

**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 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 ;**
  - 3° la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;**
- 2) la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales**

---

**Avis du Conseil d'État**

(28 octobre 2020)

Par dépêche du 20 octobre 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 d'un texte coordonné de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et de la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales, que le projet de loi sous rubrique tend à modifier.

Par dépêche du 22 octobre 2020, les avis de la Commission nationale pour la protection des données et de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État.

Par dépêches du 26 octobre 2020, dans l'après-midi, et du 27 octobre 2020, dans l'après-midi, le Conseil d'État a été saisi d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous examen.

Le texte desdits amendements était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des amendements, du texte coordonné du projet de loi tenant compte desdits amendements ainsi que d'un texte coordonné des lois qu'il s'agit de modifier.

Par dépêche du 27 octobre 2020, l'avis du Collège médical et l'avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Le Conseil d'État note que les nouvelles mesures ont été présentées devant la presse le 23 octobre 2020, qu'il a été formellement saisi des amendements respectivement les 26 et 27 octobre 2020 et que son avis était attendu pour le lendemain 28 octobre 2020.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi sous examen est complexe, que l'articulation entre les différents dispositifs n'est pas des plus évidentes, que certaines notions utilisées manquent de précision et que le dispositif est, par endroits, lacunaire. Compte tenu de l'urgence dans laquelle le Conseil d'État a été amené à délibérer sur un projet de loi de cette importance, il a été contraint de se limiter à mettre en évidence les questions essentielles qui se posent, sans être en mesure de procéder à une analyse plus poussée et de proposer, à chaque fois, des textes alternatifs.

Il rappelle encore qu'il appartient au législateur d'aménager ou de mettre un terme aux mesures restrictives dès lors que la situation épidémiologique le permet.

### **Observation préliminaire**

Le Conseil d'État signale que son examen portera sur le texte coordonné du projet de loi, tel qu'issu des amendements gouvernementaux des 26 et 27 octobre 2020.

### **Considérations générales**

Le projet de loi vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Il s'agit, d'après les auteurs, « d'endiguer la propagation incontrôlée du virus SARS-CoV-2 dans la population » en période d'automne, pendant laquelle la population est amenée « à adopter un changement du mode de vie qui favorise la propagation du virus puisque les activités se déroulent principalement à l'intérieur et que les gens se regroupent davantage dans des lieux fermés et aèrent moins ».

Les auteurs du projet de loi, dans sa version initiale, font état de l'évolution de la situation épidémiologique en retenant les chiffres de la semaine du 5 au 11 octobre 2020.

Dans l'exposé des motifs des amendements du 26 octobre 2020, le Gouvernement explique que « entre les travaux préparatifs dudit projet de loi et le dépôt des présents amendements, la situation pandémique s'est aggravée de manière extrêmement rapide tant au sein de l'Europe qu'au Luxembourg, de sorte que des adaptations au projet de loi initial s'avèrent nécessaires ».

Les mesures prévues par les amendements gouvernementaux, sur lesquelles le Conseil d'État reviendra en détail à l'occasion de l'examen des articles, sont de loin plus restrictives que celles objet du projet de loi dans sa version initiale.

L'analyse des mesures peut se faire sous deux aspects. La première question qui se pose est de savoir si chacune des mesures prises individuellement est justifiée. La seconde question consiste à se demander si les mesures sont suffisantes dans leur portée ou si d'autres mesures ne se seraient pas imposées.

Le Conseil d'État rappelle que chacune des mesures prévues constitue une restriction de la liberté individuelle. Chaque restriction doit rester dans le cadre constitutionnel prévu, répondre à des impératifs de santé publique et respecter le critère de proportionnalité. Les auteurs des amendements gouvernementaux font état du risque de propagation rapide du virus et de la dégradation sérieuse de la situation pandémique. Le Conseil d'État est conscient de la situation actuelle et n'ignore pas que des mesures similaires sont prises dans nombre d'autres États européens. Faute de disposer des données scientifiques et des études effectuées sur la base de ces données, il n'est pas en mesure d'apprécier, pour chaque mesure envisagée isolément, si, au niveau de leur objet et de leur modulation, elle respecte le critère de proportionnalité. L'appréciation de chaque mesure, dans la mesure où elle affecte différemment certains groupes de personnes, doit également se faire au regard du principe constitutionnel d'égalité. Le Conseil d'État reviendra sur ces points dans le cadre de l'analyse des différents articles.

La seconde analyse est encore plus délicate en ce qu'elle conduirait le Conseil d'État à porter une appréciation sur des choix de politique sanitaire effectués par le législateur. Il n'est pas en mesure d'apprécier si les instruments mis en place sont suffisants ou si des mesures restrictives n'auraient pas été de mise dans d'autres secteurs. Il ne saurait pas davantage prendre position sur la question de savoir si les mesures, objet des amendements, n'auraient pas dû ou utilement pu être prévues dans le projet de loi dans sa version initiale.

Le projet de loi prévoit encore d'apporter une modification à la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales, en incluant les institutions de sécurité sociale dans le champ d'application personnel de ce dispositif légal dérogatoire au droit commun en la matière.

Les amendements gouvernementaux du 26 octobre 2020 ajoutent une modification de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> vise à modifier, à l'article 1<sup>er</sup>, point 7<sup>o</sup>, de la loi précitée du 17 juillet 2020, la définition du terme « rassemblement », en supprimant le terme « physique » pour déterminer les personnes visées et en omettant la précision qu'est visée une réunion « de manière simultanée ». Le Conseil

d'État comprend que les précisions figurant actuellement dans la loi ne s'imposent pas. Les personnes morales ne sont, à l'évidence, pas concernées par le dispositif légal modifié. Un rassemblement constitue, par la force des choses, une réunion de personnes au même endroit et au même moment. Ces précisions ne sont toutefois pas erronées et le Conseil d'État ne comprend pas dans quelle mesure elles « peuvent prêter à confusion », comme indiqué au commentaire. Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi ont maintenu le qualificatif « de manière simultanée » à l'article 4, paragraphe 3, pour le régime des rassemblements de plus de quatre personnes. Dans le respect de la cohérence du libellé, il y aurait lieu de modifier également l'article 4, paragraphe 3.

## Article 2

L'article 2 modifie l'article 2 de la loi précitée du 17 juillet 2020, en remplaçant l'énumération des divers établissements de restauration et débits de boissons par une référence générale aux « activités de restauration et de débit de boissons », qu'elles soient exercées de manière régulière ou occasionnelle, relevant, d'après le commentaire, du secteur HORECA.

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité et la portée de ce changement. Le texte actuel présente l'avantage de déterminer l'aire « géographique » dans laquelle s'appliquent les règles et d'établir un rapport entre le régime applicable et le responsable de l'établissement qui doit veiller au respect des mesures. Le renvoi aux activités de restauration s'inscrit dans la logique de l'article 4, qui vise les activités culturelles, culturelles ou sportives. La différence majeure réside toutefois dans le fait que ces activités sont soumises à un régime de précaution moins strict et que la détermination du lieu où elles se déroulent n'a pas d'impact direct sur l'application des mesures de sécurité.

Le nouveau dispositif maintient d'ailleurs une série d'indications de lieu, telles que la consommation à table, l'intérieur de l'établissement et l'extérieur de l'établissement. Quelle sera, au regard des responsabilités de l'exploitant, la délimitation physique du périmètre de « l'extérieur de l'établissement » ? Si les clients consomment les boissons ou les aliments devant la porte de l'établissement, voire se déplacent sur le trottoir ou sur la voie publique, se pose la question de la différence avec le régime des services de vente à emporter. Les droits et obligations de l'exploitant s'arrêtent aux limites de son espace de commerce. Quel régime faut-il appliquer aux points de vente d'aliments préparés pour être consommés qui sont établis sur les marchés et foires ? Le concept de « terrasse » impliquant l'existence d'une installation fixe comportant des tables et des sièges est plus facile à cerner. S'il s'agit de réglementer les espaces relevant de la voie publique où les communes ont autorisé l'installation de terrasses « *ad hoc* », le dispositif doit être rédigé de manière à inclure clairement ces lieux.

