

## **N° 7622/03**

**Session ordinaire 2019-2020**

### **Projet de loi**

**1° portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ;**

#### **2° 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° abrogeant**

**1) la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ;**

**2) la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant 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 (10.7.2020)

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission de la Santé et des Sports

- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 10 juillet 2020

**Projet de loi**

- 1° portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ;**
- 2° 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° abrogeant**
  - 1) la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ;**
  - 2) la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant 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**

(10 juillet 2020)

Par dépêche du 2 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 financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés des lois que le projet de loi sous rubrique tend à modifier.

Dans la lettre de saisine, le Conseil d'État était encore 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.

À la demande de la ministre de la Santé, une entrevue a eu lieu, le 7 juillet 2020, entre la commission compétente du Conseil d'État et la ministre de la Santé ainsi que les représentants du ministère qui ont présenté les points essentiels du projet de loi.

Par dépêche du 8 juillet 2020, des amendements adoptés par la Commission de la santé et des sports de la Chambre des députés, ci-après « Commission », ont été transmis au Conseil d'État.

Au texte desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi que le texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

L'avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 9 juillet 2020.

Les avis du Collège médical, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le présent avis se basera sur le texte coordonné annexé aux amendements parlementaires du 8 juillet 2020.

### **Considérations générales**

La loi en projet est destinée à prendre le relais des deux lois du 24 juin 2020, la première portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, ci-après « loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques », et la seconde portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19, ci-après « loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public »<sup>1</sup>.

Par ces lois du 24 juin 2020 a été fixé le cadre légal des mesures de lutte contre la pandémie de Covid-19 suivant la fin de l'état de crise le 25 juin 2020. Ces lois ont institué, en tant que régime dérogatoire au droit commun, une série de mesures restrictives des libertés individuelles justifiées par des motifs de santé publique. La durée d'application de ces lois est limitée à la période d'un mois suivant leur entrée en vigueur le 25 juin 2020.

Dans son avis du 16 juin 2020 relatif au projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant 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 a relevé ce qui suit :

« La question fondamentale soulevée par le dispositif prévu est celle de la pondération entre deux impératifs s'imposant à l'État. D'un côté, il doit assurer le respect des libertés fondamentales individuelles, en particulier à l'expiration de l'état de crise. D'un autre côté, il lui incombe de protéger le droit à la vie, au sens de l'article 11 de la Constitution et de l'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

---

<sup>1</sup> Mém. A - n°s 524 et 525 du 24 juin 2020.

fondamentales, considéré par la Cour européenne des droits de l'homme comme une des valeurs fondamentales d'une société démocratique, ainsi que de remplir ses missions de protection de la santé, au sens de l'article 11 de la Constitution, et cela dans un contexte d'un risque non négligeable de pandémie qui subsiste »<sup>2</sup>.

Ces considérations valent également pour la loi en projet par laquelle les mesures instituées par les lois précitées du 24 juin 2020 sont prorogées, adaptées, voire renforcées. Le Conseil d'État conçoit la nécessité de répondre par des mesures appropriées aux risques de santé publique qui sont fonction de l'évolution de la situation épidémiologique.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi relèvent que « la situation épidémiologique de l'infection COVID-19 au Luxembourg vient de changer » ; ils font état d'un « nombre croissant de nouvelles infections diagnostiquées chaque jour » faisant « craindre l'émergence d'une seconde vague qui pourrait mettre à mal les capacités [du] système sanitaire ».

Le 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.

Les activités dans tous les établissements mentionnés ci-dessus devraient, dans la logique de la loi en projet, être soumises aux mesures de protection visées aux articles 3 et 4 de la loi en projet. Cette lecture rejoint celle de la ministre de la Santé qui a expliqué, lors de l'entrevue du 7 juillet 2020, que les discothèques restent soumises aux mesures de protection en tant que débits de boissons. Le Conseil d'État exprime toutefois des doutes sur le respect, dans la pratique, de l'obligation de porter un masque dans ces lieux.

Le Conseil d'État s'interroge sur la démarche des auteurs du projet de loi qui, d'un côté, renforce les mesures de protection, en particulier dans la sphère privée, au regard de l'aggravation de la situation épidémiologique, et, d'un autre côté, supprime une série de restrictions dans la poursuite d'un déconfinement progressif.

Lors de l'entrevue du 7 juillet 2020 avec le Conseil d'État, la ministre de la Santé a exposé qu'il s'agit d'instituer un régime uniforme de mesures de protection dans tous les secteurs et a relevé qu'il ne s'impose plus de maintenir les mesures particulièrement strictes dans les domaines bénéficiant d'un allègement des restrictions. Cette approche du Gouvernement serait encore conforme aux recommandations émises par l'Organisation mondiale de la santé. L'objectif serait celui d'assurer l'efficacité des mécanismes de traçage des personnes à haut risque d'être infectées.

---

<sup>2</sup> Doc.parl. n° 7606<sup>11</sup>, p.2.

Le projet de loi sous examen, à l'instar des deux lois précitées du 24 juin 2020, est limité dans le temps et cessera d'être en vigueur le 30 septembre 2020, à l'exception des articles 13 et 14 modifiant les dispositifs légaux en matière de médicaments<sup>3</sup>. Le Conseil d'État reviendra sur cette question à l'endroit de l'article 19.

Le Conseil d'État note que la plupart des dispositions de la loi en projet constituent une reprise des dispositions des deux lois précitées du 24 juin 2020. Il pourra, par conséquent, limiter ses commentaires aux adaptations prévues par le projet de loi par rapport au dispositif déjà mis en place par les lois précitées du 24 juin 2020. Il ne reviendra pas davantage sur les commentaires critiques qu'il avait faits, dans ses avis antérieurs, sur certains dispositifs des deux lois du 24 juin 2020 qui ont été repris tels quels dans la loi en projet.

## **Examen des articles**

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

L'article sous examen reprend les définitions figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 2

L'article 2 reproduit le dispositif du paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, en y apportant certaines adaptations. Le dispositif prévu précise que, dans les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines et dans tout autre lieu de restauration occasionnelle, est uniquement autorisé le service à table, ceci afin d'éviter au maximum la circulation des personnes.

La formulation considérée comme trop restrictive de personnes relevant du « même foyer » est remplacée par celle de personnes qui « font partie d'un même ménage ou cohabitent ».

À travers l'amendement parlementaire du 8 juillet 2020, les auteurs proposent de supprimer, au point 1<sup>o</sup>, les termes « et le service à table », ceci dans un souci de garantir l'activité des restaurants en libre-service, à service rapide ou vendant des plats ou des boissons à emporter.

Quant au nouveau point 7<sup>o</sup>, il vise à préciser que la consommation des plats ou boissons doit se faire à table, si elle se fait sur place.

---

<sup>3</sup> Loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments (Mém. A – n° 77 du 29 novembre 1975) et loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments (Mém. A – n° 27 du 25 avril 1983).

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le dispositif tel qu'amendé.

### Article 3

L'article sous examen reprend le dispositif de l'article 3 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques relatif à l'obligation de porter le masque comme mesure de protection. Le dispositif existant est allégé en ce sens que le port du masque n'est plus obligatoire en plein air et que l'obligation ne s'applique pas aux acteurs culturels, culturels et sportifs lors de l'exercice de leurs activités.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ce dispositif.

### Article 4

L'article 4 reprend, avec des modifications substantielles, le dispositif des articles 2 et 3 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, est introduit un dispositif plus restrictif que celui actuellement en vigueur. Alors que la loi précitée du 24 juin 2020 impose uniquement des restrictions pour les rassemblements sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public, le texte sous examen prévoit des mesures restrictives pour tout rassemblement de plus de vingt personnes, y compris dans l'espace privé.

Dans son avis précité du 16 juin 2020 relatif au projet de loi n° 7606 devenu la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques, le Conseil d'État avait émis des critiques par rapport à l'instauration de mesures restrictives dans la sphère privée des personnes en relevant ce qui suit :

« Le Conseil d'État considère que ce dispositif soulève des interrogations sérieuses par rapport à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution et à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacrent le respect de la vie privée. Si des dérogations sont en principe autorisées, elles doivent répondre aux critères de nécessité et de proportionnalité qui, aux yeux du Conseil d'État, ne sont pas établis ».

Il avait formulé une opposition formelle sur la base de l'article 25 de la Constitution, disposition qui n'est pas en cause dans la loi en projet, et sur le fondement de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil État rappelle qu'il ne lui appartient pas de procéder à des évaluations de risque pour la santé publique ou de substituer son analyse à celle du Gouvernement, auteur du projet de loi. Telle n'a d'ailleurs pas été sa démarche dans l'avis précité du 16 juin 2020. Il relève toutefois de sa mission de rappeler au législateur que toute mesure légale constituant une ingérence dans la vie privée doit répondre aux critères de la nécessité et de la proportionnalité tels qu'appliqués en particulier par la Cour européenne des droits de l'homme. Il est du devoir des auteurs d'un projet de loi prévoyant

des mesures restrictives de fournir les éléments factuels de nature à établir que les mesures prévues sont nécessaires au regard de la situation au moment du dépôt du projet de loi et de l'évolution prévisible pendant la période d'application de la loi et sont proportionnées aux impératifs de santé publique. Les auteurs du projet de loi n° 7606, devenu la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques, sont restés en défaut de justifier la nécessité et la proportionnalité des mesures restrictives prévues par des analyses ou évaluations en termes de santé publique.

Dans la loi en projet, les auteurs font état, dans des termes très généraux, de la nécessité, au regard de la situation épidémiologique, d'imposer des mesures plus restrictives dans l'espace privé.

Lors de l'entrevue du 7 juillet 2020, la ministre de la Santé a expliqué que des rassemblements dans la sphère privée, à l'occasion desquels les recommandations de sécurité n'ont pas été respectées, seraient à l'origine d'un certain nombre de foyers d'infection. Le Conseil d'État s'est vu communiquer, à la suite de cette entrevue, une étude de l'Université du Luxembourg sur des simulations du risque d'infection, entre autres, à l'occasion de rassemblements privés.<sup>4</sup>

Si le Conseil d'État peut suivre ces explications, il doit réitérer le constat fait dans son avis du 16 juin 2020 « que l'article 15 de la Constitution, relatif à l'inviolabilité du domicile, n'autorise des mesures de contrôle par le biais de perquisitions et de visites domiciliaires que dans des conditions qui ne sont pas réunies dans la loi en projet, laquelle ne prévoit que des infractions de police ». Le régime des sanctions de l'article 12 ne pourra être appliqué qu'a posteriori et requiert la preuve du non-respect des mesures de protection prévues à l'article 4.

Tandis que, pour les rassemblements dans des lieux publics, la Police grand-ducale peut opérer des contrôles sur place et identifier les participants, l'identification des personnes ayant participé à des rassemblements privés, organisés en violation de la loi, ne pourra se faire que sur aveu ou « dénonciation » de l'organisateur ou d'un participant. En effet, dans une optique de droits de la défense et de protection des données à caractère personnel, le Conseil d'État ne saurait concevoir que la Police grand-ducale ou le parquet puissent recourir aux renseignements fournis sur la base de l'article 5 de la loi en projet pour identifier les participants à des rassemblements aux fins de poursuites pénales.

Le paragraphe 2 exempte des restrictions prévues au paragraphe 1<sup>er</sup> non seulement les acteurs culturels, culturels et sportifs, mais étend l'exemption aux activités scolaires et parascolaires. Dans le même ordre d'idée, l'obligation d'assigner des places assises ne vaut pas pour les manifestations, les foires, marchés et salons où le public circule.

L'amendement 2 vise, quant à lui, à remplacer les termes « les manifestations » par ceux de « dans le cadre de l'exercice de la liberté de

---

<sup>4</sup> « Simulationen zu den mittelfristigen Entwicklungen der COVID-19 Epidemie in Luxemburg bezüglich zukünftiger Maßnahmen des Deconfinements », point 3, « Effekt von privaten Großveranstaltungen », Luxembourg Centre for Systems Biomedicine (LCSB), University of Luxembourg, 20 juin 2020 (<https://researchluxembourg.lu/publications/>).

manifester » tel que prévu par la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques actuellement en vigueur.

Le Conseil d'État voudrait attirer l'attention des auteurs sur la question des activités organisées pendant les vacances scolaires à l'intention des jeunes. Ces activités ne sauraient être qualifiées d'activités scolaires ou parascolaires étant donné que, pour la plupart, elles ne sont pas organisées par les établissements scolaires, mais relèvent de l'éducation non formelle non couverte par les termes « activités scolaires ou parascolaires ».

Le Conseil d'État relève encore la formulation maladroite de la première phrase du paragraphe 2, qui, d'un côté, vise les acteurs culturels, culturels et sportifs et, d'un autre côté, les activités scolaires et parascolaires en tant que telles. Le Conseil d'État comprend que l'exemption ne vise pas seulement les organisateurs, mais tous les participants à ces événements ou à ces activités. Il propose dès lors d'écrire « ni aux personnes participant à des activités scolaires et parascolaires ».

Au paragraphe 3, la référence au foyer commun figurant à l'article 3 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques est encore remplacée par celle du ménage ou d'une cohabitation.

Dans un souci de précision, le Conseil d'État suggère de reformuler le paragraphe 3 comme suit :

« (3) L'obligation de distanciation physique et de port du masque prévue au paragraphe 1<sup>er</sup> ne s'applique ni aux mineurs de moins de six ans, ni dans l'hypothèse où les seules personnes présentes font partie d'un même ménage ou cohabitent. »

#### Article 5

L'article sous examen reproduit l'article 4 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques avec deux adaptations.

La référence aux professionnels de la santé désignés par le directeur de la santé est remplacée par un renvoi aux fonctionnaires ou employés désignés par le directeur.

À travers l'amendement 3, il est encore proposé de préciser qu'il s'agit « d'un test diagnostique de l'infection au virus SARS-CoV-2 ». Cette précision est également apportée aux articles 7 et 10 du projet de loi sous revue.

En ce qui concerne les données susceptibles d'être traitées est ajoutée, sous une lettre g), une référence aux données du test diagnostique de l'infection au virus SARS-CoV-2 permettant de déterminer que la personne n'est pas infectée.

Le Conseil d'État peut marquer son accord de principe avec ces adaptations.



En ce qui concerne la formulation de la lettre g), le Conseil d'État demande aux auteurs, dans un souci de cohérence interne, de s'inspirer du libellé du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre h), et de conférer la teneur suivante à la disposition en question :

« g) les données permettant de déterminer que la personne n'est pas infectée (caractère négatif du test) ».

#### Article 6

L'article 6 est destiné à permettre le recrutement comme employés de l'État à durée déterminée, pour les besoins de la gestion de la crise sanitaire, de personnes relevant d'une profession médicale ou paramédicale, et cela sur la seule base de leur autorisation d'exercer et dès lors par dérogation aux conditions normales de recrutement des employés de l'État.

L'article 6, tel que modifié par l'amendement 4, réintroduit ainsi un dispositif qui avait été mis en place par le règlement grand-ducal du 27 mars 2020 portant dérogation à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, dispositif dont les effets ont ensuite été prolongés à travers la loi du 29 mai 2020 portant dérogation à certaines dispositions légales applicables aux fonctionnaires et employés de l'État et aux fonctionnaires et employés communaux en relation avec l'état de crise sanitaire liée au Covid-19.

Le Conseil d'État propose, pour sa part, et afin d'améliorer encore le texte, de reformuler la disposition comme suit :

« Les personnes qui disposent d'une autorisation d'exercer délivrée sur base de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ou de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé peuvent être engagées à durée déterminée en qualité d'employé de l'État dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 sur production d'une copie de leur autorisation d'exercer. Les conditions définies à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État pour l'admission au service de l'État ne sont pas applicables aux engagements en question. »

L'article 6, alinéa 2, prévoit que les personnes engagées sur base des dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> peuvent être affectées auprès d'un établissement hospitalier, d'une structure d'hébergement ou d'un réseau de soins au Luxembourg. Les auteurs du projet de loi précisent, au niveau du commentaire des articles, que cette affectation pourra se faire auprès d'un employeur public ou d'un employeur privé.

Le dispositif ainsi proposé souffre d'un certain nombre d'imperfections.

Ainsi, dans le droit de la fonction publique, l'affectation constitue l'acte par lequel « au moment de la nomination l'autorité investie du pouvoir de nomination affecte le fonctionnaire dans une administration ou un service déterminé, avec indication de la fonction dont il est investi » (article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, de la même loi rend

applicable aux employés de l'État). L'outil de l'affectation, au sens du Statut du fonctionnaire de l'État, n'est dès lors pas destiné à couvrir l'affectation d'un agent à l'extérieur de l'administration auprès d'un employeur privé. L'utilisation du terme « affectation » se ferait dès lors, en l'occurrence, dans l'acceptation commune de ce mot. Diverses lois organisant des administrations de l'État se réfèrent encore à la technique du « placement », technique qui serait cependant également inopérante en l'occurrence. Le Conseil d'État note qu'au commentaire des articles, les auteurs du projet de loi utilisent le concept de « mise à disposition », notion qui est inconnue du droit de la fonction publique luxembourgeoise, mais qui pourrait convenir en l'occurrence pour couvrir l'ensemble des cas de figure, et notamment celui où les personnes concernées travailleront pour un établissement relevant du secteur privé.

Le Conseil d'État recommande par ailleurs de prévoir que cette mise à disposition se fera sur la base d'une convention conclue entre l'État et l'établissement concerné qui, même au sein du secteur public, revêtira probablement la forme d'un établissement doté de la personnalité juridique. Cette convention permettrait de définir un certain nombre de modalités de cette mise à disposition, point sur lequel le texte proposé est en effet peu explicite en ce qu'il se limite à préciser que les personnes concernées sont soumises aux règles d'organisation interne applicables au niveau des établissements concernés. Les auteurs du projet de loi ont-ils voulu dire par là que le personnel concerné sera intégré à la chaîne de commandement, d'autorité et de reddition de comptes en place au niveau de l'établissement ? Qu'advient-il en présence d'agissements des personnes affectées aux établissements pouvant engager la responsabilité de l'employeur ? Le Conseil d'État constate que le règlement grand-ducal précité du 27 mars 2020 contient un certain nombre d'éléments supplémentaires qui structurent l'organisation du dispositif. Ainsi, il prévoit l'instauration d'un coordinateur national chargé d'affecter les personnes engagées, coordinateur national qui relève de l'autorité directe du ministre ayant la Santé dans ses attributions et qui exercera ses fonctions en étroite concertation avec un coordinateur pour chaque établissement hospitalier et des coordinateurs pour le secteur extrahospitalier.

*In fine*, et en l'absence d'autres éléments concernant la configuration du dispositif, le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 2 comme suit :

« Les personnes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> peuvent être mises à disposition d'un établissement hospitalier, d'une structure d'hébergement ou d'un réseau de soins au Luxembourg. Cette mise à disposition fait l'objet d'une convention entre l'État et l'établissement concerné qui en règle les modalités. »

#### Article 7

L'article sous examen reprend la substance du texte de l'article 5 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques avec quelques adaptations mineures. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

## Article 8

L'article sous examen reprend, avec certaines adaptations, le dispositif de l'article 6 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, la référence à une « institution, un établissement ou à une structure appropriés et équipés » est remplacée par un renvoi à une « institution, un établissement ou une structure adaptée ». Le Conseil d'État note, d'abord, que l'exigence d'être « adaptée » ne vaut pas seulement pour la structure, mais également pour l'institution ou l'établissement. Il ne saisit pas la portée de la modification qui est proposée et continue à penser qu'il convient de reprendre les qualificatifs « appropriés et équipés », plus adaptés au contexte visé.

Toujours au paragraphe 1<sup>er</sup>, la référence au dépôt de la requête se trouve remplacée par un renvoi à la réception de la télécopie ou du courrier électronique par le greffier. Ici encore, le Conseil d'État continue à considérer que c'est la date du dépôt de la requête qui définit le point de départ des délais, quitte à ce que ce dépôt soit réalisé par la réception d'un courrier.

L'amendement 5 vise à adapter le paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, pour y ajouter la possibilité pour la personne visée par une mesure de confinement forcé d'adresser la requête visée au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, par voie de lettre recommandée avec accusé de réception au greffe du tribunal.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la précision figurant au dernier alinéa du paragraphe 2 que l'opposition contre l'ordonnance est exclue, étant donné qu'il avait soulevé la problématique dans son avis complémentaire du 19 juin 2020 relatif au projet de loi n° 7606 devenu la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.

Le Conseil d'État note que les auteurs ont supprimé la phrase « La procédure d'appel n'a pas d'effet suspensif ». Le commentaire de l'article ne fournit pas d'explications à cet égard. Le Conseil d'État relève que le président siège comme juge du fond. Le dispositif figurant à l'article 6 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques, en vertu duquel l'ordonnance est provisoirement exécutoire, n'a pas été repris dans la loi en projet. Conformément au droit commun, l'appel aura, dès lors, un effet suspensif. En vertu de l'effet dévolutif de l'appel, le dispositif prévu enlève encore au président du tribunal la compétence de modifier l'ordonnance dès que l'appel a été interjeté. Un tel résultat est difficilement compatible avec la compétence du président de modifier l'ordonnance « à tout moment ».

Le Conseil d'État insiste dès lors à voir réintroduire la phrase précitée.

## Article 9

L'article 9 reprend le dispositif de l'article 7 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.

L'article sous revue, tel qu'amendé, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 10

À l'article 10 est repris, avec quelques adaptations, le dispositif de l'article 8 la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.

En ce qui concerne le droit d'accéder aux données de santé prévu au paragraphe 3, celui-ci n'est plus limité aux médecins et professionnels de la santé, mais est également reconnu aux « fonctionnaires et employés nommément désignés par le directeur de la santé ». Est encore ajoutée une référence au respect du secret professionnel.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec ces adaptations qui s'expliquent par des considérations d'ordre pratique.

#### Article 11

L'article sous examen reproduit le dispositif de l'article 3 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public.

Par l'amendement 7, la Commission propose de redresser une erreur matérielle et d'élargir le champ d'application de l'article 11 à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, en sanctionnant le non-respect des mesures de distance et de séparation imposées dans le cadre de la disposition des tables et cela, d'après le commentaire de l'amendement « par souci d'éviter un acte de concurrence déloyale de la part des commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités visées à l'article 2 qui ne respectent pas les mesures de distance et de séparation prévues par cette disposition ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, le Conseil d'État constate que le ministre visé n'est pas déterminé. Par conséquent, il demande aux auteurs de préciser le ministre visé en reformulant la disposition en question comme suit :

« L'amende est prononcée par le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, ci-après « ministre ». »

L'article tel qu'amendé n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 12

L'article 12 reprend le dispositif de l'article 9 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.

À travers l'amendement 8, la Commission propose de sanctionner également le non-respect de la disposition à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point 7<sup>o</sup> nouveau, qui précise que la consommation des plats ou boissons dans l'établissement doit se faire à table.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation.

### Article 13

L'article sous revue vise à modifier la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments et reprend, sous une forme modifiée, l'article 11 de la version initiale du projet de loi n° 7606 devenu la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.

Le Conseil d'État note que ces dispositions ont été abandonnées dans le cadre des amendements apportés au projet de loi précité suite aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis du 16 juin 2020 au regard du renvoi à un règlement grand-ducal dans des matières réservées à la loi, contraire à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Le Conseil d'État constate que l'article sous examen cadre avec suffisance l'intervention du pouvoir réglementaire.

Il relève toutefois que la Commission entend modifier l'article 13 du projet de loi sous examen en ce sens que l'article 4, paragraphe 2, lettre a), de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments se rapporte non seulement à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, mais également au point 3<sup>o</sup>, et ce, en se référant aux « centres, foyers et services pour personnes âgées et des centres de gériatrie au sens du paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> ». Or, dans la mesure où les notions de « centres, foyers et services pour personnes âgées » et de « centres de gériatrie » sont consacrées dans la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie, laquelle est reprise au seul point 2<sup>o</sup>, le Conseil d'État demande de reformuler la lettre a) comme suit :

« destinés aux soins palliatifs des personnes hébergées dans un des établissements visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> ; ».

### Article 14

L'article sous examen reproduit le dispositif de l'article 10 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques. Le Conseil d'État ne formule pas d'observation.

### Article 15

Sans observation.

### Article 16

Le Conseil d'État relève qu'en raison du caractère dynamique des références aux lois et règlements, les dispositions auxquelles il est renvoyé s'appliquent en tenant compte des modifications pouvant intervenir dans le futur, voire d'un éventuel remplacement de l'acte visé. Partant, l'article sous revue est à supprimer, car superfétatoire.

### Article 17 (16 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue reprend mot pour mot le dispositif de l'article 4 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public. Il n'appelle pas d'observation.

### Article 18 (17 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

### Article 19 (18 selon le Conseil d'État)

Les auteurs du projet de loi ont entendu assurer, pour les deux mois à venir, une certaine stabilité en prévoyant une durée d'applicabilité jusqu'à la fin du mois de septembre. Le Conseil d'État relève toutefois 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. Ces adaptations devront intervenir en fonction de l'évolution de la situation épidémiologique et, si nécessaire, avant la date de cessation de vigueur de la loi en projet.

Pour des raisons de clarification et dans un souci de cohérence par rapport aux projets de loi n° 7623 et 7624, il propose de reformuler l'article 19 de la manière suivante :

« **Art. 18.** La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et reste applicable jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, à l'exception des articles 13 et 14 ».

## **Observations d'ordre légistique**

### Observation préliminaire

Le Conseil d'État regrette que la loi en projet sous avis comporte à la fois des dispositions autonomes limitées dans le temps et des dispositions modificatives à caractère permanent. Il aurait été préférable de scinder le projet de loi sous revue en deux projets de loi distincts en reprenant les dispositions modificatives aux articles 13 et 14 à caractère permanent dans le cadre d'une procédure législative distincte ayant pour objet d'une part la modification de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments, et d'autre part la modification de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

### Observation générale

Lors des renvois aux différents endroits du dispositif, il est superfétatoire de préciser qu'il s'agit de renvoyer aux « dispositions des articles 2 et 3 », un renvoi aux « articles 2 et 3 » étant suffisant.

## Intitulé

Le Conseil d'État relève que l'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. En outre, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Par conséquent, l'intitulé du projet de loi sous revue est à reformuler comme suit :

« Projet de loi 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 »

## Article 5

En ce qui concerne le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 2°, lettre g), le Conseil d'État demande aux auteurs, dans un souci de cohérence interne, de s'aligner sur le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 1°, lettre h), et de conférer la teneur suivante à la disposition en question :

« g) les données permettant de déterminer que la personne n'est pas infectée (caractère négatif du test). »

Au paragraphe 3, alinéa 2, les termes « du présent paragraphe » sont à supprimer, car superfétatoires.

## Article 6

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. En outre, lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c), ...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Ainsi, il faut écrire « Par dérogation à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres a) à f), de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État [...] ». Quant au terme « respectivement », celui-ci est à remplacer par la conjonction « ou ».

## Article 8

Au paragraphe 2, alinéa 4, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « qui précède » ou des termes « paragraphe précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa 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. Par conséquent, il convient d'écrire :

« L'opposition contre les ordonnances rendues conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> [...]. »

## Article 11

Les points sont caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° ». Partant, au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, il convient d'écrire « à l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, points 2° et 6°, ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'écrire « prénoms » au pluriel.

Au paragraphe 4, les termes « du présent article » sont à supprimer, car superfétatoires.

## Article 12

Au paragraphe 3, alinéa 2, troisième phrase, il convient d'écrire « quinze exemplaires » en toutes lettres.

## Article 13

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple, au point 2°, à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1° « à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ».

Le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° À l'article 3, les termes « ou pris en charge » sont insérés entre les termes « Centres de gériatrie » et les termes « ou hébergés dans les services ».

Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter.

Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre b), il y a lieu d'écrire « Code de la sécurité sociale » avec une lettre « s » minuscule. Par ailleurs, il convient d'insérer une virgule à la suite des termes « l'article 8, paragraphe 2 ».

Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre d), il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut écrire « décision n° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision n° 2119/98/CE ». Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « les urgences de santé publique de portée internationale ». Quant aux termes « Règlement sanitaire international 2005 », ceux-ci sont à remplacer par les termes « Règlement sanitaire international (2005), adopté par la cinquante-huitième Assemblée mondiale de la Santé ».



Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre e), il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État suggère d'écrire « Système de classification anatomique, thérapeutique et chimique » et « Organisation mondiale de santé ».

Au point 2°, à l'article 4, paragraphe 3, alinéas 2 et 3, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1<sup>er</sup>, points 2°, 3° et 4° » et après les termes « paragraphe 1<sup>er</sup>, points 5° et 6° ».

#### Article 14

À l'occasion 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. Par ailleurs, il convient d'ajouter un point après le qualificatif « *bis* », pour écrire « Art. 5bis. ».

À l'article 5*bis*, paragraphe 2, les virgules à la fin des points 1° à 4° sont à remplacer par des points-virgules.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 10 juillet 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu