



**Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Avis sur

le projet de loi n°7733 modifiant

1) la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19;

2) la loi modifiée du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique

Avis 13/2020

I. Introduction

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), le 10 décembre 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7733 modifiant 1) la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19; 2) la loi modifiée du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.

Le projet de loi sous avis vise à prolonger les mesures mises en place par la loi du 25 novembre 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et d'y apporter plusieurs précisions et adaptations. Selon l'exposé des motifs, la prolongation du maintien des différentes mesures jusqu'au 15 janvier 2021 se justifie par le haut nombre de contaminations au virus SARS Covid-19 et la volonté de préserver le bon fonctionnement du système de santé.

La CCDH limitera son analyse du projet de loi aux points relatifs au protocole sanitaire à mettre en place par tout centre commercial doté d'une galerie marchande (A), aux restrictions concernant les activités culturelles et culturelles (B), à l'interdiction de consommation sur place à certains endroits (C), aux sanctions pour le non-respect de mesures d'isolement ou de mise de quarantaine (D) ainsi qu'à la protection des données dans le cadre de l'utilisation des tests rapides SARS-CoV-2 (E).

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses recommandations formulées dans ses avis précédents.¹

II. Analyse du projet de loi

A) Protocole sanitaire à mettre en place par tout centre commercial doté d'une galerie marchande

Les auteurs du projet de loi entendent introduire, à l'article *3bis*, une obligation pour les centres commerciaux disposant d'une galerie marchande de prévoir et de mettre en place un protocole sanitaire. Celui-ci devra être élaboré et soumis au Directeur de la Santé pour approbation dans un délai de trois jours ouvrables après l'entrée en vigueur de la présente loi.

La CCDH note que l'idée de l'élaboration d'un protocole sanitaire à soumettre au Directeur de la Santé était déjà prévue pour des rassemblements au-delà de cent personnes dans la version initiale du projet de loi n°7683. Or, suite à l'évolution importante de la situation sanitaire en octobre 2020, le gouvernement a par la suite décidé d'introduire des mesures plus restrictives et notamment d'interdire tout rassemblement au-delà de cent personnes.

¹ CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, Avis 08/2020 du 28 août 2020, Avis 09/2020 du 10 septembre 2020, Avis 10/2020 du 18 septembre 2020 et Avis 11/2020 du 27 octobre 2020, Avis 12/2020 du 20 novembre 2020.

La CCDH salue le fait que, contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi n°7683, cette fois-ci, les auteurs ont énuméré les différents éléments que le protocole sanitaire doit obligatoirement contenir pour être validé et ont explicitement prévu la possibilité pour le Directeur de la Santé, s'il n'est pas d'accord avec un protocole soumis, de proposer des corrections auxquelles les exploitants concernés devront se conformer. La CCDH se demande néanmoins si le projet de loi ne devrait pas explicitement encadrer la possibilité pour un exploitant de contester dans les meilleurs délais, en cas de désaccord, l'appréciation faite par le Directeur de la Santé et les corrections proposées par ce dernier.

Par ailleurs, dans l'exposé des motifs, les auteurs notent que « *[l]e centre commercial doit s'assurer via son personnel que les clients respectent les mesures sanitaires* », tout en précisant qu'il « *n'est cependant pas tenu responsable des agissements individuels des clients (...)* ». ² Dans la mesure où le projet de loi ne fournit pas d'explications par rapport au contrôle et aux sanctions applicables dans ce contexte, la CCDH se demande comment de telles situations seront gérées en pratique. Pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH invite dès lors le gouvernement à fournir des précisions à cet égard.

B) Les restrictions concernant les activités cultuelles et culturelles

Tout en rappelant que les activités cultuelles et culturelles ont déjà été limitées par l'article 3^{ter} de la loi du 25 novembre 2020, ³ la CCDH se permet néanmoins de revenir dans le cadre du présent avis sur certaines questions importantes y relatives. En même temps, elle analysera les modifications introduites par le projet de loi sous avis.

La CCDH note que le projet de loi sous examen précise que les « *établissements destinés **exclusivement** à l'exercice du culte sont autorisés à rester ouverts pour cet exercice **uniquement**, dans le respect des dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 6* ». ⁴ Ces adaptations auraient pour but de « *s'assurer que des activités cultuelles n'aient pas lieu dans des établissements dont une des utilisations secondaires pourrait être l'exercice d'un culte, mais dont l'utilisation primaire réside en dehors de la sphère religieuse, quand bien même l'établissement en question serait sous la gestion d'une communauté religieuse* ». ⁵

² Projet de loi n°7733, Exposé des motifs, p. 2.

³ L'article 3^{ter} de la loi du 25 novembre 2020 modifiant 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et 2° la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, prévoit ce qui suit: « *À l'exception des musées, centres d'art, bibliothèques et archives nationales, les établissements relevant du secteur culturel sont fermés au public. Les établissements destinés à l'exercice du culte sont autorisés à rester ouverts exclusivement pour cet exercice, dans le respect des dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 6* ».

⁴ L'article 4 §2 à 6 prévoit l'obligation du port de masque, l'obligation de distanciation, l'interdiction d'un rassemblement au-delà de 100 personnes, ...

⁵ Projet de loi n°7733, article 3^{ter}.

⁶ Projet de loi n°7733, Commentaire des articles, p. 2.

D'une manière générale, la CCDH rappelle que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions est un droit humain consacré notamment par l'article 9 §2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il ne s'agit pas d'un droit absolu, de sorte que des restrictions peuvent être prévues, notamment pour la protection de la santé publique et des droits d'autrui. Néanmoins, la CCDH se demande si l'interdiction, telle qu'elle est formulée par le projet de loi, ne pourrait pas être discriminatoire pour des cultes qui ne disposent pas forcément d'établissements « *destinées exclusivement à l'exercice du culte* ». ⁷ Par ailleurs, les notions utilisées soulèvent des questions. Quels établissements sont visés ? Quelles activités sont considérées comme faisant partie de l'exercice du culte ? Quels critères faut-il remplir pour être considéré comme un « culte » ? D'une manière générale, la CCDH s'interroge sur la définition et l'interprétation de ces termes et exhorte le gouvernement à fournir plus de précisions y relatives, tout en veillant à ce que ces restrictions n'aient pas d'effets discriminatoires pour les personnes concernées.

Elle note qu'en vertu de l'article 4 (4) du projet de loi, qui interdit tout rassemblement au-delà de cent personnes, les « *orateurs, les acteurs culturels, ainsi que les acteurs de théâtre et de film, les musiciens ainsi que les danseurs qui exercent une activité artistique professionnelle et qui sont sur scène* » seront dorénavant pris en considération pour le comptage de ces cent personnes. Selon le commentaire des articles, cette phrase « *n'a plus de raison d'être depuis que les établissements culturels sont fermés au public* ». ⁸

D'une part, la CCDH se demande s'il a été dans l'intention des auteurs du projet de loi d'exclure également les acteurs culturels du comptage, étant donné que ces établissements peuvent rester ouverts. ⁹

D'autre part, la CCDH s'interroge sur l'impact de cette mesure sur les acteurs de la culture, dont notamment les acteurs de théâtre et de film, les musiciens ainsi que les danseurs.

La CCDH souligne d'une manière générale **l'importance du droit à la culture**. En effet, « *[t]oute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent* ». ¹⁰ Les droits culturels font partie intégrante des droits humains. ¹¹

⁷ CourEDH, Arrêt de chambre n°36915/10 et 8606/13, Association de solidarité avec les Témoins de Jéhovah et autres c. Turquie, 24.05.2016 : « *la Cour estime que les juridictions internes n'ont aucunement pris en considération les besoins spécifiques d'une petite communauté de croyants et relève que la législation litigieuse est complètement muette concernant ce type de besoins, alors qu'au vu du nombre limité de leurs adeptes, les congrégations concernées avaient besoin non pas d'un bâtiment avec une architecture spécifique, mais d'une simple salle de réunion leur permettant de célébrer leur culte, de se réunir et d'enseigner leur croyance* ».

⁸ Projet de loi n°7733, Commentaire de l'article 4 (4), p. 3.

⁹ Voir ci-dessus.

¹⁰ Article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir aussi notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle.

¹¹ « *Il s'agit notamment du droit des personnes et des communautés de connaître, comprendre, visiter, exploiter, entretenir, partager et développer le patrimoine culturel et les expressions culturelles, et de bénéficier du patrimoine culturel et des expressions culturelles d'autrui* » UNESCO, *Le droit à la culture*, disponible sur www.unesco.org.

Si ce droit n'est pas absolu,¹² la CCDH s'interroge sur le bien-fondé de la fermeture des établissements relevant du secteur culturel (à l'exception des musées, centres d'art, bibliothèques et archives nationales). En effet, la CCDH se demande si le gouvernement considère que ces établissements sont moins « essentiels » que certaines exploitations commerciales qui peuvent rester ouvertes, voire sur base de quelles données il a été décidé que le risque de transmission du virus serait plus élevé dans le milieu culturel. La CCDH estime que la culture peut être une source essentielle pour le bien-être psychologique. Voilà pourquoi la CCDH invite le gouvernement à mener des réflexions à cet égard et à veiller à ce que ce droit ne fasse pas l'objet de restrictions disproportionnées.

C) Interdiction de consommation sur place à certains endroits

L'article 4 du projet de loi vise à compléter l'article 3*quater* de la loi modifiée du 17 juillet 2020, en interdisant toute consommation sur place à des endroits aménagés expressément à des fins de consommation par l'exploitant, sur les terrasses des établissements de restauration et de débit de boissons ainsi que des établissements d'hébergement, dans l'enceinte des centres commerciaux et des galeries marchandes, ainsi qu'à l'intérieur des gares et de l'aéroport. La CCDH salue la volonté des auteurs du projet de loi d'apporter des précisions « afin d'éviter des détournements des dispositions du dispositif de lutte contre la pandémie ».¹³ Elle souligne néanmoins qu'une telle énumération des différents lieux visés par l'interdiction risque toujours d'être non-exhaustive et d'exclure certains endroits ou situations.¹⁴

Le nouveau sixième alinéa de l'article 3*quater* précise encore qu'à l'instar des restaurants et cafés, « *les cantines d'entreprises et les restaurants sociaux sans but lucratif pour les personnes indigentes peuvent offrir des services de vente à emporter* ». La CCDH salue l'introduction de cette précision qui permet notamment de tenir compte du travail effectué par différentes associations offrant des repas aux personnes défavorisées, dont le nombre a considérablement augmenté pendant la pandémie.¹⁵

Dans le commentaire des articles, les auteurs notent encore que « *Pour le cas où une cantine d'entreprise dispose d'un réfectoire, celui-ci peut être utilisé par les salariés pour y consommer leur plat à emporter, en respectant bien entendu les règles sanitaires en place* ». Si l'intention des auteurs est effectivement d'autoriser, dans les entreprises, la consommation des plats à emporter dans une salle spécialement y dédiée, la CCDH préconise, dans un but de sécurité juridique, de prévoir cette précision dans le texte de la loi et non pas uniquement dans le commentaire de l'article. Par ailleurs, la CCDH se

¹² *Ibid.*

¹³ Commentaire de l'article 4 du projet de loi sous avis.

¹⁴ Monica Camposeo, *Et muss een d'Mask déi ganzen Zäit unhalen an et soll ee geziilt akafe goen*, RTL, disponible sur : <https://www.rtl.lu/news/national/a/1628129.html>

¹⁵ RTL, *Le nombre de sans-abris explose à Esch-sur-Alzette*, 6.11.2020, disponible sur : <https://5minutes.rtl.lu/actu/luxembourg/a/1608956.html> ; Nicolas Léonard, *Face au Covid, Stëmm plie mais ne rompt pas*, Paperjam, 8.11.2020, disponible sur : <https://paperjam.lu/article/face-au-covid-stemm-plie-mais->

demande si cette possibilité s'appliquera uniquement aux cantines d'entreprises ou de manière plus générale. Il s'agit ici d'éviter des discriminations potentielles.

D) Sanctions pour non-respect de mesure d'isolement ou de mise de quarantaine

La CCDH note que dans la première version du projet de loi, il était prévu « *de faire du [non-respect d'une mesure d'isolement ou de mise en quarantaine] un délit* », étant donné « *qu'il met en péril la santé d'autrui* ». ¹⁶ Le gouvernement a entretemps déposé un *Corrigendum* pour supprimer cette modification du projet de loi, qui aurait été le résultat « *d'erreurs matérielles [qui] se sont glissées dans le dossier de dépôt du projet de loi (...) au moment de la collation des documents* ». ¹⁷

Pour rappel, jusqu'à présent, ce comportement est considéré comme une infraction sanctionnée par une peine de police punie d'une amende de 100 à 500 euros. Par contre, une infraction qualifiée de délit peut, en principe, faire l'objet de peines d'emprisonnement entre huit jours et cinq ans et/ou d'amendes de 251 euros au moins. La modification prévue initialement se limitait cependant à supprimer le non-respect d'une mesure d'isolement ou de quarantaine de la liste des infractions considérées comme peines de police, sans pour autant prévoir des dispositions encadrant une nouvelle infraction qualifiée de délit.

Une telle modification aurait en effet été très problématique aux yeux de la CCDH parce qu'en vertu des principes de la légalité et de la prévisibilité des peines, toute infraction pénale doit être prévue et encadrée par la loi, tandis que la sanction doit être proportionnelle par rapport à la gravité des faits. Afin de pouvoir apprécier le bien-fondé d'une telle aggravation des sanctions, celle-ci doit être basée, entre autres, sur des données statistiques relatives au non-respect des ordonnances d'isolement ou de mise en quarantaine. À défaut, le gouvernement risquerait d'affaiblir la confiance dans ces mesures qui constituent des entraves sérieuses aux libertés fondamentales. De surplus, un tel changement aurait eu des effets considérables sur l'application des dispositions procédurales et les pouvoirs d'enquête applicables. ¹⁸

E) Protection des données dans le cadre de l'utilisation des tests rapides SARS-CoV-2

Dans un but de surveillance épidémiologique, les auteurs prévoient d'introduire, à l'article 10 du projet de loi, une obligation pour les professionnels de santé amenés à effectuer des tests rapides dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, de renseigner la Direction de la Santé de tout test positif au SARS-CoV-2 et de leur transmettre certaines données à caractère personnel. Il est ainsi prévu que la personne qui effectue le test rapide doit transmettre à l'autorité sanitaire un document daté et signé contenant les données pertinentes dont elle a connaissance. Il s'agit au moins des données individuelles

¹⁶ Projet de loi n°7733, Commentaire des articles, Article 9, p. 4.

¹⁷ Projet de loi n°7733/0A, [Corrigendum](#) du 10.12.2020, p. 2.

¹⁸ Articles 30 et suivants du Code de procédure pénale.

suivantes : le nom et le prénom du patient ainsi que son adresse, la date de naissance et le sexe du patient, la date du test et la source d'infection si elle est connue.

La CCDH souligne qu'il s'agit ici de données à caractère personnel particulièrement sensibles et elle rappelle que, même dans un contexte de gestion d'une crise sanitaire, il est important d'encadrer leur utilisation afin de garantir que l'usage qui en est fait, respecte les droits fondamentaux des personnes concernées par la collecte et le traitement de ces données. Pour le surplus, la CCDH se permet de faire un renvoi aux recommandations relatives à la protection des données qu'elle avait déjà formulées dans ses avis précédents.¹⁹

Adopté par vote électronique le 14 décembre 2020.

¹⁹ CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet 2020.