Le Conseil d'État rappelle que le respect des obligations imposées par la loi précitée du 17 juillet 2020 aux professionnels dans le secteur de la restauration et des débits de boisson fait l'objet de sanctions revêtant un caractère pénal. Il s'impose dès lors de définir avec précision le champ d'application dans l'espace de ces obligations. Aussi le Conseil d'État exige-t-il, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec l'article 14 de la Constitution, d'omettre la référence au concept « à l'extérieur » et de maintenir le texte actuel visant les « terrasses ».

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la référence au concept de « activités occasionnelles ». S'agit-il de viser des exploitants dont les établissements ne sont ouverts qu'occasionnellement ou de réglementer l'organisation de festivités par des associations ou des groupements dans des locaux qui ne sont pas normalement destinés à la restauration ? Le terme « établissement », pourtant nécessaire pour l'application du régime, est mal adapté pour régler ces cas de figure. Le Conseil d'État considère qu'il y a lieu de maintenir le dispositif légal actuel, visant « tout autre lieu de restauration occasionnelle ». Une autre solution consisterait à omettre les qualificatifs « régulier et occasionnel » et de se limiter à viser les activités de restauration et de débit de boissons, étant entendu que les obligations de l'exploitant se limitent à l'espace de son commerce.

Par l'effet des amendements gouvernementaux, il est prévu de réduire le nombre de personnes pouvant être accueillies à chaque table de dix à quatre (article 2, point 4°, de la loi précitée du 17 juillet 2020 dans sa version issue du projet de loi amendé). Il est encore prévu d'ajouter un point 8°, limitant à cent le nombre des clients. Ces mesures sont justifiées par le souci de réduire les interactions sociales dans le secteur de la restauration.

Le Conseil d'État relève que les mesures restrictives prévues sont, en vertu de l'article 16*bis* du projet de loi sous avis, limitées au 30 novembre 2020, ce qui met en évidence qu'il s'agit, dans l'esprit des auteurs des amendements, d'une mesure certes incisive, mais commandée par l'urgence et limitée dans le temps.

### Article 3

L'article sous examen modifie l'article 3 de la loi précitée du 17 juillet 2020, en ce sens qu'une limitation des déplacements des personnes est instituée entre vingt-trois heures et six heures. L'interdiction du déplacement sur la voie publique s'analyse comme une interdiction de circuler sur la voie publique, voire comme un régime de confinement à domicile. Le Conseil d'État s'interroge sur la justesse du terme « déplacement » et propose de reprendre le concept de « circulation sur la voie publique » ayant figuré dans le dispositif réglementaire adopté à l'occasion de la déclaration de l'état de crise au mois de mars 2020<sup>1</sup>.

L'ajout que les déplacements autorisés ne doivent pas donner lieu à rassemblement vise à organiser la délimitation par rapport à l'article 4. Le Conseil d'État s'interroge sur le régime à réserver à un déplacement en groupe, étant donné que la notion de « déplacement » n'est pas encadrée par une référence au nombre des personnes qui l'effectuent.

Pas moins de neuf cas d'exception sont prévus. Le libellé de ces exceptions soulève nombre d'interrogations quant au fond et quant à la formulation.

