

Projet de loi

modifiant la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie 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**

Avis du Conseil d'État

(22 juillet 2020)

Par dépêche du 20 juillet 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 du texte coordonné de la loi du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 que le projet de loi sous avis tend à modifier.

Le Conseil d'État s'est encore vu communiquer un rapport du 19 juillet 2020 de l'Université du Luxembourg comportant des données chiffrées sur la situation épidémiologique et sur la simulation de situations en fonction de nouvelles mesures¹.

Dans la lettre de saisine, le Conseil d'État était finalement prié d'émettre son avis relatif au projet de loi sous rubrique dans les meilleurs délais possibles, étant donné que les dispositions y contenues font partie des mesures de lutte du Gouvernement contre les effets de la pandémie de Covid-19.

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

¹ Research Luxembourg, Covid-19 Task Force, Report : Controlling the second wave.

Considérations générales

Le projet de loi porte modification de certaines dispositions de la loi du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 en vue d'endiguer la propagation incontrôlée du virus SARS-CoV-2 dans la population.

Les auteurs expliquent que la situation épidémiologique de l'infection Covid-19 au Luxembourg s'est aggravée et que « depuis les dernières semaines, le Luxembourg assiste à une hausse régulière (mais non exponentielle) du nombre de personnes infectées ». La moyenne d'âge des personnes infectées aurait fortement baissé pour se situer autour de 35 ans.

Un grand nombre de ces infections seraient acquises dans des situations où la distanciation physique et les gestes barrières ne seraient pas respectés, surtout dans des contextes privés. Par ailleurs, un nombre de plus en plus élevé de personnes ne respecteraient pas les mesures de quarantaine ou d'isolement.

Les nouvelles règles peuvent se résumer autour des points suivants : instauration de restrictions nouvelles lors de rassemblements dans la sphère privée et renforcement des sanctions pour les opérateurs du secteur Horeca qui ne respectent pas les mesures de prévention, ainsi que pour les particuliers qui ne respectent pas les mesures de protection.

Dans son avis du 10 juillet 2020 sur le projet de loi n° 7622 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie 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, le Conseil d'État avait relevé que « l'évolution de la situation sanitaire requiert une analyse régulière des effets de la loi en projet et une adaptation de celle-ci, soit dans le sens de l'instauration de mesures encore plus restrictives, soit dans le sens de l'assouplissement du dispositif prévu ».

Si le Conseil d'État comprend la nécessité des mesures objet du projet de loi sous avis au regard de la situation actuelle, il se demande pourquoi il n'a pas été prévu de les intégrer déjà dans le projet de loi n° 7622, devenu la loi précitée du 17 juillet 2020, au besoin par voie d'amendements. Aux propres dires des auteurs du projet de loi sous examen, on assiste, depuis les dernières semaines, à une hausse régulière du nombre des personnes infectées.

Le Conseil d'État note encore que si des restrictions non négligeables sont établies dans la sphère privée, les mesures de prévention ne sont pas renforcées dans les établissements visés à l'article 2 de la loi précitée du 17 juillet 2020 et les mesures de libéralisation relevées par le Conseil d'État dans son avis précité du 10 juillet 2020 sont maintenues².

² Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État avait relevé que « [l]e projet de loi prévoit d'imposer des « mesures plus restrictives, y compris dans l'espace privé » où les règles de sécurité sanitaire ne seraient pas respectées à l'heure actuelle. Sont par contre supprimées une série de restrictions en matière d'activités sportives et culturelles dans le cadre d'une « stratégie progressive de déconfinement ». Ne sont pas non plus reprises, dans le dispositif en projet, la fermeture des discothèques, l'interdiction des foires et salons qui ne se déroulent pas en plein air, de même que les restrictions spécifiques s'appliquant dans les établissements proposant des activités pour favoriser le bien-être des personnes et dans les installations pour prendre des bains de chaleur de même que celles valant pour les établissements proposant des activités de jeu à l'intérieur. »

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen apporte quatre modifications au dispositif de l'article 4 de la loi précitée du 17 juillet 2020.

Point 1^o

Le point 1^o interdit les rassemblements de personnes à domicile ou à l'occasion d'événements privés, que ce soit dans un lieu fermé ou dans un lieu en plein air, si le nombre de personnes accueillies dépasse le nombre de dix. Le dispositif nouveau précise que cette limitation ne s'applique pas aux établissements du secteur Horeca visés à l'article 2 de la loi précitée du 17 juillet 2020.

Le Conseil d'État comprend l'intention des auteurs, mais s'interroge sur la formulation du dispositif nouveau et sur son articulation avec les textes existants.

La notion de « événements à caractère privé » soulève des problèmes quant à sa portée juridique. Le critère déterminant, selon le Conseil d'État, est que le rassemblement est organisé et que les personnes sont admises sur invitation, peu importe le type d'événement dont il s'agit.

En ce qui concerne la seconde phrase du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État comprend qu'il s'agit de permettre la tenue de rassemblements à caractère privé dans les établissements visés à l'article 2. Il est évident que les conditions prévues à cet article doivent alors être respectées et que l'opérateur économique qui exploite l'établissement assume l'intégralité des responsabilités qui sont les siennes en vertu de la loi, même si le rassemblement revêt un caractère privé.

Le Conseil d'État propose d'ajouter à la fin de cette phrase la précision que les conditions de l'article 2 s'appliquent. Le texte se lira comme suit :

« La limite [...] visés à l'article 2 où s'appliquent les conditions prévues à cet article ».

Dans un souci de clarification et de cohérence avec d'autres dispositions, le Conseil d'État propose d'insérer à la suite de la première phrase la précision suivante, similaire à celle figurant au paragraphe 3 :

« Ne sont pas prises en considération pour le comptage les personnes qui font partie du ménage ou qui cohabitent au domicile. »

Se pose la question de la portée propre de l'alinéa 2, tant par rapport à l'alinéa 1^{er} que par rapport à l'article 3.

Le Conseil d'État comprend que le dispositif du nouvel alinéa 2 vise tous les types de rassemblements qui ne relèvent ni des articles 2 et 3 ni du nouvel alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 4 qui renvoie à son tour à l'article 2. Le Conseil d'État propose, pour souligner la portée propre de ce dispositif, de lui réserver un paragraphe particulier.

Les paragraphes suivants seront à renuméroter et les références dans la loi en projet sont à adapter.

Le Conseil d'État renvoie encore à son avis du 10 juillet 2020 en ce qui concerne la difficulté d'apporter la preuve de tels rassemblements et de sanctionner les organisateurs et les participants.

Points 2° et 3°

Sans observation.

Point 4°

En ce qui concerne l'article 4, paragraphe 3, tel que modifié, le Conseil d'État considère que le dispositif prévu est superflu et est à supprimer. En effet, lors de rassemblements à caractère privé n'allant pas au-delà de dix personnes, les obligations de port du masque et de distanciation physique ne s'appliquent pas. Il est dès lors inutile de prévoir une dérogation particulière à ces obligations pour les personnes qui participent à de tels rassemblements.

Article 2

Le Conseil État marque son accord avec l'ajout à l'article 7, prévoyant que, en cas de test négatif d'une personne, la mesure de quarantaine est levée d'office. Se pose la question de savoir si le directeur de la santé doit prendre un acte formel en ce sens.

Article 3

L'article 3 renforce le dispositif des sanctions prévues à l'article 11 de la loi précitée du 17 juillet 2020.

Point 1°

Le point 1° ajoute un nouvel alinéa 2 à l'article 11, paragraphe 1^{er}, aux termes duquel la récidive d'une infraction aux mesures de prévention de l'article 2, commise par un opérateur économique du secteur Horeca, peut également être sanctionnée par le retrait de l'autorisation d'établissement pour une durée de trois mois. Comme il ne s'agit pas d'un retrait définitif, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « retirée » par celui de « suspendue ».

Dans la logique d'une récidive, y compris en matière administrative, la première infraction doit être établie et avoir fait l'objet d'une sanction qui ne peut plus être contestée. Le Conseil d'État propose d'insérer également à l'alinéa 2 la précision, prévue à l'alinéa 3, que la décision doit avoir acquis force de chose décidée ou jugée. Le nouvel alinéa 2 se lira comme suit :

« En cas de commission d'une nouvelle infraction, après une sanction prononcée par une décision ayant acquis force de chose décidée ou jugée, le montant [...] »

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ce renforcement des sanctions.

Point 2°

Le nouvel alinéa 3 du paragraphe 1^{er} vise à rendre inéligibles au bénéfice des aides financières mises en place dans le cadre de la lutte contre les effets économiques de la pandémie de Covid-19 les entreprises qui se trouvent en situation de récidive par rapport aux règles de prévention prévues à l'article 2.

Le Conseil d'État peut également marquer son accord avec ce dispositif, qui reprend un mécanisme connu dans de nombreux régimes d'aide. Le Conseil d'État considère encore que l'absence de référence expresse aux différentes lois instituant des aides dans le cadre des mesures de lutte contre la pandémie ne pose pas problème, dans la mesure où les entreprises visées sont celles relevant du secteur Horeca et que les régimes d'aide en cause sont ceux mis en place à l'occasion de la lutte contre les effets économiques de la pandémie de Covid-19.

Point 3°

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen modifie l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 juillet 2020, en frappant d'une sanction pénale le non-respect par la personne concernée d'une mesure d'isolement ou de mise en quarantaine prononcée au titre de l'article 7.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ce dispositif, qui remplit une lacune dont était affectée la loi précitée du 17 juillet 2020.

Article 5

L'article sous examen prévoit que la loi entre en vigueur le jour de sa publication. Il suit la logique de la loi précitée du 17 juillet 2020 qui se trouve modifiée.

Le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs sur un problème que peut poser l'application des mécanismes répressifs renforcés à des faits survenus le jour même de la publication de la loi, en relation avec l'heure de cette publication. Pour éviter des reproches sur une application éventuellement rétroactive du nouveau dispositif répressif, le Conseil d'État préconise de fixer l'entrée en vigueur de la loi au lendemain de sa publication. Il marque d'ores et déjà son accord avec cette modification.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à un même paragraphe sous un seul numéro « 1° », « 2° », « 3° », en reprenant chaque modification sous une lettre « a) », « b) », « c) »,...

Article 1^{er}

En renvoyant à l'observation générale ci-avant, l'article sous examen est à restructurer comme suit :

« **Art. 1^{er}**. À l'article 4 de la loi du 17 juillet 2020 [...], sont apportées les modifications suivantes :

1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

a) Un nouvel alinéa est inséré avant la première phrase, qui est libellé comme suit :

[...].

b) À l'ancienne première phrase, devenue l'alinéa 2, le terme

[...].

2° Au paragraphe 2, [...].

3° Le paragraphe 3 [...]. »

Au point 1° (point 1°, lettre a), selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire, à la première occurrence, « événements ».

Article 2

À la phrase liminaire, il convient d'écrire :

« À l'article 7, paragraphe 1^{er}, point 1°, de la même loi, la phrase suivante [...] : ».

À la phrase à insérer, il convient d'insérer une virgule après le terme « négatif ».

Article 3

En renvoyant à l'observation générale ci-avant, l'article sous revue est à restructurer comme suit :

« **Art. 3**. L'article 11 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

a) À l'alinéa 1^{er}, [...].

b) À la suite du nouvel alinéa 2, [...].

2° Au paragraphe 3, [...]. »

Article 4

À la phrase liminaire, il convient d'insérer une virgule avant les termes « de la même loi ».

À l'article 12, paragraphe 1^{er}, première phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, le chiffre « 1 » suivi d'une parenthèse fermante est à supprimer. Par ailleurs, et pour des raisons de meilleure lisibilité, il est suggéré d'écrire « de l'article 2, alinéa 1^{er}, point 7°, et des articles 3 et 4, ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 22 juillet 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu