CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.478
N° dossier parl. : 7733

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 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique

---

Avis du Conseil d'État

(11 décembre 2020)

Par dépêche du 9 décembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, ainsi que des textes coordonnés de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique, que le projet de loi sous rubrique tend à modifier.

Par dépêche du 10 décembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'un dossier rectifié, remplaçant le projet de loi, le commentaire des articles et les textes coordonnés précités.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Commission consultative des droits de l'homme, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 prévoit actuellement un effet limité dans le temps jusqu'au 15 décembre 2020 inclus. Dès lors, une modification de la loi était inévitable, dans l'hypothèse de la nécessité de prolonger les mesures de lutte dans le temps avec la possibilité d'adapter ou non les mesures de lutte pour l'avenir. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 23 novembre 2020, dans lequel il avait souligné que « [m]ême si le Conseil d'État ne doute pas que des critères objectifs ont prévalu à la désignation des branches d'activité comme étant celles qui doivent fournir l'effort nécessaire pour réduire la propagation du virus dans la population, il est important, tant

pour ce projet de loi que pour des projets de loi futurs, que ces critères objectifs soient énoncés et expliqués plus amplement afin d'exclure tout reproche d'arbitraire. »

Les auteurs du projet de loi, aux termes de l'exposé des motifs, se sont basés sur le dernier rapport hebdomadaire de la Covid-19 Task-Force du 3 décembre 2020, la stagnation à un niveau encore élevé des infections nouvelles au Luxembourg, la situation épidémiologique dans les pays voisins et le souci de maintenir le bon fonctionnement du système de santé pour décider du maintien de toutes les mesures de lutte anti-pandémie existantes en y ajoutant une mesure précise limitée aux centres commerciaux et certaines précisions techniques.

Le projet de loi propose encore d'insérer un article 3*bis* dans la loi modifiée du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique. Les dispositions envisagées prendront fin avec l'abrogation de la loi.

L'avis portera sur le texte du projet de loi, dans sa teneur rectifiée, transmis par la prédite dépêche du 10 décembre 2020.

Examen des articles

Article 1er

La disposition sous avis entend ajouter une neuvième définition aux définitions contenues dans l'article 1er de la loi à modifier, à savoir celle de « centre commercial ».

Article 2

Aux termes du texte du projet de loi « l'article 3*bis*, paragraphe 1er de la même loi (lisez de la loi modifiée du 17 juillet 2020) est remplacé comme suit ». À la lecture du texte sous avis, le Conseil d'État constate que le texte proposé par la disposition sous avis, procède en fait à un ajout de quatre nouveaux alinéas entre les alinéas 1er et 2 du paragraphe 1er de l'article 3*bis* dans sa version actuelle. La lecture du commentaire de l'article ainsi que celle du texte coordonné de la loi modifiée du 17 juillet 2020 confirment cette lecture.

Or, le Conseil d'État rappelle que les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er de l'article 3*bis*, dans leur version actuelle, sont nécessaires pour déterminer les règles de calcul pour la surface de vente d'une exploitation commerciale visée à l'alinéa 1er de l'article 3*bis*. Afin de faciliter la lecture du dispositif sous avis, le Conseil d'État demande que les alinéas 2 à 5 du paragraphe 1er, dans leur nouvelle teneur proposée, soient repris dans l'article 3*bis* en tant que nouveau paragraphe 2. Si le Conseil d'État est suivi dans sa demande, le paragraphe 2 actuel sera à renuméroter en paragraphe 3.

Le but recherché par les auteurs par l'introduction des alinéas 2 à 5 de la disposition sous avis est de faire en sorte que tout centre commercial, disposant d'une galerie marchande, doit mettre en place un protocole sanitaire à faire valider par la Direction de la santé.

Cette disposition appelle les observations suivantes :

Tout d'abord, le Conseil d'État demande d'écrire « Tout exploitant d'un centre commercial » et non « Tout centre commercial », étant donné que le centre commercial en tant que tel ne dispose pas de la personnalité juridique.

Le Conseil d'État peut comprendre le principe de la mise en place d'un protocole sanitaire. Il se doit cependant de faire part de son étonnement de la procédure retenue pour la présentation technique du protocole sanitaire, à savoir des lettres recommandées avec accusé de réception tant de la part du centre commercial que de la part de la Direction de la santé.

Le Conseil d'État considère ensuite que la référence au caractère suspensif des délais prévus dans le dispositif sous examen est inadaptée. Il propose de supprimer les phrases contenant une référence à l'effet suspensif, en l'occurrence l'alinéa 3 et la troisième phrase de l'alinéa 4, et d'ajouter un nouvel alinéa après l'alinéa 4, dans sa version soumise au Conseil d'État, ayant la teneur suivante :

> « Pendant les délais visés aux alinéas […], les magasins du centre commercial peuvent continuer à exercer leurs activités. »

Le renvoi aux alinéas est à adapter en fonction des conséquences que la Chambre des députés voudra réserver aux observations du Conseil d'État.

Le Conseil d'État considère encore, en ce qui concerne la terminologie, qu'il y a lieu d'éviter le recours aux deux concepts différents de « validation » et d'« acceptation » et de s'en tenir au concept d' « acceptation », d'autant plus que le terme « validation » revêt une signification juridique inadaptée au présent contexte. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord s'il est suivi dans sa recommandation.

Par ailleurs, il est prévu que chaque centre commercial [lire : l'exploitant du centre commercial] désigne une personne dénommée « référent COVID-19 ». Celle-ci sera principalement une personne de contact entre l'exploitant du centre commercial et la Direction de la santé. Cette mesure n'appelle pas de commentaire particulier de la part du Conseil d'État.

Le protocole devra ensuite renseigner sur le nombre de clients pouvant être accueillis en même temps à l'intérieur du centre commercial, les mesures sanitaires imposées aux clients et l'affichage de ces informations aux points d'entrée de la surface commerciale. Le Conseil d'État se demande comment le nombre de personnes pouvant accéder au centre commercial peut être déterminé et considère qu'il faudra prendre en compte la surface totale du centre commercial et calculer le nombre de personnes visé en ayant recours à la limite déjà prévue pour les surfaces de vente dépassant quatre cent mètres carrés, telle que prévue à l'alinéa 1er. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge s'il ne serait pas utile de prévoir également un tel protocole sanitaire à l'intérieur des surfaces de vente.

Pour ce qui est de l'alinéa 5, point 3°, le Conseil d'État considère que la partie de phrase « pour garantir le respect de l'obligation du port du masque » est à supprimer, étant donné que cette disposition est d'ores et déjà couverte par le point 2° qui vise les « mesures sanitaires imposées aux clients » et dont fait partie le port du masque.

Article 3

Selon les auteurs, les modifications proposées ont pour but de « préciser encore davantage les critères de l'exercice du culte afin de clarifier les situations dans lesquelles l'exercice de celui-ci reste autorisé ». Le libellé proposé diffère de celui en vigueur en ce qu'il entend déplacer le terme d'« exclusivement » et d'insérer le terme d' « uniquement ». Le nouveau libellé se lit donc comme suit : « Les établissements destinés exclusivement à l'exercice du culte sont autorisés à rester ouverts pour cet exercice uniquement, dans le respect des dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 6. » Toujours selon les auteurs, « [c]es adaptations ont pour but de s'assurer que des activités cultuelles n'aient pas lieu dans des établissements dont une des utilisations secondaires pourrait être l'exercice d'un culte, mais dont l'utilisation primaire réside en dehors de la sphère religieuse, quand bien même l'établissement en question serait sous la gestion d'une communauté religieuse ».

Même si le Conseil d'État peut comprendre le souci des auteurs de ne pas permettre l'exercice du culte dans des établissements qui ne sont pas prioritairement destinés à l'exercice du culte, il attire néanmoins l'attention sur le fait que la plupart des bâtiments destinés en principe à l'exercice du culte sont également utilisés fréquemment pour l'exercice d'activités culturelles. Si le terme « exclusivement » est déplacé, cette modification pourra être interprétée comme interdisant l'exercice du culte dans des établissements qui sont également destinés à des activités culturelles.

Par ailleurs, pour ce qui est de la référence aux paragraphes 2 à 6, le Conseil d'État constate que les auteurs se réfèrent de manière erronée au paragraphe 6, qui, suite à la renumérotation de leur part, est devenu le paragraphe 5. Le Conseil d'État se déclare d'ores et déjà d'accord avec une rectification de ce renvoi. Il se doit toutefois de renvoyer à ses observations d'ordre légistique relatives à l'article 6 du projet de loi dans lesquelles le procédé de « dénumérotation » est déconseillé.

Article 4

La disposition sous avis introduit deux alinéas nouveaux à l'article 3*quater* de la loi à modifier. À l'alinéa 1er, le Conseil d'État suggère de supprimer les mots « par l'exploitant », étant donné que ces termes sont superfétatoires.

Ensuite, le Conseil d'État se demande ce qu'il faut entendre par « enceinte des centres commerciaux et des galeries marchandes », dans la mesure où, selon le commentaire des articles, les auteurs entendent interdire la consommation dans « l'enceinte des galeries marchandes ». Le Conseil d'État propose, pour clarifier le dispositif, de se limiter à renvoyer aux « centres commerciaux » en omettant toute référence à l'« enceinte » et aux « galeries marchandes ». Le Conseil d'État considère en effet que la galerie marchande constitue une partie intégrante du centre commercial.

L'alinéa 2 nouveau précise désormais dans la loi que les cantines d'entreprises et les restaurants sociaux sans but lucratif peuvent offrir des services de vente à emporter. Le Conseil d'État suggère d'insérer cette disposition en tant que deuxième phrase de l'article 3*quater*, alinéa 3.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Au point 3°, les auteurs proposent de supprimer une phrase qui, selon eux, n'a plus de raison d'être depuis que les établissements culturels sont fermés au public. Or, le Conseil d'État tient à souligner que cette disposition vise également les acteurs cultuels et que, en vertu de l'article 3*ter*, alinéa 2, de la loi qu'il s'agit de modifier, les établissements destinés à l'exercice du culte sont autorisés à rester ouverts. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État pourra d'ores et déjà se déclarer d'accord avec le maintien d'une exemption au profit des acteurs cultuels. Ainsi, la phrase en question se lira comme suit :

> « Ne sont pas pris en considération pour le comptage de ces cent personnes, les acteurs cultuels. »

Article 7

Sans observation.

Article 8

Dans un souci de précision et de complétude des éléments constitutifs de l'infraction, le Conseil d'État demande, au paragraphe 1er, alinéa 1er, de reformuler la deuxième phrase comme suit :

> « Est puni de la même peine le défaut par l'exploitant d'un centre commercial de disposer à l'expiration des délais prévus à l'article 3*bis*, paragraphe […], alinéas […], d'un protocole sanitaire accepté par la Direction de la santé. La même peine s'applique en cas de non application de ce protocole. »

Les références au paragraphe et aux alinéas sont à adapter en fonction des conséquences que la Chambre des députés voudra réserver aux observations du Conseil d'État relatives à l'article 2 du projet de loi.

Article 9

La disposition sous avis modifie l'article 12 relatif aux sanctions pénales.

Au point 1°, le Conseil d'État constate qu'il n'existe pas de paragraphe 3 à l'article 3*quinquies* et que les références sont dès lors à revoir. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une rectification de ces références.

Article 10

Sans observation.

Article 11

La disposition sous avis prolonge la durée des mesures restrictives dans le contexte de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 jusqu'au

15 janvier 2021. Le Conseil d'État, en renvoyant aux considérations générales, peut se déclarer d'accord avec la date limite envisagée.

Article 12

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'énumération des actes à modifier se fait en ayant recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, …).

Au point 1), il faut recourir à l'intitulé de citation de la loi précitée du 17 juillet 2020, en écrivant :

« 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; ».

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1er

Les termes « centre commercial » sont à faire précéder par le point en question, pour écrire :

« 9° « centre commercial » : […]. »

Article 2

À la phrase liminaire, il convient d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1er ».

Il y a lieu d'insérer le numéro de paragraphe « (1) » avant le texte du paragraphe à remplacer.

À l'article 3*bis*, paragraphe 1er, alinéa 5, point 1°, et à l'instar du texte à modifier, il est indiqué d'écrire « Covid-19 ».

À l'article 3*bis*, paragraphe 1er, alinéa 7, il convient de numéroter les différents éléments énumérés de 1° à 11°.

Article 6

Au point 1°, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Par ailleurs, le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes. La numérotation des dispositions abrogées est à maintenir. Dans la version

consolidée de la loi à modifier, le paragraphe abrogé est présenté de la manière suivante :

« **Art. 4.** (1) […].
(2) […].
(3) (*abrogé par la loi du…*).
[…]. »

Si le Conseil d'État est suivi en son observation ci-avant, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient adaptés en conséquence à l'article 9 de la loi en projet sous avis.

Au point 3°, il est signalé qu'il n'est pas d'usage de recopier le texte qu'il s'agit de supprimer. Partant, le point 3 se lira comme suit :

« 3° Au paragraphe 5, la deuxième phrase est supprimée. »

Article 8

Au point 1°, il est suggéré d'écrire :

« 1° Au paragraphe 1er, alinéa 1er, les termes « articles 3*bis*, 3*ter* et 3*quater* » sont remplacés par les termes « articles 3*bis*, paragraphe 1er, alinéa 1er, 3*ter*, 3*quater*, 3*quinquies*, paragraphe 1er et 3*sexies* ». »

Au point 2°, il faut insérer une virgule après les termes « alinéa 1er » et il est recommandé de remplacer le terme « rédigée » par celui de « libellée ».

Au point 3°, il convient d'insérer une virgule après les termes « alinéa 2 » et il est suggéré de remplacer le terme « rédigée » par celui de « libellée ».

Au point 5°, il est recommandé d'écrire :

« Au paragraphe 2, les termes « l'article 2 » sont remplacés par les termes « l'article 3*quater* ». »

Article 9

Tenant compte de l'observation relative à la dénumérotation à l'article 6, il convient d'écrire :

« **Art. 9.** À l'article 12, paragraphe 1er, alinéa 1er, de la même loi, les termes « articles 3, 3*quinquies* et 4, paragraphes 1er, 2, 3, 4 et 5 » sont remplacés par les termes « articles 3, 3*quater,* alinéa 5, 3*quinquies*, paragraphes 2 et 3, 3*sexies* et 4, paragraphes 1er, 2, 4 et 5 » ; ».

Article 10 (12 et 10, selon le Conseil d'État)

La première modification à effectuer est à apporter directement à la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique et non pas à la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. En outre, cette modification est à faire figurer après les modifications qu'il s'agit d'effectuer à la loi précitée du 17 juillet 2020. Par ailleurs, il est signalé qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, 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. Partant, le Conseil d'État demande de conférer à l'article 10 la teneur suivante :

« **Art. 12.** Après l'article 3 de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique est inséré un article 3*bis* nouveau libellé comme suit :

« Art. 3*bis*. […]. »

En ce qui concerne l'article 3*bis*, il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'un adjectif tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, il convient de remplacer les termes « paragraphe précédent » par les termes « paragraphe 1er ».

L'article 16*ter* comprend une disposition transitoire à insérer dans la loi précitée du 17 juillet 2020. L'article du projet de loi y relatif est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 10.** Après l'article 16 de la même loi est inséré un article 16*bis* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 16*bis*. En cas de circonstances exceptionnelles, […] de l'article 1er, paragraphe 1er, lettre c), de la loi […] :

1° médecin […] ;

2° médecin […]. » »

Il y a lieu de laisser une espace entre « L. » est le numéro d'article « 325-1 ».

Article 11

Il est recommandé de reformuler l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 11.** À l'article 18, de la même loi, les termes « 15 décembre 2020 » sont remplacés par les termes « 15 janvier 2021 ». »

Article 12 (13 selon le Conseil d'État)

L'article sous avis est à renuméroter en article 13.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 11 décembre 2020.

Le Secrétaire général,	La Présidente,
s. Marc Besch	s. Agny Durdu