraignante"*. Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne fournissent toutefois une quelconque précision à ce sujet.

Le projet de loi sous avis est d'ailleurs également muet concernant l'autorisation d'organiser des assemblées générales de sociétés et d'associations.

Ad article 4

L'article 4, paragraphe (1), alinéa 2, prévoit que, "*lorsque l'exercice de tout ou partie d'une activité qui accueille un public est incompatible, par sa nature même, avec le port d'un masque ou d'un autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche, le professionnel concerné met en œuvre d'autres mesures sanitaires de nature à empêcher la propagation du virus*".

La Chambre recommande d'y préciser que ces "*autres mesures sanitaires*" doivent être des mesures reconnues officiellement par le Ministère de la Santé.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de compléter et d'adapter comme suit le paragraphe (2):

"Le port du masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche est obligatoire à l'occasion de l'exercice de toute autre activité si une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée, sauf disposition sectorielle plus contraignante. Cette obligation ne s'applique pas ~~entre~~ aux personnes qui cohabitent."

Le paragraphe (3) prévoit les mesures de protection à respecter dans les salles d'audience des juridictions. La Chambre marque son accord avec cette disposition. Dans ce contexte, elle regrette qu'il n'existe actuellement aucun texte légal ou réglementaire déterminant des mesures minimales de protection contre le Covid-19 pour l'ensemble des administrations et services de la fonction publique (État et communes). La Direction de la Santé a tout simplement publié des recommandations sanitaires temporaires à l'attention des administrations et agents de l'État ainsi qu'à l'attention du secteur communal, qui peuvent être appliquées au cas par cas par les chefs d'administration et les communes.

Au paragraphe (4), il faudra écrire "*les obligations visées au présent article ne s'appliquent pas aux mineurs en dessous de moins de six ans (...)*".

Ad article 6

Dans un souci de précision et de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'adapter comme suit l'article 6, paragraphe (3), alinéa 3:

*"La personne concernée par une mesure de mise en quarantaine ~~peut se voir~~ **se voit** délivrer un certificat d'incapacité de travail ou de scolarité en cas de besoin ainsi que, le cas échéant, une autorisation de sortie sous réserve de respecter les mesures de prévention précisées dans l'ordonnance. En cas de refus de se soumettre à un test de dépistage au cinquième jour **de** la mise en quarantaine, **celle-ci** est prolongée pour une durée maximale de sept jours."*

La Chambre recommande en outre d'écrire au paragraphe (4) que "*les mesures de mise en quarantaine ou d'isolement sont notifiées aux ~~intéressés~~ **concernés** (...)*". En effet, le mot "*intéressé*" peut avoir le sens de "*curieux*". Or, il est évident que les mesures en question ne doivent pas être communiquées à toute personne curieuse.

À la dernière phrase du paragraphe (4), il y a lieu d'écrire "*nonobstant **tout** recours*".

Ad article 7

L'article 7, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, dispose que, "*si la personne infectée présente à son domicile réel ou élu un danger pour la santé ou la sécurité d'autrui et qu'elle s'oppose à être hébergée dans un autre lieu approprié et équipé, le procureur d'État, saisi par le directeur de la santé d'une requête motivée proposant un lieu approprié et équipé et contenant le certificat médical établissant le diagnostic d'infection, peut décider par voie d'ordonnance de l'hospitalisation forcée de la personne infectée (...)*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si cette disposition est conforme au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, et plus précisément à celui de la séparation des autorités administratives et des autorités judiciaires. En effet, la Chambre estime que la mesure d'hospitalisation forcée prévue par le projet sous avis est une mesure préventive destinée à éviter un danger

pour la sécurité d'autrui et la santé publique. Or, la décision de prendre une telle mesure préventive relève de la compétence des autorités administratives et non pas de celle des autorités judiciaires.

La police administrative est l'ensemble des pouvoirs dont disposent les autorités administratives pour prévenir les atteintes à l'ordre public. À cette fin, ces autorités peuvent imposer des restrictions aux libertés publiques des individus. L'exposé des motifs joint au projet de loi n° 7045 portant réforme de la Police grand-ducale a donné les précisions suivantes à ce sujet:

"La police administrative se distingue de la police judiciaire tant par l'objectif poursuivi que par la finalité concrète des interventions. La police judiciaire intervient lorsqu'une infraction a déjà été commise ou commencée et tend à l'élucidation des faits et à la recherche des auteurs, alors que la police administrative vise la prévention, l'anticipation et l'intervention répressive pour le rétablissement de l'ordre public."

Au vu des développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le procureur d'État, représentant du pouvoir judiciaire, ne devrait donc pas intervenir en tant qu'autorité de police administrative pour décider de l'hospitalisation forcée en question, ce dernier pouvoir devant en effet appartenir aux seules autorités de police administrative.

Quant à la forme, la Chambre propose d'écrire "(...) *pour une durée maximale de **correspondant à** la durée de l'ordonnance d'isolement restant à exécuter*" tout à la fin du paragraphe (1), alinéa 1^{er}, de l'article sous rubrique.

Ad article 9

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la disposition prévoyant que seuls les médecins et professionnels de santé peuvent accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou présumées infectées, ceci "*dans la stricte mesure où l'accès est nécessaire à l'exécution des missions légales ou conventionnelles qui leur sont confiées pour prévenir et combattre le Covid-19*".

Au paragraphe (5) de l'article sous rubrique, il faudra écrire in fine "*les données sont anonymisées au plus tard six mois après que la **présente** loi cesse de produire ses effets*".

Ad article 10

La Chambre s'étonne que, en application de l'article 10, paragraphe (1), les infractions aux interdictions de rassemblement et aux mesures de protection prévues aux articles 3 et 4 soient punies d'une amende (ou d'un avertissement taxé), tandis que les infractions aux mesures de mise en isolement et de mise en quarantaine prévues aux articles 6 et 7 ne sont pas punies du tout.

En d'autres termes, les personnes qui ne sont pas infectées, ou qui sont présumées ne pas être infectées, sont sanctionnées en cas de non-respect des dispositions du projet de loi, alors que les personnes infectées ou présumées infectées – présentant un risque avéré et élevé de contagion du Covid-19 – ne sont pas sanctionnées dans un tel cas, ce qui est absolument incompréhensible.

Concernant les amendes prononcées en cas d'infraction aux dispositions de la future loi (amendes qui ont le caractère d'une peine de police), la troisième phrase du paragraphe (1) prévoit que "*le tribunal de police statue sur l'infraction en dernier ressort*".

Cette même disposition est prévue au paragraphe (6), alinéa 6, concernant les réclamations introduites contre les décisions du procureur d'État prononçant une amende forfaitaire en cas de non-paiement des avertissements taxés décernés par les agents de Police ou de l'Administration des douanes et accises en cas de constatation d'une infraction aux dispositions de la future loi.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la conformité de ces dispositions avec le principe du double degré de juridiction en matière pénale, alors surtout que l'article 172 du Code de procédure pénale prévoit que les jugements rendus par les tribunaux de police sont susceptibles d'appel devant le tribunal correctionnel.

Aux termes du paragraphe (1), alinéa 3, première phrase, de l'article sous rubrique, "*les agents de l'Administration des douanes et accises constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire*".

La Chambre se demande pourquoi la précision selon laquelle les procès-verbaux "*font foi jusqu'à preuve du contraire*" n'est pas prévue à l'alinéa 2 du même paragraphe concernant les officiers et agents de la Police. Elle demande de compléter le texte en conséquence.

Cette remarque vaut également pour l'article 4, paragraphe (1), alinéa 2, du projet de loi n° 7607.

L'article 10, paragraphe (4), prévoit que, en cas de contestation par le contrevenant de l'infraction aux dispositions de la future loi dans un délai de trente jours, "*l'officier ou agent de police judiciaire de la Police ou l'agent de l'Administration des douanes et accises dresse procès-verbal*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande quels officiers et agents ont la compétence pour dresser le procès-verbal en question. En effet, il n'est pas précisé s'il doit s'agir de l'officier ou de l'agent ayant constaté l'infraction ou d'un quelconque autre officier ou agent de la Police ou de l'Administration des douanes et accises qui reçoit la contestation.

Au paragraphe (5), il est prévu que "*le directeur général de la Police et le directeur de l'Administration des douanes et accises établissent au début de chaque trimestre, en triple exemplaire, un bordereau récapitulatif portant sur les perceptions du trimestre précédent*" et que "*ce bordereau récapitulatif indique les noms et prénoms du contrevenant, son adresse exacte, la date et l'heure de l'infraction et la date du paiement*".

La Chambre se demande comment un tel bordereau récapitulatif comportant des données à caractère personnel peut être établi au début de chaque trimestre, alors que la future loi ne sera en vigueur que pendant un mois et que, selon le paragraphe (7), "*les données à caractère personnel des personnes concernées par les avertissements taxés payés conformément aux dispositions du présent article sont anonymisées au plus tard un mois après la fin de l'état de crise*" (à lire: "*après la cessation des effets de la présente loi*"; voir à ce sujet la remarque formulée ci-après concernant le paragraphe 7).

Le paragraphe (5), alinéa 2, première phrase, est à modifier de la façon suivante:

"Le directeur général de la Police et le directeur de l'Administration des douanes et accises établissent, dans le délai d'un mois après la fin de l'état de crise cessation des effets de la présente loi, un inventaire des opérations effectuées sur ~~base de la présente loi~~ la base de celle-ci."

En effet, la future loi ne sera applicable qu'après la fin de l'état de crise. Il n'est donc pas possible d'établir un inventaire des opérations effectuées durant l'état de crise sur la base de celle-ci.

Au paragraphe (6), deuxième phrase, il y a lieu d'écrire correctement "*la Police et l'Administration des douanes et accises informent régulièrement le procureur d'État*".

La Chambre recommande d'adapter comme suit la première phrase du dernier alinéa du paragraphe (6):

"En cas de classement sans suite ou d'acquiescement, s'il a été procédé à la consignation, le montant de la consignation est restitué à la personne à ~~qui avait été adressé l'avis sur~~ laquelle la décision d'amende forfaitaire avait été notifiée ou ~~ayant~~ qui avait fait l'objet des poursuites."

Étant donné que la future loi ne sera applicable qu'après la fin de l'état de crise, le paragraphe (7) est à adapter de la manière suivante:

"Les données à caractère personnel des personnes concernées par les avertissements taxés payés conformément aux dispositions du présent article sont anonymisées au plus tard un mois après la fin de l'état de crise cessation des effets de la présente loi."

Ad fiche financière

À la fiche financière jointe au projet sous avis, il est erronément écrit "*le présent projet de règlement grand-ducal devrait avoir un impact neutre*" (au lieu de "*le présent projet de loi*").

Cette observation vaut également pour la fiche financière accompagnant le projet de loi n° 7607.

Examen du projet de loi n° 7607 portant introduction de mesures applicables aux activités économiques et accueillant un public

Ad article 1^{er}

Concernant le champ d'application de la future loi, l'article 1^{er} prévoit que cette dernière introduira des mesures applicables aux activités économiques et accueillant un public ainsi qu'aux activités médicales.

Selon le commentaire dudit article, le projet de loi devrait en outre comporter un chapitre 3 spécialement dédié à l'exercice des activités médicales.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'un tel chapitre fait toutefois défaut dans le texte sous avis.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'écrire à l'article sous rubrique "(...) *mesures à l'égard des activités économiques et ~~eelles~~ accueillant un public ainsi que ~~les~~ des activités médicales*".

Ad article 3

À l'article 3, paragraphe (2), deuxième ligne, il faudra supprimer les mots superflus "*des catégories*".

Ad article 4

La Chambre s'étonne que, en application de l'article 4, paragraphe (1), les infractions aux seules "*mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe (3), points 1° et 6°*" soient punies d'une amende.

En effet, conformément à l'article 7, paragraphe (1), du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, les infractions à toutes les mesures de protection énumérées aux points 1° à 6° sont actuellement punies d'une amende.

Par ailleurs, il est étonnant que les infractions aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe (5), et à l'article 3 ne semblent pas pouvoir donner lieu à une sanction.

Sous la réserve de toutes les observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les deux projets de lois portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics).

Luxembourg, le 8 juin 2020.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF