

Proposition de loi

**portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur
les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19**

Avis du Conseil d'État

(21 avril 2021)

Par dépêche du 1^{er} 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 1^{er} avril 2021 par le député Sven Clement, et déclarée recevable par la Chambre des députés le même jour.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, ainsi que le texte coordonné par extraits de la loi que le texte sous examen vise à modifier.

En date du 7 avril 2021, le Conseil d'État a demandé au Gouvernement de lui faire parvenir une prise de position au sujet de la proposition de loi sous examen, laquelle n'est pas encore parvenue au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

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 mettre en place un « système d'évaluation des concept [*sic*] sanitaires des structures d'hébergement pour personnes âgées et des réseau [*sic*] d'aides et de soins intervenants dans les logements encadrés pour personnes âgées » et ceci « face à un nombre élevé d'infections avec le Covid-19 dans le domaine de l'assistance aux personnes âgées et considérant la vulnérabilité particulière des personnes du troisième âge ».

Il propose dès lors d'obliger un certain nombre de structures de mettre en place des protocoles sanitaires à approuver par la Direction de la santé.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen propose d'insérer un certain nombre de définitions à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 que le texte sous revue vise à modifier.

Les points 13°, 14° et 15° entendent ainsi y ajouter les notions de « structure d'hébergement pour personnes âgées », « organisme

gestionnaire » et « personnel d'encadrement ». Les définitions de ces notions sont, dans les très grandes lignes, reprises respectivement de l'article 1^{er}, points 2°, 3° et 8°, du projet de loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique¹. Toutefois, les définitions reprises aux points 14° et 15°, qui ne sont pas encore entrées en vigueur, ne sont pas sans poser problème.

Ainsi, à la définition de la notion de l'« organisme gestionnaire » reprise au point 14°, l'emploi du terme « organe » est inapproprié, dans la mesure où ce terme désigne une « institution chargée de faire fonctionner certains services [...] d'une entreprise »². Le terme « organe » laisse ainsi présumer que les structures d'hébergement pour personnes âgées ne peuvent être gérées que par des personnes morales. Or, selon l'article 1^{er} de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, « [l]'agrément est obligatoire tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, de droit privé et de droit public », de sorte que le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de modifier, voire de clarifier la définition reprise au point 14° et ceci dans un souci de cohérence entre les dispositions prévues par la proposition de loi sous examen et celles de la loi précitée du 8 septembre 1998 réglant entre autres l'agrément dont doivent disposer les structures d'hébergement visées.

Au point 15°, l'auteur définit la notion de « personnel d'encadrement », en ayant recours aux termes « tous les agents, qu'ils interviennent comme permanents, sur vacation ou à titre bénévole ». Cette disposition appelle plusieurs observations.

En premier lieu, cette notion de « personnel d'encadrement » est déjà utilisée dans le texte de loi à modifier, à savoir à l'article 16*quinquies*, points 3° et 4°. Toutefois, elle y vise un autre contexte, à savoir celui de l'enseignement fondamental et non pas celui des structures d'hébergement pour personnes âgées. Afin d'éviter toute confusion, le Conseil d'État propose de préciser que la définition vise la notion de « personnel d'encadrement des structures d'hébergement ».

En second lieu, si l'intention de l'auteur est de viser « tous » les agents, il n'y a pas lieu de procéder par énumération. S'il s'agit par contre de faire la distinction entre vacataires, à savoir des agents intervenant à titre rémunéré sous le statut d'indépendant, d'agents bénévoles et de salariés, il faudrait l'inscrire de façon plus claire dans le texte. Par ailleurs, dans ce contexte, le Conseil d'État s'interroge sur l'emploi du terme « permanents », notion non utilisée par le Code du travail et se demande si l'auteur ne viserait pas mieux les « salariés ». En outre, se pose la question de savoir dans quelle catégorie l'auteur place les sous-traitants éventuels qui peuvent être tout aussi bien des vacataires que des salariés d'autres employeurs.

Le point 16° introduit la notion de « réseau d'aides et de soins » dans la loi à modifier. La définition de cette notion est identique à celle inscrite à

¹ Doc. parl. n° 7524.

² Définition Larousse.

l'article 389, paragraphe 1^{er}, du Code de la sécurité sociale, auquel il est également fait référence. Toutefois, il y a lieu de noter qu'aux articles 5, paragraphe 2, point 4^o, et 6, alinéa 2, de la loi à modifier, est utilisée la notion de « réseau de soins », sans être autrement définie. Par souci de cohérence, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'utiliser la même notion dans toute la loi en question, et soit de retenir la définition de « réseau d'aides et de soins » et de modifier en conséquence les dispositions précitées, soit d'utiliser la seule notion de « réseau de soins » et de faire en conséquence abstraction de la définition visée. Le Conseil d'État a une nette préférence pour un alignement sur le Code de la sécurité sociale.

Le point 17^o propose d'insérer une définition de la notion de « logement encadré pour personnes âgées » à l'article 1^{er} de la loi à modifier. La définition y reprise est copiée de l'article 4, point 4, du règlement grand-ducal du 8 décembre 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

Par l'article sous examen, l'auteur compte rétablir un article *3ter* au chapitre *2bis* de la loi précitée du 17 juillet 2020, afin d'introduire l'obligation, dans le chef d'un certain nombre de structures, d'établir et de faire approuver un protocole sanitaire par la Direction de la santé.

La disposition est fortement inspirée de l'article *3bis* introduit dans la loi précitée du 17 juillet 2020 par la loi du 15 décembre 2020 modifiant : 1^o la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2^o la loi modifiée du 1^{er} août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique, en l'adaptant aux structures visées.

Le paragraphe 1^{er} reprend ainsi, dans ses très grandes lignes, le paragraphe 2 dudit article *3bis*. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Pour ce qui est du paragraphe 2, la phrase liminaire et le point 1^o sont repris du même article *3bis*, tandis que les points 2^o à 4^o constituent des dispositions nouvelles. Le point 1^o n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au point 2^o, le Conseil d'État s'interroge sur le sens de la partie de phrase « ainsi que l'affichage de ces informations de manière visible aux points d'entrées » dans ce contexte. S'agit-il d'imposer un tel affichage ? Ou est-il prévu que le protocole sanitaire renseigne sur les points d'entrée précis où ces informations devront être affichées ? Dans tous les cas, la disposition sous examen devra être précisée sur ce point.

En ce qui concerne le point 3^o, il est renvoyé à l'observation relative au point 2^o à l'égard de l'affichage des informations visées par la disposition sous examen.

Au point 4^o, le Conseil d'État estime que la notion de « cohortage » n'étant pas autrement définie dans la loi à modifier, ni dans un autre texte

législatif ou réglementaire, il y a lieu d'y introduire une définition de cette notion.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et en citant ensuite les points visés. Par ailleurs, les termes « du 1^{er} chapitre » sont à supprimer, pour être superfétatoires.

Au vu de l'observation générale et des observations qui précèdent, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« À l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, sont insérés les points 13°, 14°, 15°, 16° et 17° suivants : ».

À l'article 1^{er}, point 16°, de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, dans sa teneur proposée, il convient d'ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

En ce qui concerne l'article 1^{er}, point 17°, dans sa teneur proposée, il y a lieu de noter que le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter. Par ailleurs, il y a lieu de signaler que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Partant, il faut écrire « douze heures ».

Article 2

Au vu de l'observation générale qui précède, il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Au chapitre 2*bis* de la même loi, il est rétabli un article 3*ter* avec la teneur suivante : ».

À l'occasion du rétablissement d'un article, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article 3*ter*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase, dans sa teneur proposée, il convient de supprimer les termes « Les exploitants » et d'écrire le terme « la » avec une lettre majuscule », pour écrire « La Direction de la santé dispose d'un délai de cinq jours ouvrables dès réception du protocole pour accepter celui-ci. »

À l'article 3^{ter}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dernière phrase, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « Direction de la Santé » avec une lettre « s » minuscule.

À l'article 3^{ter}, paragraphe 2, phrase liminaire, dans sa teneur proposée, il faut remplacer les termes « alinéa 1^{er} » par les termes « paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 21 avril 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz