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

Avis

sur

le projet de loi n°7738 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 du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises
3° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

Avis 14/2020

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 21 décembre 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7738, qui vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. La CCDH note que le vote est prévu pour le 24 décembre 2020, à savoir trois jours après le dépôt dudit projet de loi à la chambre.[1]

La CCDH tient à souligner que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite de manière considérable la possibilité pour les différents acteurs d'alimenter le débat public et d'effectuer ainsi une analyse plus profonde des nouvelles mesures. Cette situation est d'autant plus regrettable étant donné que le projet de loi sous avis prévoit des mesures particulièrement restrictives.

Au vu du délai extrêmement restreint, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à l'extension de l'interdiction des déplacements sur la voie publique pendant la nuit (B), l'interdiction de consommation de l'alcool sur la voie publique (C), la réduction de l'accès à certains produits considérés comme non-essentiels (D) ainsi que la protection des données personnelles traitées notamment dans le cadre du programme de vaccination (E).

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses recommandations formulées dans ses avis précédents.[2]

II. Analyse du projet de loi 7738

A. Observations préliminaires

Si la CCDH peut comprendre la nécessité de mettre en place des mesures pour endiguer la pandémie Covid-19 vu que « *la situation au niveau des hôpitaux (…) est extrêmement tendue* » et que le « *nombre d'infections nouvelles (…) stagne à un haut niveau* »,[3] il ne ressort ni de l'exposé des motifs ni du commentaire des articles en quoi la situation actuelle diffère de celle du 15 décembre 2020. Au contraire, nous observons depuis quelques jours une diminution du nombre de personnes infectées ce qui porte à penser que les mesures prises récemment portent à conséquence. Néanmoins, et c'est tout à fait logique, les médecins des hôpitaux font des appels d'alerte face à la crainte de collapse de leurs capacités.[4] Il est éminemment important d'en tenir compte. Dans ce

[1] Chambre des députés, « *Nouvelles mesures anti-covid* », 21.12.2020, disponible sur www.chamber.lu
[2] CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, Avis 08/20202 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, Avis 13/2020 du 14.12.2020.
[3] Projet de loi n°7738, Exposé des motifs, p. 1.
[4] AMMD, *Prise de position de l'AMMD réunie en AG le 19.12.2020 face à la situation actuelle de la pandémie COVID-19* ; voir aussi la réponse de Madame la Ministre de la Santé à la question parlementaire

sens la CCDH est aussi particulièrement préoccupée par l' « *absentéisme des médecins et du personnel hospitalier (…)* » qui est « *en augmentation, et ce dans tous les établissements hospitaliers que ce soit en raison d'une quarantaine, d'un isolement, d'un congé de maladie, d'un congé pour raisons familiales ou tout simplement d'une forme d'épuisement professionnel ou de burn-out* ».[5] La CCDH se pose des questions quant à savoir si toutes les mesures nécessaires sont prises pour protéger adéquatement ces personnes.

Alors que le gouvernement invoquait encore dans le cadre du projet de loi 7733 que « *[n]os pays voisins, alors qu'ils ont mis en place des mesures beaucoup plus strictes sont loin d'avoir atteint les objectifs qu'ils se sont fixés* » pour justifier l'ouverture des commerces,[6] une semaine plus tard, il se réfère à ces mêmes pays pour justifier les nouvelles restrictions : « *(…) pour y arriver, [nos pays voisins] ont dû adopter des mesures très strictes* ».[7] Les auteurs du projet de loi sous avis soulignent aussi que « *l'approche de la période de fêtes où traditionnellement les échanges entre personnes sont fréquents, prolongés et rapprochés (…) risque de nouvelle vague d'infections* » tout en prévoyant que les nouvelles mesures n'entrent en vigueur que le lendemain de Noël, à savoir le 26 décembre 2020. En principe, l'approche consistant à prendre d'abord des mesures moins restrictives pour ensuite évaluer leur impact et prendre des mesures encore plus restrictives, uniquement si celles-ci s'avèrent insuffisantes, répond aux principes de proportionnalité, d'adaptation et de nécessité. Or, la CCDH souligne que s'il est évident que des mesures s'imposent pour la protection de la santé de tout un chacun, celles-ci doivent prévaloir sur des intérêts économiques éventuels. En tout état de cause, la CCDH rappelle de nouveau l'importance de veiller à la **cohérence, la transparence et la compréhensibilité** des mesures.

Par ailleurs, à côté des nouvelles restrictions sur lesquelles la CCDH s'exprime ci-dessous, elle souhaiterait attirer l'attention sur un certain nombre de mesures qui l'interpellent, mais sur lesquelles, en raison des très brèves échéances, elle ne pourra malheureusement pas faire des recherches plus approfondies.

Il s'agit tout d'abord de **l'obligation de dénonciation** prévue par le nouvel article 16*ter* pour « *[t]out fonctionnaire, salarié ou agent chargé d'une mission de service publique (…) qui dans l'exercice de ses fonctions* » prend connaissance d'une violation des mesures de quarantaine ou d'isolement. La CCDH estime qu'il s'agit d'une extension de l'obligation de dénonciation qui pèse déjà sur ces mêmes agents en vertu de l'article 23 du Code de procédure pénale. En effet, ils sont déjà obligés de dénoncer des crimes ou délits dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Or ici, il s'agit de simples contraventions punies de peines de police. La CCDH exprime son inquiétude par rapport au bien-fondé et à la proportionnalité de cette mesure, d'autant plus qu'en cas de

urgente n°3273 du 10 décembre 2020 de Madame la Députée Martine Hansen concernant les "Capacités des hôpitaux" ; Sophie Kieffer, *De nouvelles mesures s'imposent*, Quotidien, 3.11.2020 ; AMMD, *D'Propositioune vun den Doktren ginn net seriö geholl*, RTL, disponible sur https://www.rtl.lu/news/national/a/1603897.html.

[5] Ibid, p. 2.

[6] Projet de loi n°7733, Exposé des motifs, p. 1.

[7] Projet de loi n°7738, Exposé des motifs, p. 1.

non-respect de cette obligation, ces agents risquent de s'exposer à des sanctions disciplinaires. Il s'agit aussi de bien évaluer l'impact que de telles dispositions entrainent sur le vivre ensemble dans notre société. Différents membres du gouvernement et du parlement se sont exprimés à ce sujet dans le passé : au-delà de la responsabilité que chacun doit assumer pour la collectivité, il s'agit d'éviter le développement d'attitudes de délation et de dénonciation. Celles-ci créent des clivages alors même que nous devons nous engager pour une société solidaire.

Un autre questionnement concerne la **fermeture de tous les établissements culturels**.[8] La CCDH renvoie dans ce contexte à son avis précédent pour rappeler l'importance du droit à la culture. En même temps, elle constate que les établissements destinés à l'exercice du culte sont autorisés à rester ouverts et que les activités cultuelles restent autorisées. La CCDH invite le gouvernement à ne pas opérer de discrimination entre ces droits.

La CCDH note que le projet de loi ne fait aucune mention du **recours au télétravail**, ni dans le secteur public ni dans le secteur privé. Dans ce contexte, la CCDH souligne l'importance de protéger tous les employés en mettant en place des mesures tel le télétravail ou toute autre mesure garantissant leur sécurité et leur santé au travail.

B. Interdiction des déplacements sur la voie publique entre 21 heures et 6 heures

Dans son avis relatif au projet de loi n°7683, la CCDH avait déjà insisté sur la gravité de la mesure du couvre-feu qui présente notamment une importante restriction de la liberté de circulation, droit fondamental consacré par le protocole n°4 à la CEDH. Cette mesure impacte avant tout les personnes les plus précaires.

La CCDH accueillait favorablement la décision initiale du gouvernement de ne fixer le début du « couvre-feu » que tard le soir et saluait la décision du gouvernement de limiter initialement la durée de cette mesure jusqu'au 30 novembre 2020, prolongée ensuite jusqu'au 15 décembre 2020. Il nous importait de souligner l'importance d'évaluer son impact et la nécessité d'une éventuelle prolongation. En effet, le gouvernement est obligé à ne retenir que des mesures absolument indispensables à la lutte contre l'épidémie s'agissant du choix des activités objet de restrictions.

La CCDH note que le nouvel article 3 du projet de loi sous avis interdit dorénavant les déplacements des personnes entre 21 heures du soir et 6 heures du matin, tout en maintenant une série d'exceptions à cette interdiction. Le nouveau couvre-feu, qui commence deux heures plus tôt que celui actuellement en vigueur, restera en place jusqu'au 10 janvier 2021. Ce durcissement serait justifié « *[e]n raison du nombre de nouveau cas de contamination encore élevé* ».[9]

[8] À l'exception des établissements culturels destinés à la recherche.
[9] Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p.1.

Dans son avis précité, la CCDH soulignait aussi que toute décision doit être fondée sur des données scientifiques et médicales dûment validées. Or, faute de données statistiques et scientifiques sur les lieux et contacts d'infection spécifiquement en lien avec les activités nocturnes, la CCDH n'est toujours pas en mesure d'évaluer la nécessité et la proportionnalité de la prolongation et le durcissement de cette mesure.

En ce qui concerne le manque de précision des exceptions prévues par le projet de loi, la CCDH renvoie à ses nombreuses critiques et recommandations formulées dans son avis relatif au projet de loi n°7683, qui restent de vigueur dans leur quasi-totalité.[10] Elles sont d'autant plus importantes que les sanctions seront augmentées considérablement par le projet de loi sous avis,[11] y compris en cas de non-respect du couvre-feu. La CCDH regrette que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles apportent une justification pour l'augmentation des sanctions. En outre, elle rappelle d'une manière générale 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 ces personnes défavorisées. Voilà pourquoi elle réitère l'importance de veiller à la sensibilisation ainsi qu'à la cohérence, la transparence et la compréhensibilité des mesures.

C. Interdiction de consommer de l'alcool sur la voie publique et les espaces publics

Le nouvel article 3*ter* prévoit que la consommation d'alcool sur la voie publique et dans les espaces publics sera interdite. Selon les auteurs du projet de loi, « *de nombreux rassemblements se créent sur la voie publique lorsque sont consommées des boissons alcooliques (…)* ».[12]

Dans ce contexte, la CCDH se pose des questions quant aux effets de cette interdiction sur certaines personnes, notamment celles qui souffrent d'une dépendance à l'alcool et qui n'ont pas la possibilité d'en consommer dans des endroits privés, telles que certaines personnes sans domicile fixe.

[10] Avis 13/2020 du 14.12.2020 sur le projet de loi 7733 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, disponible sur www.ccdh.lu.
[11] Projet de loi n°7738, article 12 (1). L'avertissement taxé sera augmenté de 145 euros à 300 euros, tandis que l'amende qui pourra être prononcée à l'encontre des personnes physiques se situera entre 500 et 1000 euros.
[12] Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 2.

D. Réduction de l'accès à certains produits considérés comme non-essentiels

Le nouvel article 3bis (3) 8° interdit « *la vente au détail de produits et de marchandises* » qui ne sont pas considérés comme « *essentiels ou indispensables* » [13]. Ce même article énumère de manière exhaustive les activités qui resteront autorisées.[14]

Le commentaire des articles fournit seulement quelques précisions par rapport à l'étendue de cette disposition. Sont ainsi considérées comme non-essentiels la « *vente de textiles, d'articles d'habillement, de quincaillerie, d'appareils électriques et électroménagers, de meubles, de voitures, de jeux ou de jouets* ».[15] En ce qui concerne les produits considérés comme essentiels tels que les ustensiles de ménage et de cuisine, il est précisé que cette notion « *vise à désigner des objets domestiques sans mécanisme* ». La CCDH souligne que de telles listes risquent de ne pas être complètes et que de nombreuses questions peuvent se poser notamment par rapport à l'interprétation de ces catégories de produits. Si la CCDH peut comprendre que la loi ne peut pas forcément prévoir toutes les différentes situations, elle souligne l'importance de fournir davantage de précisions et de veiller à maintenir une certaine flexibilité pour éviter des situations discriminatoires.[16]
En tout cas, la CCDH estime qu'il est primordial que toutes ces informations et précisions soient communiquées au grand public et facilement accessibles à tout un chacun.

Par ailleurs, le commentaire des articles précise que « *si une exploitation commerciale propose à la fois des produits ou marchandises dont la vente est autorisée et des produits et des marchandises dont la vente n'est pas autorisée, elle doit prendre des mesures à assurer que seuls soient vendus les produits et marchandises autorisés* ».[17] Des sanctions administratives sont par ailleurs prévues en cas de vente d'une marchandise ou d'un produit non autorisé. La CCDH se questionne dans ce contexte comment les commerces devront mettre en œuvre cette obligation et comment celle-ci sera contrôlée.[18]

---

[13] Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 1.
[14] Il s'agit de : 1° la livraison à domicile, la vente au volant et le retrait de commandes en plein air; 2° la vente de denrées alimentaires ; 3° la vente de médicaments et de produits de santé ; 4° la vente de produits d'hygiène, de lavage et de matériel sanitaire ; 5° la vente d'articles d'optique ; 6° la vente d'articles médicaux, orthopédiques et orthophoniques ; 7° la vente d'alimentation pour animaux ; 8° la vente de livres, de journaux et de papeterie ; 9° la vente d'ustensiles de ménage et de cuisine ; 10° la vente de carburants et de combustibles ; 11° la vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques ; 12° la vente de matériels de télécommunication.
[15] Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 1.
[16] En hiver, l'accès rapide et facile à des vêtements pourrait être considéré comme essentiel pour certaines personnes, notamment pour un enfant nouveau-né par exemple. Une télévision, un ordinateur ou une radio pourraient être importants pour permettre à certaines personnes d'accéder aux informations.
[17] Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 1.
[18] Voir notamment Rick Mertens, *Geschäfter : D'Police kontrolléiert déi nei Reegelen*, Interview avec le Ministre des Classes moyennes Lex Delles, Radio 100,7, 22.12.2020, https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/geschaefter-d-police-kontrolleiert-dei-nei-reegelen.

E. Le traitement des données personnelles dans le cadre du programme de vaccination et des tests sérologiques

Les nouvelles mesures relatives au traitement et à **l'anonymisation des données personnelles** dans le cadre du programme de vaccination soulèvent également plusieurs questions. En effet, l'article 10 du projet de loi dispose que les données à caractère personnel des personnes vaccinées collectées dans le cadre du programme de vaccination sont « *anonymisées au plus tard à l'issue d'une durée de vingt ans après leur collecte* », respectivement à l'issue d'une durée de deux ans lorsqu'il s'agit des données des vaccinateurs. La CCDH s'interroge sur la raison de ces durées particulièrement longues et sur quelle base cette décision a été prise. Il en va de même du délai de conservation de deux ans prévu dans le cadre des tests sérologiques, sachant que cette durée est de trois mois lorsque les données sont collectées dans le cadre des tests PCR, voire 72 heures en cas de résultat négatif. Par ailleurs, la CCDH se pose des questions quant à l'accès à cette base de données par des tiers. Elle invite le gouvernement à veiller au respect du droit à la protection des données personnelles et à argumenter davantage la nécessité et la proportionnalité de ces durées de conservation. Elle renvoie dans ce contexte également à ses avis précédents et aux critiques et recommandations formulées par la Commission nationale pour la protection des données.[19]

Adopté par vote électronique le 23 décembre 2020.

[19] Avis de la CNPD relatif au projet de loi n°7738, Délibération n°30/2020 du 22 décembre 2020, disponible sur https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/decisions-avis/2020/30-2020-PL7738.pdf.