Le point 1° vise les déplacements en vue de leur activité professionnelle. Le terme « leur » est erroné, étant donné qu'il se réfère aux personnes qui se déplacent qui ne sont pourtant pas citées. Il faudrait dire « de l'activité » ou « de la formation ». Le Conseil d'État note que la formulation

---

<sup>1</sup> Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

est plus large que celle du trajet professionnel retenue dans le cadre du régime de l'accident du travail.

Le terme « dispense », figurant au point 2°, revêt en droit une signification particulière, différente de celle envisagée dans le texte sous examen. Le Conseil d'État propose d'écrire pour des « consultations médicales et des soins ».

La limitation de l'exemption, au point 3°, à des achats de médicaments est inadaptée, vu que certains médicaments sont délivrés sans contrat d'achat. Ne faudrait-il pas écrire « pour se procurer » des médicaments ?

Le terme « convocation », figurant au point 5°, revêt une portée procédurale précise et le Conseil d'État se demande si on peut parler de « convocations policières ou administratives ». Techniquement, il faudrait viser les invitations à se présenter devant la Police grand-ducale ou l'administration. Le Conseil d'État s'interroge encore sur la nécessité de cette dérogation dans la pratique.

En ce qui concerne le « transit », visé au point 7°, le Conseil d'État se demande encore pourquoi la dérogation est limitée aux autoroutes. Se pose également la question de savoir si le transit peut être interrompu.

S'agissant d'obligations dont le non-respect est pénalement sanctionné, le point 9° pourrait se limiter à un renvoi au concept de « état de nécessité », la « force majeure » étant un concept de droit civil.

Le Conseil d'État relève encore l'absence de formulation cohérente des exceptions visant les déplacements « en vue », « pour », « répondant à », ou encore « liés à ».

#### Article 4

L'article 4 du projet de loi insère, dans la loi précitée du 17 juillet 2020, un nouvel article *3bis* limitant, pour les exploitations commerciales ayant une superficie de vente égale ou supérieure à 400 mètres carrés, l'accueil à un client par 10 mètres carrés.

Le Conseil d'État note qu'aucune limitation n'est prévue pour les surfaces commerciales ayant une superficie inférieure à 400 mètres carrés. Le Conseil d'État relève que le dispositif légal, à savoir l'article 2, point 31°, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, auquel il est fait référence au nouvel article *3bis*, a été abrogé par l'article II, point 1°, de la loi du 18 juillet 2018 portant modification 1° de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets ; 2° de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; et 3° de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative.

Il s'interroge encore sur l'application de ce régime dans les espaces communs des centres commerciaux hébergeant une pluralité de magasins. Le Conseil d'État constate que le commentaire ne fournit aucune indication sur la justification du choix opéré. Se pose, à l'évidence, un problème de

précision du dispositif prohibitif, en particulier au regard de l'abrogation du dispositif légal auquel renvoie le texte sous examen. Le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle à l'égard du dispositif prévu pour insécurité juridique. Pour qu'il puisse lever son opposition formelle à l'égard de la disposition sous examen, fondée sur l'insécurité juridique, le Conseil d'État pourrait également s'accommoder avec une solution qui consisterait à remplacer la référence à l'article 2, point 31°, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, par une reprise du texte de ladite disposition. Dans cette disposition, le texte pourrait se lire comme suit :

« Constitue une surface de vente, la surface bâtie [...] ». »

Le Conseil d'État considère encore que le régime prévu pose problème. La limite des 400 mètres carrés pourrait, en effet, être sujette à interrogation au regard de l'exigence d'être rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée au but poursuivi<sup>2</sup>. Le Conseil d'État propose d'écrire :

« Toute exploitation commerciale dont la surface de vente est égale ou supérieure à quatre cent mètres carrés est soumise à une limitation d'un client par [...] mètres carrés de l'espace de vente.

Toute exploitation commerciale dont la surface de vente est inférieure à quatre cent mètres carrés est soumise à une limitation d'un client par [...] mètres carrés de l'espace de vente. »

Le Conseil d'État ajoute que ce dispositif, en tant que régime particulier, devrait figurer à la suite de l'article 4, paragraphe 2.

### Article 5

L'article sous examen remplace l'article 4 de la loi précitée du 17 juillet 2020, relatif aux rassemblements, par un dispositif nouveau qui reprend seulement en partie le régime actuel.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend le dispositif prévu à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi actuelle, relatif aux « rassemblements à domicile », en réduisant le nombre des personnes « externes » pouvant être invitées de dix à quatre. Le Conseil d'État a des interrogations par rapport à la formule « Sans préjudice de l'article 2 », cette disposition se référant au cas de figure particulier de la restauration, qui n'est pas visé par l'article 4. Il propose de maintenir le dispositif actuel, qui dispose que « [l]a limite de dix personnes ne s'applique pas aux événements organisés dans les établissements et lieux visés à l'article 2 où s'appliquent les conditions prévues à cet article », en remplaçant la référence à dix personnes par une référence à quatre personnes. La même observation vaut pour la reprise de cette formulation dans d'autres paragraphes. À l'alinéa 2, le Conseil d'État propose d'écrire, dans un souci de simplification, « [...] et le port du masque n'est pas obligatoire ».

Le paragraphe 2 est inspiré de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi actuelle. Il impose le port du masque dans des lieux fermés où il y a une circulation de personnes ainsi que dans les transports publics.

---

<sup>2</sup> Arrêt n° 9/00 de la Cour constitutionnelle du 5 mai 2000.

Le paragraphe 3 pose le principe du port du masque obligatoire pour tout rassemblement impliquant plus de quatre personnes simultanément que ce soit dans un lieu fermé ou à l'extérieur. La différence par rapport au paragraphe 2 est qu'il impose un nombre maximal de quatre personnes et qu'il vise également l'extérieur et les lieux fermés où les personnes ne circulent pas. Le Conseil d'État comprend le dispositif en ce sens que, même en plein air, un groupe de cinq personnes ne peut s'entretenir, pour un bref laps de temps, que si le masque est mis.

Le paragraphe 4 rend le port du masque obligatoire, en sus de maintenir l'obligation de se voir assigner des places assises en observant une distance minimale de deux mètres. Le Conseil d'État note qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 3, de la loi précitée du 17 juillet 2020, dans sa version actuellement en vigueur, les personnes qui font partie d'un même ménage ou cohabitent ne sont pas soumises à l'obligation de distanciation physique. Cette exemption n'est plus prévue par la disposition sous examen. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer, au paragraphe 4, entre la première et la deuxième phrase, la phrase suivante :

« L'obligation du respect d'une distance minimale de deux mètres ne s'applique toutefois pas aux personnes qui font partie du même ménage ou qui cohabitent. »

Le paragraphe 5 interdit tout rassemblement de plus de cent personnes, en excluant du calcul, pour les manifestations culturelles, les acteurs culturels. Le Conseil d'État revient à cette question à l'occasion de l'examen du paragraphe 9 nouveau, introduit par l'amendement gouvernemental du 27 octobre 2020.

En ce qui concerne la non prise en compte de certains participants, prévue dans le texte proposé, le Conseil d'État est à se demander pour quelles raisons les dérogations sont limitées aux activités artistiques exercées sur une base professionnelle et pourquoi seuls les musiciens et danseurs semblent, d'après le libellé, être expressément visés.

Le paragraphe 6 interdit toute activité sportive à laquelle participent plus de quatre personnes par groupe. Le Conseil d'État ne comprend pas pour quels motifs sont exemptés les championnats dans la division la plus élevée de la catégorie de sport respective au niveau senior. Les auteurs de l'amendement ne fournissent aucune explication quant à cette dérogation.

Le paragraphe 7 prévoit une série d'exceptions figurant déjà, en partie, à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 4, paragraphes 4 et 5, de la loi telle qu'elle était appelée à être modifiée par le projet de loi dans sa version initiale. Certaines précisions sont apportées. La référence « aux acteurs culturels » est remplacée par celle « d'acteurs professionnels de théâtre et de film, de musiciens et danseurs exerçant une activité artistique professionnelle. » Le Conseil d'État renvoie à ses interrogations quant aux acteurs culturels non professionnels. Il ne saisit pas pourquoi les auteurs ont supprimé le qualificatif « professionnel » en relation avec les acteurs de théâtre et de film. Si l'intention des auteurs est d'imposer la condition d'une activité à titre professionnel pour l'ensemble des artistes visés, il y aurait lieu de rédiger le texte comme suit :

« 4° ni aux acteurs de théâtre et de film, aux musiciens, ainsi qu'aux danseurs qui exercent une activité artistique professionnelle ; »

En ce qui concerne le point 5°, le Conseil d'État propose d'ajouter la référence aux « activités parascolaires », quitte à rappeler que l'exercice des activités sportives parascolaires reste assujéti aux restrictions prévues par le paragraphe 6.

Concernant les marchés, il propose d'omettre le terme « hebdomadaire », étant donné que les marchés peuvent être organisés à un autre rythme. Il marque son accord avec l'ajout d'une référence aux musées et centres d'art.

Le paragraphe 8 est repris de l'article 4, paragraphe 3. Le Conseil d'État s'interroge sur la portée du concept de « activité accessoire de restauration ».

Le paragraphe 9 nouveau, introduit par l'amendement gouvernemental du 27 octobre 2020, dispose que « [l]'interdiction inscrite au paragraphe (5) du présent article ne s'applique ni à la liberté de manifester ni aux marchés hebdomadaires à l'extérieur ». Le Conseil d'État approuve la disposition sous examen, sauf à renvoyer à sa proposition d'omettre le terme « hebdomadaires ». Le Conseil d'État propose d'ajouter la précision que le port du masque s'impose.

#### Article 6

Le nouveau dispositif modifie, à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 17 juillet 2020, les termes dans lesquels est formulée l'obligation qu'ont les personnes infectées de renseigner la Direction de la santé sur l'identité des personnes avec lesquelles elles ont eu des « contacts physiques ». Ce dernier concept est remplacé par celui de « contacts susceptibles de générer un haut risque de sécurité ». Les auteurs justifient cette modification par des raisons de sécurité juridique.

Le nouveau dispositif implique qu'il appartient à la personne infectée d'apprécier le contact au regard des critères d'un haut risque au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 5°. Le Conseil d'État relève que ce point 5° vise, entre autres, le contact physique direct.

#### Article 7

Les précisions d'ordre textuel insérées aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 7 de la loi précitée du 17 juillet 2020 n'appellent pas d'observation.

Les modifications apportées au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, étendent la possibilité pour la Direction de la santé d'accorder aux personnes mises en quarantaine ou en isolement une autorisation de sortie, sous réserve de respecter des mesures de protection ou de prévention précisées dans l'ordonnance.

Dans le régime actuel, « la personne concernée par une mesure de mise en quarantaine peut se voir délivrer un certificat d'incapacité de travail ou de dispense de scolarité en cas de besoin, ainsi que, le cas échéant, une autorisation de sortie, sous réserve de respecter les mesures de prévention précisées dans l'ordonnance ». À la lecture de ce dispositif, la délivrance d'une autorisation de sortie est prise sur demande ou de l'accord de la part de la personne concernée pour laquelle elle constitue une mesure d'allègement.

Le dispositif nouveau confère à la Direction de la santé le droit de déterminer si la mesure prise est assortie ou non d'une autorisation de sortie. Le Conseil d'État considère que, dans la logique d'un régime d'autorisation, celle-ci ne saurait être imposée à l'intéressé, indépendamment de toute demande ou prise de position de sa part, même si l'octroi est décidé par la Direction de la santé en fonction du risque pour la santé publique.

La nouveauté majeure du futur régime réside dans la limitation, au nouvel alinéa 2, de la délivrance d'un certificat d'incapacité de travail ou de dispense de scolarité à la seule personne qui ne bénéficie pas d'une autorisation de sortie « lui permettant de poursuivre son activité professionnelle ou scolaire ».

Le Conseil d'État ne saisit pas le bien-fondé de l'extension du régime d'autorisation de sortie aux ordonnances prononçant une mesure d'isolement, qui s'applique à une personne infectée.

#### Article 8

L'article sous examen, relatif à la sanction administrative des mesures restrictives prévues, modifie les références figurant à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 17 juillet 2020, en incluant certaines des nouvelles mesures.

#### Article 9

L'article sous examen modifie l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 17 juillet 2020, en instaurant une amende minimale de 100 euros. Cette disposition n'appelle pas d'observation.

#### Article 10

L'article sous examen ajoute dans la loi précitée du 17 juillet 2020 un article 14*bis* nouveau, qui modifie la loi précitée du 8 mars 2018.

Le Conseil d'État marque son accord avec la création, à l'article 2 de cette loi, d'un régime particulier pour les « lits de réserve sanitaire ».

La référence au « membre du Gouvernement qui le remplace » figurant au futur paragraphe 8 de l'article 4 est à omettre, le remplacement étant organisé par l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.

Le dispositif prévu n'appelle pas d'autres observations.

#### Article 11

L'article sous examen limite la durée d'application des interdictions de se déplacer au 30 novembre 2020.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 3 du projet de loi sous avis.

## Article 12

En vertu de l'article sous examen, les dispositions de l'article 13, relatif à la modification de la loi modifiée du 25 novembre 1975, de l'article 14, relatif à la modification de la loi modifiée du 11 avril 1983, et de l'article 14*bis*, relatif à la modification de la loi du 8 mars 2018, sont exceptées de la limite d'application de la loi du 17 juillet 2020 fixée 31 décembre 2020. La référence à l'article 16*bis* est à omettre, l'article 3 étant appelé cesser d'être applicable au 30 novembre 2020 et l'article 16*bis* ayant épuisé son effet à cette date.

## Article 13

L'article sous examen modifie l'article 2 de la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales en ajoutant les institutions de sécurité sociale dans la liste des personnes morales bénéficiant des mesures dérogatoires pour des réunions, sans présence physique, de leurs organes.

Le Conseil d'État marque son accord avec ce dispositif.

Il constate que l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils demande l'intégration dans cette liste et le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une telle extension.

Il demande aux auteurs d'examiner d'autres cas de figure et renvoie aux autres professions réglementées ainsi qu'au régime des assemblées de copropriété d'immeubles.

Le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà marquer son accord avec une telle extension.

## Article 14

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 le problème de l'application des mécanismes répressifs renforcés à des faits survenus le jour même de la publication de la loi. Il ne peut en effet y avoir application rétroactive des nouvelles sanctions. En outre, les citoyens risquent de ne pas avoir la possibilité de s'adapter aux nouvelles règles. Si la publication de la loi intervient dans la soirée, le couvre-feu que la loi en projet propose d'introduire pourrait même surprendre des citoyens au cours d'activités qu'ils auront entamées avant la publication. Le Conseil d'État insiste donc à ce que l'entrée en vigueur de la loi en projet soit reportée au lendemain de la publication et il peut se déclarer d'ores et déjà d'accord avec une modification en ce sens de la disposition sous avis.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

Pour désigner l'acte à modifier, il y a lieu d'avoir recours à l'intitulé de citation introduit par l'article 17 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Cette observation vaut tant pour l'intitulé que pour l'article 1<sup>er</sup> de la loi en projet sous avis.

Le déplacement de paragraphes 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. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. 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, le cas échéant, adaptés en conséquence.

### Intitulé

Après le terme « modifiant », il convient d'insérer un deux-points.

Pour caractériser l'énumération des actes à modifier, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

En ce qui concerne le point 1), point 3°, il est renvoyé aux observations relatives à l'article 10 ci-après.

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

Au vu des développements qui précèdent, l'intitulé de la loi en projet est à reformuler de la manière suivante :

« Projet de loi modifiant :

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

2° la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;

3° la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales ».

### Article 1<sup>er</sup>

Suite à l'observation générale ci-avant, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 1<sup>er</sup>, point 7°, de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ~~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~~ est remplacé par le texte suivant : ».

## Article 2

Le Conseil d'État renvoie à son observation générale formulée ci-avant quant au procédé de dénumérotation et signale que les modifications à apporter à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sont à faire figurer sous un seul point 1°, lui-même subdivisé en lettres suivies d'une parenthèse fermante, pour écrire :

« **Art. 2.** À l'article 2 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° L'alinéa 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :

a) La phrase liminaire est remplacée par le texte suivant :

« [...] » ;

b) Au point 2°, le terme « dix » [...] ;

c) Au point 6°, le terme « minuit » [...] ;

d) Au point 7°, les termes [...] ;

e) Après le point 7°, est inséré un point 8° nouveau, libellé comme suit :

« 8° l'accueil [...]. »

2° À l'alinéa 2, [...]. »

## Article 4

Au paragraphe 3*bis* nouveau, alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « dix mètres carrés ».

## Article 5

Aux paragraphes 3, 4, et 9, les termes « de la présente loi » peuvent être supprimés, car superfétatoires.

En ce qui concerne le paragraphe 9, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Partant, il convient d'écrire « au paragraphe 5 ~~du présent article~~ ».

## Article 7

Au point 1°, les termes « Dans le » sont à remplacer par le terme « Au ». Cette observation vaut également pour le point 2°.

Au point 3°, le nouveau texte du paragraphe 3 est à faire précéder du chiffre « 3 » entouré de parenthèses. À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « paragraphe 1<sup>er</sup> » avec les lettres « er » en exposant et d'insérer une virgule après le terme « sortie ». En outre, les guillemets fermants après l'alinéa 1<sup>er</sup> sont à supprimer.

## Article 8

Tenant compte de l'observation générale formulée ci-avant quant au procédé de dénumérotation, il convient d'écrire « à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>, ».

## Article 9

Tenant compte de l'observation générale formulée ci-avant quant au procédé de dénumérotation, il y a lieu d'écrire « de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 7<sup>o</sup>, ».

## Article 10

Les modifications à effectuer aux articles 2 et 4 de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière sont à apporter directement à la loi précitée du 8 mars 2018 et non pas à la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Le Conseil d'État demande de faire figurer l'article 10 actuel avant l'article 13 actuel relatif à la modification de la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales. Les articles 10 à 13 sont à réagencer et à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 10.** Entre les articles 16 et 17, de la même loi, [...].

**Art. 11.** À l'article 18, de la même loi, les termes « à l'exception des articles 13 et 14 » sont remplacés par les termes « à l'exception des articles 13, 14, et 16bis de la présente loi et de l'article 12 de la loi du XXX modifiant : 1<sup>o</sup> la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2<sup>o</sup> la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3<sup>o</sup> la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales.

**Art. 12.** La loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière est modifiée comme suit :

1<sup>o</sup> À l'article 2 sont apportées les modifications suivantes :

a) [...].

[...].

2<sup>o</sup> À l'article 4, le paragraphe 8 est modifié comme suit :

a) [...].

b) [...].

**Art. 13.** À l'article 2 de la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales, est ajouté un point 10<sup>o</sup> nouveau, libellé comme suit :

« 10<sup>o</sup> les institutions de sécurité sociale visées à l'article 396, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité sociale. » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté par 13 voix pour et 4 voix contre, le 28 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu