

Projet 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

(10 mars 2022)

Par dépêche du 8 mars 2022, 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 qu'il prévoit de modifier.

Par dépêche du 10 mars 2022, l'avis du Collège médical a été communiqué au Conseil d'État.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers, de la Commission consultative des droits de l'homme, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics 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 au moment de l'adoption du présent avis.

Tout comme pour les projets de loi visant à instaurer, dans l'urgence, des mesures pour endiguer les effets de la pandémie, le Conseil d'État était encore prié, dans la lettre de saisine, d'émettre son avis sur le 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 du Covid-19 ».

Par dépêche du 9 mars 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a encore saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique.

Le texte de l'amendement unique était accompagné d'un commentaire pour ledit amendement, d'un texte coordonné du projet de loi et d'un texte coordonné de la loi qu'il s'agit de modifier, tenant compte dudit amendement.

Le Conseil d'État, pour établir son avis, s'est basé sur la version coordonnée jointe audit amendement gouvernemental.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, ceci,

ainsi que l'indiquent les auteurs, « à la lumière de l'évolution des principaux indicateurs et de la situation épidémiologique telle qu'elle se présente actuellement ».

Sur base des éléments scientifiques fournis par les auteurs et en raison de considérations ayant trait, notamment, à la « [m]aîtrise de la situation dans le système des soins, qui malgré la vague omicron, ne met nullement en péril la prise en charge ni des quelques patients COVID-19 avec affection sévère, ni de surcroît des patients avec d'autres pathologies nécessitant des soins ; [la] [r]égression des nouvelles infections et des prévisions d'une situation épidémiologique calme pendant les mois à venir ; [l'][a]ssouplissement des mesures COVID dans les pays voisins et dans l'Union européenne en général ; [la] prise en compte des scénarios présentés par l'Université du Luxembourg sur base de modèles épidémiologiques ; [la] prise en compte des scénarios long terme élaborés par l'ECDC et discutés à la « EU scientific advice platform Covid-19 » en date du 2 mars 2022 ; [la] [n]écessité de préserver une proportionnalité entre les menaces sanitaires et la sévérité des mesures », les auteurs proposent la suppression de la majorité des restrictions actuellement encore en place, tout en maintenant un nombre limité d'obligations ayant trait, notamment, au port du masque dans les transports publics et des établissements de soins. Il est prévu que le régime 3G sera désormais appliqué notamment au personnel des établissements de soins et aux prestataires externes, en supprimant pour les uns la reconnaissance des tests autodiagnostiques effectués sur place et, pour les autres, l'obligation d'effectuer de tels tests.

Le Conseil d'État peut marquer son accord aux allègements quant à leur principe.

Il tient toutefois à attirer l'attention des auteurs sur une question liée à l'articulation entre la suppression de l'obligation légale du port du masque et l'incrimination, dans certaines circonstances, de la dissimulation du visage inscrite à l'article 563, point 10°, du Code pénal.

En effet, le Conseil d'État note que les auteurs entendent abolir, de manière générale, l'obligation du port du masque, sauf dans les transports publics, les établissements de soins, les centres pénitentiaires et dans le Centre de rétention, où l'obligation du port du masque sera maintenue dans la logique de la loi actuellement en vigueur. Dans les autres domaines, des recommandations viendraient remplacer les obligations légales. Ces modifications appellent les observations suivantes.

En premier lieu, le point 10° de l'article 563 du Code pénal dispose ce qui suit :

« **Art. 563.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros: [...]

10° Ceux qui dans tout moyen collectif de transport de personnes, à l'intérieur des établissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que dans leur enceinte, dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, à l'intérieur et dans l'enceinte des établissements hospitaliers, dans les locaux à usage collectif des institutions accueillant des personnes âgées à des fins d'hébergement, y compris dans les ascenseurs et corridors, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les locaux des administrations publiques

accessibles au public, dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

L'interdiction prévue à l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas si la dissimulation de tout ou partie du visage est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives, si elle est justifiée pour des raisons de santé dûment attestées par un certificat médical ou des motifs professionnels et limitée au but poursuivi, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles où il est d'usage que l'on dissimule tout ou partie du visage. »

Étant donné que le port du masque constitue une dissimulation du moins partielle du visage rendant les personnes concernées inidentifiables, la sanction prévue à l'article 563 est par conséquent susceptible de s'appliquer notamment à toutes les situations dans lesquelles cette dissimulation par le masque n'est pas prescrite ou autorisée par des dispositions législatives. Même si la dérogation prévue à l'article 563, point 10°, alinéa 2, joue ainsi dans le contexte de l'obligation du port du masque dans les transports publics, les centres pénitentiaires et le Centre de rétention, il en est autrement pour les autres lieux visés par l'article 563, point 10°, alinéa 1^{er}, du Code pénal.

