

Proposition de loi

relative à la stratégie de dépistage du virus Covid-19 dans les structures pour personnes vulnérables et dans les réseaux d'aides et de soins et portant modification de la loi du 17 juillet 2020

Avis du Conseil d'État

(11 mai 2021)

Par dépêche du 23 avril 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 23 avril 2021 par le député Michel Wolter, et déclarée recevable par la Chambre des députés le même jour.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le Conseil d'État note qu'une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise chaque fois que la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

Considérations générales

Ainsi que l'indique l'auteur à l'exposé des motifs du texte sous examen, l'objectif de la proposition de loi est de rendre obligatoire la réalisation d'un test antigénique à renouveler selon un rythme régulier pour tout membre du personnel voire tout prestataire de services externe travaillant pour le compte d'une des institutions visées. L'auteur estime que puisqu'il n'existe pas d'« obligation de vaccination pour les "Professionnels de Santé extrahospitalier", il s'avère nécessaire de mettre en place un cordon sanitaire prioritaire pour les structures pour personnes vulnérables. »

L'auteur note encore que l'obligation pour tout visiteur d'une structure d'hébergement pour personnes âgées ou d'une structure d'hébergement pour personnes en situation d'handicap de réaliser un test antigénique a déjà été instaurée par une ordonnance du Directeur de la santé datant du 12 avril 2021. Par la même ordonnance, ces tests sont « fortement recommandés » au personnel et aux prestataires de services externes des structures précitées ainsi que d'autres institutions du secteur de soins, telles que les centres psychogériatriques, les réseaux d'aides et de soins, les services d'activités de jour, les centres propédeutiques ou ateliers protégés. L'objectif de l'auteur est de transformer ces recommandations en « obligation » par le biais de la proposition de loi sous examen. Par ailleurs, il propose de placer une personne testée négative sur un pied d'égalité avec des personnes ayant déjà été vaccinées ou étant guéries d'une infection au Sars-CoV-2. Le Conseil d'État

ne se prononcera pas sur l'utilité, voire la nécessité ou la pertinence de ces mesures en termes de santé publique. Le Conseil d'État note que le dispositif touche trois catégories de personnes : les visiteurs, les membres du personnel et les prestataires de services externes. Les conséquences juridiques d'un dispositif du type de celui prévu dans la proposition de loi sous avis s'insèrent dans des contextes juridiques différents, à savoir extracontractuel pour les visiteurs, droit du travail pour les membres du personnel et contractuel pour les prestataires de services externes, et devront faire l'objet d'une analyse juridique approfondie.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article dispose que c'est la Direction de la santé qui met à disposition des institutions y énumérées des tests antigéniques rapides sous forme d'autotest.

Le Conseil d'État estime qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire une telle obligation dans un texte de loi ; il pourrait dès lors en être fait abstraction.

Pour ce qui est de la formulation de la disposition sous examen, le Conseil d'État note que les institutions visées par la proposition de loi sous revue sont les structures d'hébergement pour personnes âgées, les structures d'hébergement pour personnes en situation de handicap, les réseaux d'aides et de soins, les centres psycho-gériatriques, les services d'activités de jour, les centres propédeutiques et les ateliers protégés. Ces institutions ne sont pas autrement définies. Même si les termes utilisés sont identiques à ceux utilisés dans l'ordonnance précitée du Directeur de la santé, le Conseil d'État relève que dans la mesure où la proposition de loi sous revue entend imposer des obligations au personnel et aux prestataires de services externes, il importe de préciser davantage ce qu'il y a lieu d'entendre par les institutions reprises à l'article sous examen, en y insérant une définition pour chacune desdites institutions.

Article 2

Cet article reprend l'obligation de réaliser un test antigénique rapide ou de présenter un test « Covid-19 PCR » négatif datant de moins de quarante-huit heures pour les visiteurs âgés de six ans et plus, prévue pour ce qui concerne les structures d'hébergement par l'ordonnance précitée du Directeur de la santé, en l'étendant aux centres psycho-gériatriques, aux services d'activités de jour, aux centres propédeutiques et aux ateliers protégés. Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'article 1^{er} concernant la nécessité de définir avec la précision requise les institutions visées.

Par ailleurs, le Conseil d'État suggère de mettre la dénomination des tests, le cas échéant, en cohérence avec celle utilisée dans le cadre de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. En effet, dans le cadre du projet de loi n° 7820 modifiant entre autres la loi précitée du 17 juillet 2020, il est prévu que l'accès aux établissements relevant du secteur Horeca est soumis à la présentation d'un résultat négatif selon trois procédés de test possibles :

- test d'amplification génique du virus SARS-CoV-2 réalisé moins de soixante-douze heures avant l'accès à l'établissement ;
- test antigénique rapide SARS-Cov-2 réalisé par une personne y habilitée moins de vingt-quatre heures avant l'accès à l'établissement ;
- test autodiagnostique servant au dépistage du SARS-CoV-2 réalisé sur place.

