



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

Avis

sur

le projet de loi n°7622

**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 06/2020

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), la CCDH a décidé de s'autosaisir du projet de loi n°7622, tel que modifié par les amendements parlementaires du 8 juillet 2020.¹

Alors que pour ledit projet de loi n°7606, la CCDH a été saisie par le Ministre de la Santé, elle regrette de constater que pour le présent projet de loi, le gouvernement n'a pas considéré nécessaire de demander l'avis de la CCDH. La CCDH craint que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé rend difficile le travail des différents acteurs concernés. Cette approche limite par conséquent de manière considérable la possibilité pour ces acteurs d'alimenter le débat public et de contribuer ainsi avec leurs avis à améliorer le projet de loi.

Le projet de loi sous avis prévoit de fusionner en un seul texte, d'une part, la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques², et, de l'autre part, 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 public³. Ces deux lois ont permis de fixer un cadre légal pour les mesures prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 après la fin de l'état de crise. Alors que leur durée d'application a été limitée à un mois, le présent projet de loi vise à prendre le relai des deux textes et à proroger, adapter, respectivement renforcer les mesures instituées par les deux lois précitées du 24 juin 2020 tout en prévoyant une durée d'applicabilité jusqu'au 30 septembre 2020.

Dans son avis 05/2020 du 9 juin 2020 relatif au projet de loi n°7606⁴, qui est devenu la loi précitée du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques, la CCDH s'est exprimée sur les différentes mesures restrictives du droit à la liberté ainsi que sur des questions de protection des données personnelles. La CCDH et d'autres acteurs avaient fait des recommandations et

¹ Projet de loi 7622 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.

² 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, Mémorial A n°524 du 24 juin 2020

³ 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, Mémorial A n°525 du 24 juin 2020

⁴ Avis 05/2020 de la CCDH sur le projet de loi n°7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (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, disponible sur www.ccdh.public.lu

proposé des modifications substantielles qui n'ont pas été prises en compte dans le projet de loi sous avis, excepté pour ce qui touche à la protection des données.

Au vu du délai restreint imposé, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à la liberté de rassemblement (II.A) et l'élargissement de l'accès aux données personnelles et de santé (II.B). Toutefois, la CCDH renvoie à son avis du 9 juin 2020 et plus précisément aux recommandations y formulées qui restent toujours pertinentes et de vigueur (III).

II. Les nouvelles restrictions aux libertés et droits fondamentaux

A. La restriction de la liberté de rassemblement et du droit au respect de la vie privée et familiale

La loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques interdit dans son article 2 (1) tout rassemblement sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public de plus de 20 personnes, à moins qu'il y ait des places assises et que le respect d'une distanciation physique soit garanti. Alors que les auteurs de cette loi avaient initialement prévu de restreindre également les rassemblements privés, cette idée a finalement été supprimée du texte suite à l'opposition formelle du Conseil d'État pour violation du droit au respect de la vie privée et familiale. Le projet de loi sous avis vise à réintroduire cette interdiction.

En effet, l'article 4 du projet de loi ne fait plus de distinction en fonction du lieu et du contexte du rassemblement. La restriction prévue par le projet de loi s'appliquera donc à l'avenir également aux lieux privés. Les auteurs du projet de loi justifient le renforcement de cette restriction du fait que, « *la situation épidémiologique de l'infection COVID-19 au Luxembourg vient de changer (...)* » et qu'« *[i]l apparaît également qu'un grand nombre de ces infections sont acquis dans des situations où la distanciation physique et les gestes barrières ne sont pas respectés, surtout dans des contextes privés.* »⁵ Il s'agirait donc « *d'imposer à nouveau des mesures plus restrictives (...) afin de pas compromettre à terme d'autres activités économiques et sociales qui actuellement sont encore sujettes à des mesures restrictives touchant également à des droits fondamentaux.* »⁶

La CCDH note dans ce contexte que, dans son avis du 10 juillet 2020,⁷ le Conseil d'État dit qu'il « *peut suivre ces explications* » en soulignant avoir reçu une étude de l'Université du Luxembourg sur des simulations du risque d'infection.⁸ La CCDH note cependant que l'étude précitée date du 20 juin 2020, et que ces données étaient donc déjà disponibles avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 juin 2020. Si ces données ne justifiaient pas des restrictions dans la sphère privée à ce moment-là, la CCDH a du mal à suivre le Ministère de la Santé lorsqu'il se base sur ces données dans le cadre du présent projet de loi et se demande s'il se réfère à d'autres évidences ou

⁵ Projet de loi 7622, Exposé des motifs, p. 1.

⁶ Projet de loi 7622, Exposé des motifs, p. 1.

⁷ Conseil d'État, [Avis n°60.282 du 10 juillet 2020](#), p. 6.

⁸ Luxembourg Centre for Systems Biomedicine (LCSB), « [Simulationen zu den mittelfristigen Entwicklungen der COVID-19 Epidemie in Luxemburg bezüglich zukünftiger Maßnahmen des Deconfinements](#) », University of Luxembourg, 20.06.2020, point 3. (<https://researchluxembourg.lu/publications/>)

recommandations scientifiques nationales ou internationales et qui ne sont pas mentionnées.

La CCDH déplore d'une manière générale l'accès insuffisant aux données scientifiques justifiant les nouvelles restrictions. Elle réitère donc ses recommandations formulées dans son avis du 9 juin 2020 sur ce point en incitant le gouvernement à publier et communiquer systématiquement toutes les données et tous les développements scientifiques justifiant les mesures restrictives, y compris celle portant sur la question du nombre maximal de 20 personnes, sachant que l'étude sur laquelle le gouvernement semble se baser traite uniquement des rassemblements entre 50 et 200 personnes.⁹ Il s'y ajoute que, selon un rapport du 2 juillet 2020 de la Covid-19 Task Force, l'origine des nouvelles infections était encore à déterminer afin de voir si celles-ci proviennent d'une propagation générale du virus ou de foyers d'infection.¹⁰

La CCDH rappelle que le droit au respect de la vie privée et familiale peut faire l'objet de restrictions, si ces dernières sont encadrées légalement, nécessaires, et proportionnelles par rapport au but poursuivi. Dans la mesure où les restrictions visent à endiguer la pandémie Covid-19, il peut être admis qu'elles poursuivent le but légitime de la protection de la santé. Or, la question de la nécessité et de la proportionnalité requiert une analyse plus approfondie. Plusieurs éléments peuvent être pris en compte pour cette évaluation.

D'une part, il faut relever positivement que le projet de loi ne vise pas à imposer une interdiction totale des rassemblements privés au-delà de 20 personnes, au contraire, il les soumet à des conditions (places assises, distanciation physique et port d'un masque). De même, le projet de loi exclut, notamment, les activités scolaires et parascolaires de cette interdiction,¹¹ les restrictions sont limitées dans le temps (à savoir 2 mois) et le projet de loi ne prévoit que des sanctions relativement faibles qui ne seront pas inscrites dans le casier judiciaire.

Il s'y ajoute que le gouvernement avait, dans un premier temps, adopté une approche moins restrictive en misant surtout sur la responsabilité individuelle. Cette approche s'inscrit dans la logique du principe de proportionnalité. Ainsi, uniquement si des mesures moins intrusives n'aboutissent pas il peut être recouru à des mesures plus contraignantes en termes de droits humains.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Luxembourg Centre for Systems Biomedicine (LCSB), [Report: Analyse der Covid-19 Fälle im Hinblick auf eine mögliche 2. Welle](#), University of Luxembourg, 2.07.2020, p. 5 : „Ab dem 19. Juni ist aber ein sprunghafter Anstieg zu verzeichnen, wobei die normierten und über 7 Tage gemittelten Werte einen exponentiellen Verlauf zeigen. Dies ist ein klares Indiz, dass der Anstieg der Fallzahlen nicht durch das vermehrte Testen induziert wurden und u.U. den Anfang einer 2. Welle anzeigt. Für eine weitere Analyse wäre es im nächsten Schritt essentiell, den Ursprung der neuen Fälle auszumachen, d.h. insbesondere festzustellen, ob der Anstieg aus Infektionsclustern und entsprechender Kontaktverfolgung hervorgeht oder eine allgemeine Virusverbreitung in der Bevölkerung darstellt.“

¹¹ Il en va de même des acteurs culturels, culturels et sportifs lors de l'exercice de leurs activités. La liberté de manifestation, les funérailles, les foires, marchés et salons où le public circule ne sont pas soumis à l'obligation des places assises, tandis que les mineurs de moins de six ans, les personnes qui cohabitent ou font partie d'un même ménage ne sont ni obligés de respecter une distance minimale, ni de porter un masque. Les personnes en situation de handicap sont également, dans une certaine mesure, exclues des restrictions

Finalement, les rapports et données épidémiologiques dont dispose le gouvernement semblent indiquer une augmentation des infections du virus SARS-CoV-2, y compris lors de rassemblements privés.

D'une autre part, la CCDH souligne que l'interdiction prévue par le projet de loi reste d'application générale et n'affectera pas seulement les rassemblements privés identifiés par le gouvernement comme des foyers d'infection. De plus, la CCDH rejoint les interrogations du Conseil d'État sur les mesures de contrôle, étant donné que les forces de l'ordre ne peuvent pas faire des interventions dans des lieux privés sans violer le droit au respect du domicile. La CCDH se demande quels moyens et pouvoirs seront dès lors utilisés pour détecter et poursuivre ces infractions ?

Bien que le projet de loi soit de nouveau limité dans le temps, c'est-à-dire pour une durée de deux mois, la CCDH note que celle-ci a néanmoins augmenté par rapport à celle prévue dans les deux lois précitées de 2004, laquelle se limitait à un mois. La CCDH incite le gouvernement à éviter la normalisation de situations affaiblissant les droits humains, d'autant plus si cette prolongation se base sur des raisons administratives, notamment du fait de la pause d'été de la Chambre des députés. Dès que la raison justifiant ces mesures disparaît, celles-ci doivent être abrogées afin de ne pas violer les principes de nécessité et de proportionnalité.

Alors que la CCDH estime que les professionnels de santé sont les mieux placés pour évaluer la nécessité et l'apport des mesures pour lutter efficacement contre les risques d'infections, elle se demande néanmoins si l'introduction de sanctions dans le contexte privé est l'outil adéquat pour contribuer au respect des gestes barrières, et, par conséquent, pour contrôler les nouvelles infections. En tout état de cause, la CCDH rappelle l'importance d'une communication proactive régulière, claire et transparente de la part du gouvernement afin que tout un chacun puisse saisir l'utilité et l'importance des règles mises en place. Dans ce contexte, la CCDH constate que certaines modifications de ces règles prévues notamment par le projet de loi peuvent prêter à confusion. En effet, tandis que dans certains secteurs, les mesures sanitaires sont de plus en plus allégées, voire levées, (travail, tourisme, commerce, sport, culture, éducation, etc.), le gouvernement renforce néanmoins les restrictions dans le contexte privé. Si la CCDH reconnaît la nécessité de relancer l'économie luxembourgeoise, elle souligne que la protection de la santé de tout un chacun doit occuper une place principale dans **tous** les domaines et doit appeler à la responsabilité de **tous** les secteurs, surtout puisque les effets protecteurs des simples gestes et habitudes de protection ont été démontrés être efficaces. Ainsi, elle recommande au gouvernement de veiller à la cohérence de son approche.

B. La protection des données personnelles

En ce qui concerne les questions liées à la protection des données personnelles, la CCDH note avec satisfaction que de nombreuses recommandations de la CCDH, ainsi que d'autres acteurs, dont notamment la CNPD, ont été reprises dans la loi actuelle. Elle regrette néanmoins que certaines autres ont été ignorées. Ainsi, la CCDH avait recommandé d'énoncer dans ladite loi les différents droits des personnes concernées, y compris le droit d'information et d'opposition, de préciser les finalités de traitement et les modalités permettant de garantir la sécurité du traitement, et de limiter davantage les personnes ayant accès aux données personnelles et de spécifier

les catégories de données auxquelles les différentes personnes habilitées auront accès, en fonction de la nécessité de ces données pour l'exécution de leur mission.

Le projet de loi sous avis prévoit certaines modifications ayant un impact en matière de protection des données.

Alors que l'article 10 du projet de loi sous avis reprend majoritairement les dispositions de l'article 8 de la loi précitée du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques, il est toutefois prévu au paragraphe 3 que le droit d'accès aux données de santé personnelles ne sera plus réservé qu'aux médecins et professionnels de la santé, mais qu'il sera également autorisé aux fonctionnaires et employés nommément désignés par le directeur de la santé.

Tout en admettant l'importance des considérations d'ordre pratique qui sont à la base de cette proposition de modification, la CCDH souligne le caractère particulièrement sensible des données relatives à la santé. Elle rappelle qu'aussi bien la CCDH que la CNPD avaient, dans leurs avis respectifs sur le projet de loi n°7606, salué la décision de restreindre considérablement le cercle de personnes pouvant accéder à ces données.

Par ailleurs, la CCDH note favorablement la précision apportée au paragraphe 5 de l'article 10 qui permet de clarifier que le délai d'anonymisation de 3 mois y prévu s'applique sans préjudice de l'article 5, paragraphe 3, alinéa 2 du projet de loi, alors qu'en vertu de cette disposition, les données des personnes dont le résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 a été négatif sont anonymisées à l'issue d'une durée de soixante-douze heures après leur réception.

III. Prolongement des mesures restrictives du droit à la liberté

En premier lieu, la CCDH tient à souligner que la grande majorité de ses recommandations, formulées dans son avis sur le projet de loi n°7606, restent d'application pour le projet de loi sous avis.

Alors que la CCDH pouvait dans une certaine mesure comprendre que le gouvernement n'a pas pu mettre en œuvre toutes ses recommandations à cause de l'urgence, la CCDH regrette de constater que les auteurs du présent projet de loi n'ont pas utilisé le temps disponible après l'adoption de la loi précitée du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques pour modifier toutes les autres dispositions incompatibles avec les droits humains. Elle souligne que ces problèmes n'avaient pas uniquement été soulevés dans l'avis de la CCDH.¹²

La CCDH souligne que les mesures restrictives des droits fondamentaux, une fois adoptées, ne seront que difficilement modifiées par la suite. Même si les deux lois du 24 juin 2020 n'étaient supposées avoir qu'une durée limitée d'un mois, il ressort clairement de la lecture du projet de loi sous avis que les mesures critiquées y sont maintenues.

¹² Voir notamment Conseil d'État, [Avis n°60.282 du 10 juillet 2020](#), p. 4 : « *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.* »

Dans ce contexte, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les nombreuses recommandations exprimées dans son avis du 9 juin 2020, surtout en ce qui concerne le manque de clarté des définitions, la transparence et l'accès aux informations du public et de la presse, l'isolement, la quarantaine, l'isolement forcé et la protection des données.

La CCDH invite dès lors le gouvernement à retravailler dans les meilleurs délais, et au plus tard pour le 30 septembre, avec assiduité et cohérence certaines dispositions afin de garantir leur compatibilité avec les droits humains et de prendre en considération les recommandations de la CCDH.

IV. Conclusions et Recommandations

- La CCDH souligne que la grande majorité de ses recommandations, formulées dans son avis sur le projet de loi n°7606, restent aussi valables pour le projet de loi sous avis, étant donné que seulement un nombre réduit de ses recommandations a été repris dans la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.
- La CCDH note que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé rend difficile le travail des différents acteurs concernés. Cette approche limite de manière considérable la possibilité pour ces acteurs d'alimenter le débat public et de contribuer ainsi avec leurs avis à améliorer le projet de loi.
- La CCDH rappelle que le droit au respect de la vie privée et familiale peut uniquement faire l'objet de restrictions, si ces dernières sont encadrées légalement, nécessaires, et proportionnelles par rapport au but poursuivi.
- La CCDH déplore d'une manière générale l'accès insuffisant aux données scientifiques justifiant les nouvelles restrictions. Elle invite le gouvernement à publier et communiquer systématiquement tous les données et développements scientifiques permettant de justifier les mesures spécifiques prises.
- La CCDH relève positivement que le projet de loi ne vise pas à imposer une interdiction totale des rassemblements privés au-delà de 20 personnes, mais les soumet à des conditions. Or, la CCDH souligne que l'interdiction prévue par le projet de loi reste d'application générale et n'affectera pas seulement les rassemblements privés identifiés par le gouvernement comme des foyers d'infection.
- La CCDH se demande si l'introduction de sanctions dans le contexte privé est l'outil adéquat pour contribuer au respect des gestes barrières et par conséquent pour endiguer les nouvelles infections. Elle se pose par ailleurs des questions sur les mesures de contrôle de cette interdiction.

- La CCDH insiste sur l'importance d'une communication proactive, claire et transparente de la part du gouvernement afin que tout un chacun puisse saisir l'utilité et l'importance des règles en place.
Par ailleurs, elle recommande au gouvernement de veiller à la cohérence de ses différentes approches qui peuvent sembler contradictoires.
- Alors que la durée d'application du projet de loi est limitée à deux mois, la CCDH souligne que dès que la raison justifiant les mesures restrictives prévues disparaît, celles-ci doivent être supprimées afin de ne pas violer les principes de nécessité et de proportionnalité.
- En ce qui concerne les questions liées à la protection des données personnelles, la CCDH note avec satisfaction que de nombreuses recommandations de la CCDH, ainsi que d'autres acteurs, ont été reprises dans la loi actuelle, mais elle regrette néanmoins que certaines autres ont été ignorées.
- La CCDH regrette de constater que les auteurs du présent projet de loi n'ont pas utilisé le temps disponible après l'adoption de la loi du 24 juin 2020 pour modifier toutes les autres dispositions incompatibles avec les droits humains.
- La CCDH invite le gouvernement à retravailler dans les meilleurs délais, et au plus tard pour le 30 septembre, avec assiduité et cohérence certaines dispositions afin de garantir leur compatibilité avec les droits humains et de prendre en considération les recommandations de la CCDH.

Adopté par vote électronique le 13 juillet 2020.