Dès lors, non seulement ne sera-t-il pas possible, dans ces situations, de prévoir le port de masque, en dehors d'une obligation ou d'une autorisation légales, mais, de surcroît, le port du masque serait interdit dans les endroits concernés, à savoir, notamment, les établissements scolaires. Une recommandation d'y porter un masque serait même contraire à l'article 563, point 10°, du Code pénal, car elle ne remplirait pas les conditions prévues à l'alinéa 2 dudit point 10°.

Afin d'éviter toute sanction pénale dans le chef des personnes optant volontairement pour le port du masque à l'intérieur des établissements scolaires, dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires ainsi que dans les locaux des administrations publiques accessibles au public, il y aurait lieu soit de supprimer ledit article 563, point 10°, du Code pénal, soit de le modifier, soit de prévoir explicitement une autorisation du port du masque pour ces derniers lieux dans le cadre de la présente loi. Le Conseil d'État renvoie à sa proposition de texte ci-après.

En second lieu, les auteurs précisent, dans leur commentaire relatif à l'article 3, que le port du masque restera obligatoire dans certaines structures. Or, le Conseil d'État constate que, en ce qui concerne ces structures, l'article 3, dans la version proposée par les auteurs, ne contient une obligation de port de masque qu'à l'égard des personnes visées à l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2, et ce uniquement en milieu hospitalier. Une telle obligation n'est pas prévue pour les personnes visées par l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, à savoir le personnel, et celles visées par le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du même article, à savoir les prestataires externes et les visiteurs.

Pour ce qui est des établissements hospitaliers, s'il est dans l'intention des auteurs de continuer à soumettre l'entièreté du personnel, les visiteurs et les prestataires externes à une obligation de port du masque, il y a lieu de le prévoir dans la loi.

En ce qui concerne les « institutions accueillant des personnes âgées à des fins d'hébergement, y compris dans les ascenseurs et corridors », le port du masque sera désormais à nouveau incriminé dans les locaux à usage collectif, si les conditions de l'alinéa 2 dudit article ne sont pas remplies, ce qui, aux yeux du Conseil d'État, n'est pas l'intention des auteurs. Une obligation de port du masque, voire du moins une autorisation de port du masque dans ces établissements, conforme audit alinéa 2, devra donc également être inscrite dans la loi.

En conséquence, afin de mettre en œuvre les intentions des auteurs, et d'éviter l'application de la disposition pénale inscrite à l'article 563, point 10°, du Code pénal, il est nécessaire d'insérer dans la loi précitée du 17 juillet 2020 une disposition spéciale régissant l'obligation de port du masque pour les différentes catégories de personnes dans les structures visées à l'article 3.

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil d'État propose, d'une part, de reformuler l'article 3, point 2°, lettre b), du projet de loi comme suit :

« b) L'alinéa 3 est supprimé. »

D'autre part, le Conseil d'État suggère de remplacer l'article 5 du projet de loi comme suit :

« **Art. 5.** L'article 4 de la même loi est remplacé comme suit :

« **Art. 4.** (1) Le port du masque est obligatoire dans les transports publics, sauf pour le conducteur lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres est respectée ou un panneau de séparation le sépare des passagers.

Sont également soumises à l'obligation de port du masque les personnes visées à l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, à l'exception du patient hospitalisé.

(2) Le port du masque est autorisé à l'intérieur des établissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que dans leur enceinte, dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires et dans les locaux des administrations publiques accessibles au public. » »

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen entend abroger l'article 1^{er}*bis* de la loi précitée du 17 juillet 2020.

Le Conseil d'État constate qu'au point 27° de l'article 1^{er} de la loi précitée du 17 juillet 2020, telle que modifiée par le projet de loi, figure une référence à l'article 1^{er}*bis* dont l'abrogation est proposée par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis. Il en est de même d'une référence, au même point 27°, à l'article 3^{septies}, dont l'abrogation est proposée par l'article 4 du projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État estime que le maintien du point 27° de l'article 1^{er} ne s'impose plus. Il pourrait d'ores et déjà marquer son accord à l'insertion, dans le projet de loi, d'un nouvel article 1^{er}, supprimant l'article 1^{er}, point 27°, de la loi précitée du 17 juillet 2020, et à la renumérotation des articles suivants du projet de loi.

Dans le même ordre d'idées, l'article 3*bis*, paragraphe 5, alinéa 3, de la loi précitée du 17 juillet 2020 peut être supprimé et le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord à l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi procédant à ladite suppression.

Article 2

Au point 2°, l'article 2 de la loi précitée du 17 juillet 2020 est abrogé. À cet égard, le Conseil d'État relève que l'article 16*septies* se réfère audit article. Dès lors, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord à l'insertion d'un nouvel article dans le projet de loi procédant à l'abrogation de l'article 16*septies*.

Article 3

Au point 1°, lettre b), il y a lieu de se référer non pas à l'alinéa 2, mais à l'alinéa 3.

Articles 4 à 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen entend adapter l'article 12 de la loi précitée du 17 juillet 2020, relatif aux sanctions pénales applicables aux personnes physiques. En ce qui concerne la sanction du non-respect par la personne physique de l'obligation de port du masque, le Conseil d'État note que sont visés uniquement les transports publics visés à l'article 4 de la loi précitée du 17 juillet 2020. Or, l'obligation de port du masque subsiste, du vœu des auteurs, également dans les structures visées à l'article 3 de la même loi. Si l'intention des auteurs est de sanctionner le non-respect de l'obligation de port du masque également dans ces lieux, il y aurait lieu d'adapter l'article 12 de la même loi en conséquence.

L'article sous examen s'écrit dès lors comme suit (tenant compte de la proposition de texte relative à l'article 5 du projet de loi) :

« **Art.[X].** À l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les termes « Les infractions commises par les personnes physiques aux dispositions :

- 1° de l'article 4, paragraphe 1^{er} ;
 - 2° de l'article 4, paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2 ;
 - 3° de l'article 4, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, première phrase, et alinéa 3, dernière phrase ;
 - 4° de l'article 4, paragraphe 3, alinéa 3, première phrase ;
- et l'accès au lieu de travail en violation de l'article 3*septies*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} ; » sont remplacés par les termes « Le non-respect par la personne physique de l'obligation de port du masque visée à l'article 4, paragraphe 1^{er}, ». »

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

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.

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe. Cette observation vaut également pour les modifications à effectuer aux intitulés des groupements d'articles. Par ailleurs, les articles qui se suivent qu'il s'agit d'abroger peuvent être regroupés sous un même article. Au vu des développements qui précèdent, la loi en projet est à restructurer de la manière suivante :

« **Art. 1^{er}.** L'intitulé du chapitre 1^{er}*bis* de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 est supprimé.

Art. 2. L'article 1^{er}*bis* de la même loi est abrogé.

Art. 3. L'intitulé du chapitre 1^{er}*ter* de la même loi est supprimé.

Art. 4. L'article 2 de la même loi est abrogé.

Art. 5. À l'article 3 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

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

a) À l'alinéa 1^{er}, sont apportées les modifications suivantes :
[...];

b) À l'alinéa 2, les termes [...];

2° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

a) À l'alinéa 1^{er}, sont apportées les modifications suivantes :
[...];

b) À l'alinéa 3, les termes [...].

Art. 6. L'intitulé du chapitre 2*bis* de la même loi est supprimé.

Art. 7. Les articles 3*sexies* et 3*septies* de la même loi sont abrogés.

Art. 8. À l'article 4 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

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

a) La première phrase est supprimée ;

b) À la deuxième phrase, le terme « également » est supprimé ;

2° Les paragraphes 2 à 7 sont abrogés.

Art. 9. L'intitulé du chapitre 2*quater* de la même loi est supprimé.

Art. 10. Les articles 4*bis*, 4*quater*, et 11, de la même loi, sont abrogés.

Art. 11. À l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les termes [...].

Art. 12. À l'article 18 de la même loi, les termes [...].

Art. 13. La présente loi [...]. »

Article 3 (5 selon le Conseil d'État)

Au point 1°, lettre a), il convient d'ajouter une virgule avant les termes « soit de présenter un test TAAN ».

Au point 2°, la lettre b) est à reformuler comme suit :

« b) À l'alinéa 3, les termes « Sans préjudice de l'article 4, paragraphes 1^{er} et 4, » sont supprimés et le terme « les » prend une lettre initiale majuscule. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants,
le 10 mars 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz