



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

Avis

sur

le projet de loi n°7634

**modifiant la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de
mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant :**

**1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au
public des médicaments ;**

**2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise
sur le marché et de la publicité des médicaments**

Avis 07/2020

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 20 juillet 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7634. Ce dernier vise à modifier, voire renforcer, les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, introduites par la loi du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.¹ Cette loi est entrée en vigueur le 17 juillet 2020 et avait, à son tour, prolongé et adapté certaines mesures en place depuis la fin de l'état de crise.

La CCDH note que le projet de loi sous avis a été déposé le 20 juillet 2020, à savoir trois jours après l'entrée en vigueur des modifications précédentes. Il ressort de la lettre de saisine du gouvernement que ce dernier cible le 24 juillet 2020 pour l'entrée en vigueur du projet de loi, laissant ainsi un délai de deux à trois jours à tous les acteurs impliqués directement ou indirectement dans la procédure législative pour donner leur avis. Si la CCDH peut comprendre la nécessité d'agir rapidement face aux nouveaux développements de la pandémie, elle réitère sa crainte que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite de manière considérable la possibilité, en termes de temps et de moyens, pour tous les acteurs de contribuer au débat démocratique, particulièrement important en situation exceptionnelle telle que nous vivons actuellement. La CCDH estime que consacrer un peu plus de temps à l'élaboration de projets de loi, en développant une stratégie à moyen terme, permettra d'améliorer la qualité des textes votés. Le gouvernement a lui-même souligné à multiples reprises que les effets de nouvelles mesures ne se manifestent qu'après un certain laps de temps.

La CCDH se demande plus particulièrement pourquoi le gouvernement et la Chambre des Députés ont procédé au vote urgent de la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, alors qu'ils savaient déjà que les mesures prévues ne suffiraient pas pour lutter efficacement contre la propagation du virus et que de nouvelles mesures devraient être prises.² Il est **primordial d'accorder le temps nécessaire à l'élaboration des projets de loi qui restreignent un nombre élevé de droits fondamentaux**. Une telle approche permettrait notamment d'éviter l'élaboration de plusieurs lois subséquentes qui, l'une après l'autre, doivent être rédigées avec une rapidité qui fragilise l'État de droit. Cette approche laisse des traces dans la qualité, la clarté et la sécurité juridique des projets de loi.

Au vu du délai extrêmement bref imposé par le gouvernement, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à la liberté de rassemblement (II) et la liberté individuelle (III) introduites par le projet de loi sous avis. Toutefois, la CCDH renvoie à ses avis du 9 juin et du 13 juillet 2020 et plus précisément aux recommandations y formulées qui restent toujours pertinentes.

¹ [Loi du 17 juillet 2020](#) portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

² Voir notamment la [séance publique n°56](#) de la Chambre des Députés, point d'ordre du jour n°3, compte rendu de la séance et le [Briefing presse suite au Conseil de gouvernement du 15 juillet 2020](#).

II. Les nouvelles restrictions de la liberté de rassemblement et du droit au respect de la vie privée et familiale

Afin de réduire les contacts physiques dans la sphère privée, la loi du 17 juillet 2020 précitée a soumis tout rassemblement de plus de vingt personnes à la condition que des places assises soient prévues et qu'une distance minimale de deux mètres soit respectée. Dans le cas où une distanciation physique n'est pas possible, les personnes doivent porter un masque.

L'article 1^{er} du projet de loi sous avis s'inscrit dans cette même logique, mais va plus loin en ce qu'il interdit « *[l]es rassemblements de personnes à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, dans un lieu fermé ou en plein air, qui accueillent au-delà de dix personnes* ». En même temps, il précise que « *[l]a limite de dix personnes ne s'applique pas aux événements organisés dans les établissements et lieux visés à l'article 2* », c'est-à-dire les restaurants, les débits de boissons, etc.

Par ailleurs, tout autre rassemblement au-delà de dix personnes sera soumis à l'obligation des places assises, de la distanciation respectivement du port d'un masque. Le projet de loi précise que l'obligation du port de masque ne s'applique pas aux rassemblements privés de moins de dix personnes.

Comme déjà souligné dans l'avis du 13 juillet 2020 de la CCDH, la liberté de rassemblement et le droit au respect de la vie privée et familiale peuvent être limités, sous condition que les restrictions soient encadrées légalement, limitées au strict nécessaire et proportionnées au but poursuivi – à savoir la limitation de la propagation du virus dans la population. Le même constat vaut pour le projet de loi sous avis. Il se pose dès lors la question de savoir si la nouvelle restriction peut en effet limiter la propagation du virus et s'il n'y a pas de mesures moins intrusives en termes de droits humains.

Selon l'exposé des motifs, « *un grand nombre [des] infections sont acquis dans des situations où la distanciation physique et les gestes barrières ne sont pas respectés, surtout dans des contextes privés* ». ³ La CCDH ne remet en question ni la véracité de cette affirmation ni l'existence de données permettant d'aboutir à cette conclusion. Néanmoins, la CCDH déplore l'indisponibilité de données concrètes relatives aux nouvelles restrictions et rappelle, comme elle l'a déjà fait dans ses avis du 9 juin et du 13 juillet 2020, **l'importance de veiller à la cohérence des mesures et de publier et de communiquer systématiquement toutes les informations** – y compris les résultats du *contact tracing*.

Si la CCDH note que les projections récentes de la *Covid-19 Task Force* semblent en effet indiquer la nécessité de restreindre les rassemblements privés (notion qui n'est pas suffisamment définie), ⁴ elles indiquent également l'utilité d'autres mesures de protection, telles que le télétravail ou l'augmentation de l'équipe du *contact tracing*, qui ne figurent pas dans le projet de loi sous avis. ⁵ Par ailleurs, selon la *Covid-19 Task*

³ Projet de loi n°7634, Exposé des motifs, p. 1.

⁴ Research Luxembourg COVID-19 Task Force, [Report: Controlling the second wave](#), 19 juillet 2020, pp. 5-6.

⁵ Ibid, p. 6.

Force, il y aurait des indications que les infections se font désormais remarquer d'une manière générale dans la population et ne sont pas seulement causées par des foyers d'infection.⁶ De plus, la CCDH constate que le gouvernement fait référence aux résultats du *contact tracing* pour conclure que les infections ont majoritairement lieu dans le contexte privé. Or, en même temps, le gouvernement souligne que ces mêmes résultats ne permettent pas de conclure à la nécessité de mesures dans d'autres secteurs, tels l'HORECA, les entreprises, l'Éducation, le Sport, etc. Il ne s'agirait que de tendances qui ne reposent pas sur des données concrètes et qui, à l'heure actuelle, ne pourraient pas être publiées.⁷

La CCDH rappelle une nouvelle fois que le gouvernement doit fonder ses décisions sur des données scientifiques vérifiables, sinon l'ingérence aux droits humains pose problème. S'il faut veiller à préserver l'anonymisation des données personnelles⁸, la protection de ces dernières ne doit pas être avancée pour justifier la non-publication de données sur les lieux et secteurs concernés.⁹ Ces données sont notamment utiles, voire nécessaires, pour identifier les causes des infections et détecter des éventuels problèmes structurels qui peuvent exister dans certains secteurs, par exemple le non-respect du droit à un logement décent ou des conditions de travail précaires.¹⁰ De plus, la disponibilité de telles données permettra à tout un chacun de mieux comprendre l'approche du gouvernement, y compris les contradictions éventuelles entre les différentes mesures. À titre d'exemple, il est important de clarifier pourquoi le risque d'infection est estimé plus élevé dans le cadre de rencontres privées que dans les restaurants et bars ou lors d'activités sportives, où la distanciation physique n'est pas non plus garantie.

La notion d'« événements à caractère privé » soulève également des points d'interrogation, de sorte que la CCDH recommande de la préciser davantage. Est-ce que le gouvernement entend interdire, à titre d'exemple, un pique-nique privé avec plus de dix personnes dans un parc, même si ces personnes respectent les gestes barrières, alors qu'une fête privée avec vingt personnes dans un bar restera autorisée (avec comme limite dix personnes par table et sans obligation du port de masque) ?

⁶ Research Luxembourg COVID-19 Task Force, [Bericht: Analyse der COVID-19 Fallzahlen in Luxemburg im Hinblick auf die derzeitige Lage](#), 15 juillet 2020: "Dabei sind die Fallzahlen zwar geringer, aber die ähnliche Verdopplungszeit zeigt an, dass sich die Infektionen schon in der Gesamtbevölkerung bemerkbar machen und nicht nur von Infektionsclustern getrieben werden. Somit müsste man aufgrund der aktuell vorliegenden Fallzahlen von einer allgemeinen zweiten Welle ausgehen."

⁷ [Briefing presse suite au Conseil de gouvernement](#), 19 juillet 2020 ; Voir aussi le communiqué de presse du 10 juillet 2020 « Nouvelles infections Covid-19 - Rétrospective de la semaine du 29 juin au 5 juillet », <https://sante.public.lu/fr/actualites/2020/07/pk-statec/communiquie-statec.pdf>.

⁸ Il faut veiller à ce que les données publiées ne permettent pas d'identifier les personnes ou de créer, voire renforcer, des stigmas. Voir notamment Jacques Ganser, *Geleakte Corona-Karte zeigt Details*, Luxemburger Wort, 20 juillet 2020, www.wort.lu/de/lokales/geleakte-corona-karte-zeigt-details-5f15ad73da2cc1784e3620cf.

⁹ Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerall-ukomm.

¹⁰ Voir notamment *Coronavirus : hausse du nombre de cas dans un abattoir allemand*, Le Soir, 22 juin 2020, www.lesoir.be/308826/article/2020-06-22/coronavirus-hausse-du-nombre-de-cas-dans-un-abattoir-allemand ; Comité européen des droits sociaux, *Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic*, 21 avril 2020, <https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640>.

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH salue que **le gouvernement vise à améliorer sa stratégie de sensibilisation et de communication**, et qu'il en fera une priorité.¹¹ La CCDH est d'avis que le non-respect par certaines personnes des gestes barrières pourrait aussi être le miroir de l'absence de clarté de la communication du gouvernement où les messages se suivent et ne se ressemblent pas toujours. Il ne suffit pas de communiquer fréquemment, mais il faut avant tout **veiller à la clarté, la précision et la compréhensibilité des messages**. En même temps, il faut **prendre en compte les spécificités et les besoins divergents de la population afin de veiller au respect du droit à l'information de tout un chacun**.

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses observations formulées dans son avis du 13 juillet 2020.

III. Introduction de sanctions pour personnes en quarantaine et isolement

Le projet de loi sous avis prévoit à l'article 12 qu'une amende de 25 à 500 euros en cas de non-respect, par la personne concernée, d'une mesure d'isolement ou de mise en quarantaine peut être émise sous forme d'ordonnance par le directeur de la santé ou son délégué.

Alors que les auteurs du projet de loi notent qu'un certain nombre de personnes¹² concernées ne respectent pas les mesures imposées, la CCDH se demande dans quelle mesure l'introduction d'une telle amende constituera effectivement l'outil adéquat pour permettre d'atteindre le but poursuivi, c-à-d la réduction des infections. La CCDH estime **qu'une information et une communication claire, transparente et cohérente, permettraient d'atteindre un public varié et avoir un plus grand effet**. Elle rappelle ici sa recommandation précédente de miser surtout sur la **responsabilisation et la collaboration des personnes concernées**.

Par ailleurs, la CCDH souligne que si le nombre de sanctions prévues par la loi augmente, la charge qui pèse sur les autorités de contrôle augmente également. Elle invite dès lors le gouvernement à veiller à ce que ces acteurs, y compris la Police Grand-Ducale, aient les ressources nécessaires pour exercer toutes leurs missions.

La CCDH note positivement que le montant prévu de l'amende n'est pas trop élevé, surtout en comparaison avec d'autres pays européens qui ont choisi la même voie¹³. Elle rappelle néanmoins qu'il existe un risque que par crainte de voir les personnes dans leur entourage exposées à une mesure privative de liberté, y inclus des sanctions en cas de non-respect, des personnes pourraient hésiter à dévoiler tous les contacts qu'elles ont eus.

Quant à la question du profil des personnes ne respectant pas la quarantaine, respectivement l'isolement, dans une récente interview, la Ministre de la Santé a donné l'exemple de personnes se trouvant en séjour irrégulier qui n'avaient pas

¹¹ Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerall-ukomm.

¹² Dans l'exposé des motifs, il est noté qu'il s'agit d'« un nombre de plus en plus élevé de personnes », mais les auteurs du projet de loi ne fournissent aucune donnée précises.

¹³ Voir p.ex article L.3136-1 du Code de la santé publique français

respecté la mise en quarantaine, en ce qu'elles se sont rendues sur leur lieu de travail.¹⁴

Dans ce contexte, la CCDH rappelle que dans son avis du 9 juin 2020, elle avait déjà recommandé au gouvernement de **prévoir des alternatives et exemptions à l'interdiction de sortie afin de veiller au respect des droits humains des personnes concernées**. Ainsi, elle avait souligné qu'« *il devrait notamment être possible, en respectant des mesures de protection sanitaires strictes, de se déplacer pour des raisons familiales ou relationnelles urgentes (p. ex. risque de décès de personnes proches, naissance d'un enfant ...), pour se mettre à l'abri de violences domestiques, pour voir un médecin, pour s'occuper de ses animaux, pour faire d'autres activités pour lesquelles il n'y a aucun risque réel de contagion, etc.* »

La CCDH insiste dès lors sur l'importance de **veiller aux situations individuelles des personnes concernées et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins** au lieu de pénaliser, via des amendes, des personnes se trouvant déjà dans une situation de précarité. Dans le même ordre d'idées, elle souligne que des **mesures d'apparence neutre sont susceptibles d'avoir des impacts différents sur des personnes défavorisées et qu'il s'agit d'éviter des discriminations potentielles**.

Le respect des droits humains joue un rôle crucial, davantage encore pendant cette période d'incertitude, et doit guider le gouvernement dans sa prise de décision. Il est ainsi primordial d'analyser l'impact des mesures en tenant compte de la dimension du genre, de l'âge, du handicap, de l'origine, du statut socio-économique, etc.

Enfin, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations relatives à l'isolement et la quarantaine, qu'elle avait déjà exprimées dans son avis du 9 juin 2020, surtout en ce qui concerne la prise en compte des situations individuelles, les garanties procédurales pour les personnes concernées, le manque de clarté des définitions, etc.

La CCDH souligne que ces recommandations restent toujours de vigueur et elle invite les auteurs du projet de loi à s'en inspirer pour améliorer le texte.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que même si les personnes concernées ont la possibilité de faire un recours devant le tribunal administratif, le Président de cette juridiction a affirmé que « *l'accès aux locaux du tribunal administratif d'une telle personne infectée ou « à haut risque d'être infectées » sera purement et simplement refusé* ». ¹⁵ La CCDH exhorte le gouvernement à **revoir la procédure prévue et à veiller à ce que l'accès à la justice et aux voies de recours soit absolument garanti à tout un chacun**. Elle réitère également sa question de savoir si le choix de la juridiction administrative est justifié, d'autant plus qu'une procédure différente est prévue pour les personnes placées en dehors de leur domicile sans leur consentement.

Adopté par vote électronique le 22 juillet 2020.

¹⁴ Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerall-ukomm

¹⁵ Avis du Tribunal Administratif sur le projet de loi n°7622, p. 3.