



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

11 juin 2020

AVIS III/43/2020

relatif au projet de loi n° 7607 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

..... AVIS

Par lettre du 2 juin 2020, Madame Paulette Lenert, ministre de la Santé, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet de loi sous rubrique.

1. Le présent projet de loi 7607 a pour objet de mettre en place 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.

2. Face à l'apparition du coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19) et la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'une « urgence sanitaire mondiale » le 30 janvier 2020, le Gouvernement luxembourgeois a déclaré l'état de crise en invoquant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise.

3. Cet état de crise 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 afin de prendre les mesures urgentes et immédiates par voie de règlement grand-ducal pour lutter contre la propagation du Covid-19.

Ainsi le Gouvernement a pris, par le biais du règlement grand-ducal du 18 mars 2020, des mesures en relation avec la limitation de déplacement pour le public, les activités des établissements recevant du public et les activités économiques tout en garantissant le maintien des activités essentielles. Celles-ci s'appuient sur les recommandations de l'OMS, qui soulignent l'importance de limiter les contacts entre les personnes physiques dans le but de contenir la propagation du Covid-19.

4. Conformément à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, la prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par voie législative par la Chambre des Députés, à la majorité des deux tiers.

Ainsi, l'état de crise fut prorogé pour une durée de trois mois par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

À l'écoulement des trois mois, à savoir le 24 juin 2020 à minuit, l'Exécutif, ne pourra plus prendre des mesures d'urgence par voie réglementaire. De là, les mesures réglementaires d'exception, dont la validité est liée à l'état de crise, cessent de produire leurs effets. Ainsi, 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 ne sera plus en vigueur.

5. Ce règlement, dans sa version applicable au moment de la rédaction du projet de loi met en œuvre une nouvelle phase de déconfinement avec des mesures relatives aux activités économiques et aux établissements recevant du public.

6. Certaines de ces mesures sont reprises par le présent projet de loi, notamment celles relatives aux aires de jeux, aux restaurants, bars, cafés et salon de consommation, les bains de chaleur ainsi que l'interdiction de la tenue des foires et des salons.

7. Le projet de loi 7607 fut élaboré parallèlement au projet de loi 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) et portant modification de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments. À la différence de ce projet de loi 7606, le présent projet de loi 7607 vise à créer le cadre juridique se rapportant aux mesures à prendre à l'égard des activités économiques et des établissements recevant du public afin de limiter la propagation du Covid19 et non pas à l'égard des personnes physiques.

8. En vertu de l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci doit cesser de produire ses effets au 25 juillet 2020, cette limitation de l'applicabilité de la loi dans le temps reposant sur le fait que les mesures prises par le présent projet de loi doivent être nécessaires à la finalité poursuivie, à savoir la protection de la santé publique, être proportionnées par rapport aux limites et atteintes à certaines libertés publiques, dont notamment la liberté de commerce et l'exercice de la profession libérale, en l'occurrence l'exercice des professions médicales, prévue à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, et limitées dans le temps.

8bis. Le projet de loi 7607 a été amendé en date du 5 juin 2020. Le présent avis tient compte de ces amendements.

8ter. Alors qu'un règlement grand-ducal du 10 juin 2020 vient une ultime fois de modifier le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 précité, la CSL suppose qu'une seconde série d'amendements au présent projet de loi sont imminents. Le présent avis ne tient évidemment pas encore compte des dispositions modifiées par ledit règlement grand-ducal du 10 juin 2020.

Restrictions aux libertés publiques

9. Concrètement le projet de loi prévoit les restrictions suivantes :

- Aires de jeux : les aires de jeux restent fermées. **La CSL est d'avis que cette fermeture des aires de jeux pour enfants, activité de plein air, doit être motivée par les auteurs du projet de loi et que la motivation doit être appuyée sur une étude scientifique.**
- Activités sportives :
 - o les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits ;
 - o les activités sportives à caractère compétitif sont suspendues.
- Secteur de l'Horesca : les restaurants, bars, cafés et les salons de consommation sont soumis au respect des conditions suivantes :
 - o seules les places assises sont autorisées;
 - o un maximum de quatre personnes par table est autorisé, sauf si les personnes relèvent du même foyer ;
 - o les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection.; le projet de loi précise que, lorsque les tables ne se trouvent pas côte à côte, les mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas ; **la CSL s'interroge quant à cette règle dérogatoire : que signifie-t-elle et pourquoi ne pas s'assurer qu'en toute circonstance la règle de la distanciation/séparation s'applique ?**
 - o le port du masque est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;
 - o le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;
 - o fermeture obligatoire des établissements au plus tard à minuit sans dérogation possible.

Ces règles s'appliquent tant à l'intérieur des établissements que sur les terrasses attenantes, y compris les cantines d'entreprises.

La CSL rappelle qu'elle a proposé au Gouvernement d'inclure dans son programme de relance l'attribution de chèques-consommation aux résidents et travailleurs frontaliers de l'ordre de 200 euros par personne, chèques qui auraient pour finalité de soutenir en particulier le secteur Horesca.

- Discothèques : les discothèques sont fermées.
- Foires et salons : les foires et salons sont interdits.
- Activités liées au bien-être : les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie du même foyer.

- Activités de jeux intérieurs : les établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieurs sont interdits aux mineurs. **La CSL ne comprend pas pourquoi ces activités sont interdites aux seuls mineurs ?**

Mesures sanitaires

10. Le projet de loi prévoit aussi que des mesures sanitaires peuvent être ordonnées. Ainsi des mesures de désinfection et de désinfestation de lieux ou de choses, en particulier des moyens de transport de personnes et des marchandises, peuvent être ordonnées par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Le projet de loi précise que les prestataires et les entreprises assurant le transport de personnes par voie terrestre, aérienne et fluviale, ainsi que les exploitants d'infrastructures des catégories de transport sont tenus d'appliquer les mesures ainsi ordonnées. **L'on ne comprend pas bien pourquoi les auteurs du projet de loi ont ajouté cette précision en ne visant que les prestataires et les entreprises du secteur du transport. La CSL suppose que lorsque le ministre de la Santé ordonne une telle mesure, tout type de prestataire/entreprise sera tenu de respecter ladite mesure. Cela ne se limite donc pas au secteur du transport. Le texte devrait être reformulé.**

Sanctions

11. Les infractions à l'obligation du respect du principe des tables assises dans les établissements du secteur de l'Horesca, ainsi qu'à l'obligation de fermeture de minuit pour les établissements du secteur de l'Horesca, commises par les commerçants, les artisans, les gérants ou tout autre personne responsable des activités y visées sont, en cas de refus persistant, punis d'une amende administrative d'un montant maximal de 4.000 euros. En cas de récidive, le montant est porté au double.

Cette amende administrative est une décision ministérielle susceptible de recours en réformation devant le tribunal administratif qui statue comme juge de fond. Le recours en réformation doit être introduit dans un délai de 3 jours à partir de la notification à la personne ou à partir de la remise directe à la personne. Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les 5 jours de l'introduction de la requête.

En sus de l'amende, l'établissement est sans délai fermé par les autorités. Cette fermeture administrative est levée de plein droit lorsque la future loi cesse de produire ses effets au 25 juillet 2020. Le texte proposé prévoit un recours en annulation devant le tribunal administratif contre toute mesure de fermeture administrative qui doit être introduit dans un délai de 3 jours à partir de la notification à la personne ou de la remise directe à la personne. Le tribunal administratif statue d'urgence et au plus tard dans les 5 jours qui suivent l'introduction de la requête.

La décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. **La CSL suppose que l'impossibilité de l'appel vise aussi bien le recours en réformation relatif à une amende administrative que le recours en annulation relatif à la décision de fermeture de l'établissement. Le texte manque néanmoins de clarté à cet égard. La CSL est d'avis que les justiciables ne doivent pas être privés du droit à un second degré de juridiction qui est un droit fondamental pour chaque citoyen.**

Fonctionnement du Conseil d'Etat

12. Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et les avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications. En outre, les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances publiques et plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications.

Entrée en vigueur et durée d'application de la future loi

13. L'article 6 du projet de loi prévoit l'entrée en vigueur de la loi au lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Ce même article prévoit qu'elle ne produira ses effets que pour la durée d'un mois ce qui s'explique eu égard à la situation sanitaire en relation avec la propagation du Covid-19 est en constante évolution. **En vertu de l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci doit cesser de produire ses effets au 25 juillet 2020. Etant donné que le texte du projet de loi prévoit son entrée en vigueur dès le lendemain de sa publication au Mémorial et que la loi sera alors en vigueur pour un mois, soit jusqu'au 25 juillet selon l'exposé des motifs, l'on en déduit qu'il est prévu que la loi soit publiée le 24 juin 2020.**

Quid alors du projet de loi numéro 7605 portant abrogation de la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ? Ce projet de loi prévoit selon son exposé des motifs la fin prématurée de l'état de crise, ainsi qu'une entrée en vigueur de la loi d'abrogation au jour de sa publication au Mémorial. De deux choses l'une : ou bien le projet de loi 7605 portant abrogation de la loi du 24 mars 2020 relative à l'état de crise et mettant fin de manière prématurée à l'état de crise est superflu du fait que la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise cessera de toute manière de produire ses effets au-delà du 24 juin ; ou alors en mettant par le biais du projet de loi 7605 de manière prématurée fin à l'état de crise (c. à d. avant qu'il ne s'achève naturellement au 24 juin 2020), il y aura alors un vide juridique entre la date de sa cessation prématurée et le 25 juin 2020, date potentielle d'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Absence de règles spécifiques pour le lieu de travail

14. La CSL constate qu'aucun des projets de loi déposés récemment pour gérer la crise sanitaire au-delà de la fin de l'état d'urgence, ne contient les règles émises par le règlement grand-ducal du 17 avril 2020 portant introduction d'une série de mesures en matière de sécurité et santé au travail dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, mémorial A no 304 du 17 avril 2020. La CSL est néanmoins d'avis qu'il est important de sensibiliser les employeurs et les salariés quant à la nécessité de prendre sur le lieu de travail particulièrement soin de prendre les mesures nécessaires pour éviter une nouvelle propagation massive du virus. De ce fait, un texte légal contraignant serait utile tant que le virus est encore présent et continue à se propager, même de manière modérée, dans la population.

+++

15. La CSL approuve le présent projet sous réserve des remarques formulées, tout en ayant conscience du fait qu'en raison du règlement grand-ducal du 10 juin 2020 le présent projet de loi sera très probablement une nouvelle fois amendé.

Luxembourg, le 11 juin 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.