Article 3

Cet article concerne l'obligation de test antigénique rapide pour les membres du personnel à réaliser trois fois par semaine, sauf à présenter le résultat négatif d'un test « Covid-19 PCR » datant de moins de quarante-huit heures. Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'article 1^{er} concernant la nécessité de définir avec la précision requise les institutions visées.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande si un tel test « Covid-19 PCR » a vocation à remplacer l'ensemble des tests antigéniques rapides à réaliser par semaine ou uniquement un seul. Telle que formulée, la disposition sous examen semble indiquer que le test « Covid-19 PCR » remplace l'ensemble des tests antigéniques rapides. Toutefois, la disposition pourrait utilement être clarifiée en ce sens pour éviter tout doute.

Pour le surplus, il renvoie à son observation faite à l'endroit de l'article 2 concernant la dénomination des différentes sortes de tests.

Article 4

Cet article concerne l'obligation pour les prestataires de services externes qui ne font pas partie du personnel de réaliser deux fois par semaine un test antigénique rapide, sauf à présenter le résultat négatif d'un test « Covid-19 PCR » datant de moins de quarante-huit heures. Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'article 1^{er} concernant la nécessité de définir avec la précision requise les institutions visées.

Pour ce qui est de la question du remplacement des tests antigéniques rapides par un test « Covid-19 PCR », le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'égard de l'article 3.

Le Conseil d'État s'interroge sur la raison pour laquelle les membres du personnel sont censés faire un test trois fois par semaine, alors que pour les prestataires de services externes l'auteur ne prévoit qu'une obligation de deux tests par semaine.

En ce qui concerne le prestataire de service, le Conseil d'État se demande ce qu'il y a lieu de d'entendre par la notion de « lieu de travail ». Dans le cadre de la computation du délai de quarante-huit heures, il lui semble plus pertinent de remplacer cette notion par celle de « lieu de la prestation des services ».

Pour le surplus il est renvoyé à l'observation faite à l'endroit de l'article 2 concernant la dénomination des différentes sortes de tests.

Article 5

Cet article instaure une exemption de l'obligation de se faire tester pour les personnes pouvant présenter un « certificat de vaccination Covid-19 valable » ou un « certificat de test de dépistage sérologique prouvant la présence d'anticorps anti-coronavirus dans le sang », certificats qui doivent par ailleurs être « reconnus par les autorités sanitaires nationales ».

En ce qui concerne les certificats « reconnus par les autorités sanitaires nationales », le Conseil d'État se demande ce que l'auteur entend par « autorités sanitaires nationales » et comment se déroulera la procédure de reconnaissance des certificats visés. Par ailleurs, si cette certification ainsi que la reconnaissance mutuelle de ces certificats émis est mise en place, le Conseil d'État ne voit pas en quoi une certification de vaccination doit être qualifiée de « valable » et demande partant de supprimer ce terme pour être superfétatoire.

Ce dispositif constitue une innovation par rapport aux textes légaux et réglementaires existant en la matière, en ce qu'il instaure un dispositif spécifique pour les personnes vaccinées ou guéries. Le Conseil d'État donne à considérer que le concept de « présence d'anticorps » permettant de conclure à une immunité éventuelle ne fait pas encore l'unanimité dans le milieu médical, ni quant à la durée d'une telle immunité, ni quant au taux d'anticorps nécessaire. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas encore scientifiquement prouvé qu'une personne vaccinée n'est plus susceptible d'être porteuse du virus Sars-CoV-2, voire de le transmettre. Aussi, le Conseil d'État estime-t-il que la mise en place d'une telle approche dans le cadre de la protection de la population vulnérable relève actuellement de l'opportunité politique.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le Conseil d'État signale que dans le cadre d'un « autotest », il n'y a pas de « personne ayant pratiqué le test », de sorte qu'il convient de prévoir l'auto-déclaration par la personne qui s'est testée elle-même.

Article 8

Le libellé de l'article sous examen prévoit que la future loi reste applicable jusqu'au « ... », sans indiquer de date. Partant, il y a lieu de prévoir une date précise. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article 8 pour insécurité juridique, sauf à insérer une date précise en lieu et place des trois points.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'y a pas lieu de rédiger des termes en caractères gras.

Les articles sont introduits par la forme abrégée « **Art.** » suivie du numéro d'article. Le premier article est assorti des lettres « er » en exposant.

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il convient d'écrire « Direction de la santé ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir » ou les termes « être obligé ».

Le nombre « 48 » est à écrire en toutes lettres.

Intitulé

Il convient de supprimer les termes « et portant modification de la loi du 17 juillet 2020 », étant donné que la proposition de loi sous avis ne contient pas de disposition modificative.

Article 2

Le terme « respectivement » est employé de manière inappropriée et à remplacer par celui de « ou ». Cette observation vaut pour également pour les articles 5 et 6.

Article 4

Il y a lieu de remplacer le terme « une » par le terme « un », pour écrire « un centre psycho-gériatrique ».

Il convient d'écrire « réseau d'aides et de soins ».

Article 8

Il convient d'insérer la date exacte marquant la fin d'application de la proposition de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 11 mai 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz