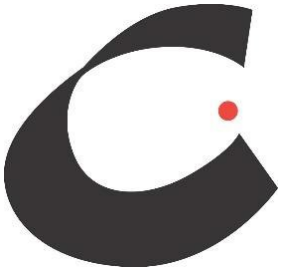

Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis

sur

le projet de loi n°7683 modifiant

1) **la loi modifiée 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) **la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales.**

Avis 11/2020

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 octobre 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7683, qui vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Le Ministère de la Santé a par ailleurs demandé l'avis de la CCDH sur les amendements gouvernementaux approuvés par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 26, respectivement du 27 octobre 2020[1], alors que le vote du projet de loi est prévu pour le 28 octobre 2020.[2]

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.

Au vu du délai extrêmement restreint, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à l'interdiction des déplacements sur la voie publique pendant la nuit (A), la réduction de l'accès aux commerces d'une certaine taille (B), la limitation des rassemblements privés et publics (C), les exceptions au port du masque et à la distanciation physique (D) et les autorisations de sortie pour les personnes infectées placées en isolement (E).

II. Analyse du projet de loi 7683

A. Interdiction des déplacements sur la voie publique entre 23 heures et 6 heures

Dans un but de freiner la propagation du virus SARS-Cov-2 au Luxembourg et de limiter dans la mesure du possible tous les déplacements non essentiels, le projet de loi prévoit l'introduction d'un « couvre-feu » pendant la nuit.

La CCDH insiste sur la gravité de cette mesure qui présente notamment une importante restriction de la liberté de circulation, droit fondamental consacré par le protocole n°4 à la CEDH.

Dans ce même contexte, la CCDH souligne 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 pas en mesure d'évaluer la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure.

---

[1] Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7683, doc.parl. 7683/02A
[2] rtl.lu, *Chamber kënnt e Mëttwoch um 15 Auer zesummen,* 27.10.2020, https://www.rtl.lu/news/national/a/1602461.html

Elle note pourtant que cette mesure semble fortement s'inspirer des mesures similaires prises dans d'autres pays européens, dont notamment certains pays limitrophes du Luxembourg.

Dans ce contexte, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller à la transparence, la compréhensibilité et la cohérence de ces mesures.

Par contre, la CCDH accueille favorablement la décision du gouvernement de ne fixer le début du « couvre-feu » que tard le soir, surtout en comparaison avec certains autres pays européens. La CCDH salue d'ailleurs la décision du gouvernement de limiter la durée de cette mesure jusqu'au 30 novembre 2020 et elle souligne l'importance d'évaluer son impact et la nécessité d'une éventuelle prolongation.

Ainsi, le nouvel article 3 du projet de loi sous avis interdit, en principe, les déplacements des personnes entre 23 heures du soir et 6 heures du matin, tout en prévoyant une série d'exceptions à cette interdiction.

La CCDH note pourtant que le gouvernement ne semble pas avoir pris en considération les personnes sans-abri, qui seront sérieusement impactées par le couvre-feu et risquent de s'exposer à des sanctions. Ceci est particulièrement préoccupant étant donné que jusqu'à présent, le gouvernement n'a fourni aucune information sur l'ouverture anticipée des infrastructures d'hébergement pour cette population, comme par exemple la « *Wanteraktioun* ». Dans ce même ordre d'idées, elle souligne que la situation des personnes prostituées ne semble pas non plus avoir été prise en considération par le gouvernement. La CCDH craint que ces personnes, qui se trouvent souvent déjà dans des situations précaires, risquent d'être poussées davantage dans la clandestinité tout en s'exposant à des dangers accrus. D'une manière générale, la CCDH exhorte le gouvernement à accorder une attention particulière aux personnes dans des situations précaires qui risquent d'être oubliées en temps de crise. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs n'indiquent des garanties pour le respect des droits et des besoins de ces personnes.

La CCDH salue la décision des auteurs du projet de loi de permettre certains déplacements jugés « nécessaires ou justifiés ».[3] Elle estime pourtant que les exceptions prévues manquent souvent de clarté et de précision et risquent de créer une situation d'insécurité juridique. Ceci est d'autant plus problématique étant donné que l'article 12 du projet de loi sous avis prévoit la possibilité pour la Direction de la Santé d'imposer une amende de 100 à 500 euros en cas de non-respect de l'interdiction de déplacement.

Ainsi, l'article 3, point 1° autorise les déplacements de personnes « *en vue de leur activité professionnelle ou de formation ou d'enseignement* ». La CCDH invite le gouvernement à clarifier ce qui est inclus dans une « activité professionnelle » et à le communiquer clairement au grand public.

[3] Projet de loi 7683, amendements gouvernementaux du 26 octobre 2020, Commentaire de l'amendement n°2

En ce qui concerne « *les déplacements pour des motifs familiaux impérieux, pour l'assistance et les soins aux personnes vulnérables ou précaires ou la garde des enfants* » (Art. 3, point 4°), la CCDH invite le gouvernement à adopter une interprétation large de la notion de famille afin d'éviter de potentielles discriminations.

Sont également possibles « *les déplacements vers ou depuis une gare ou un aéroport dans le cadre d'un voyage à l'étranger* » (Art. 3, point 6°). La CCDH se demande d'un côté pourquoi cette exception se limite exclusivement aux voyages à l'étranger et de l'autre côté, pourquoi les voyages en voiture sont exclus de cette exception. Elle se pose également la question de savoir si un tel déplacement sera uniquement permis pour la personne qui entreprend le voyage ou également pour la personne qui l'emmène vers, respectivement vient la chercher de la gare ou de l'aéroport.

Quant aux « *déplacements brefs dans un rayon d'un kilomètre autour du lieu de résidence pour les besoins des animaux de compagnie* » (Art.3, point 8°), la CCDH se demande pourquoi de tels déplacements, qu'on pourrait qualifier de courte promenade, sont exclusivement réservés aux personnes ayant des animaux de compagnie. Dans la mesure où les rassemblements sont interdits lors de ces déplacements, on pourrait envisager la possibilité de permettre de tels « *déplacements brefs dans un rayon d'un kilomètre autour du lieu de résidence* » pour toute personne. Ainsi, dans un but de sécurité juridique, la CCDH invite les auteurs du projet de loi à clarifier ce qu'ils entendent par un « déplacement bref ».

Finalement, un déplacement serait également permis « *en cas de force majeure ou situation de nécessité* ». Alors que la CCDH salue l'introduction d'une telle exception, elle se demande néanmoins comment son application sera appréciée en pratique. La CCDH souligne dès lors l'importance d'adopter une interprétation large de cette disposition et d'y inclure toutes les situations présentant un danger, dont notamment des situations de violence domestique. Dans ce contexte, elle insiste sur l'importance de clairement communiquer cette information au grand public et de sensibiliser les agents qui seront amenés à contrôler le respect de ces nouvelles obligations.

Le dernier alinéa prévoit qu'« *en aucun cas, ces déplacements ne doivent donner lieu à un rassemblement* ». Il échet de noter que l'article 1er point 7° définit un rassemblement comme suit : « *la réunion organisée de personnes dans un même lieu sur la voie publique, dans un lieu accessible au public ou dans un lieu privé* ». Aucune distinction n'est donc faite en fonction du nombre de personnes réunies. La CCDH est d'avis qu'une telle formulation pourrait soulever des questions d'interprétation. Est-ce que par exemple les personnes faisant partie d'un ménage pourront se déplacer ensemble, ou est-ce que ce déplacement serait considéré comme un rassemblement ? Cette question se pose notamment en cas de déplacement pour des motifs familiaux impériaux, dans le cadre d'un voyage ou en cas de situation de nécessité. La CCDH invite les auteurs du projet de loi à fournir des précisions à cet égard.

B. Réduction de l'accès aux commerces d'une certaine taille

La CCDH note ensuite que l'article 3*bis* limite « *[t]oute exploitation commerciale d'une surface de vente égale ou supérieure à 400 mètres carrés qui est accessible au public* » à un client par 10 mètres carrés. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent plus d'informations permettant d'expliquer pourquoi il a été décidé de limiter cette nouvelle réglementation aux exploitations d'une certaine taille au lieu de la rendre applicable à toute exploitation commerciale accessible au public. Le gouvernement dispose-t-il de données indiquant que le risque de propagation du virus est plus réduit dans les enceintes à taille réduite ou est-ce que cette décision est basée sur d'autres éléments? La CCDH recommande au gouvernement de fournir des explications supplémentaires à cet égard.

C. Limitation des rassemblements privés et publics

La CCDH note également que les amendements gouvernementaux prévoient de nouvelles limitations en ce qui concerne les « rassemblements ».

Au domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, le maximum de personnes autorisé à se rassembler a été réduit de dix à quatre personnes (sans compter les personnes du même ménage ou qui cohabitent). Il n'y aura dans ce cas pas d'obligation légale de distanciation ou de port de masque (Art. 4 (1)).

Pour les « *activités ouvertes à un public qui circule et qui se déroulent en lieu fermé, ainsi que dans les transports publics* », le port du masque restera obligatoire (Art. 4 (2)). Le port du masque sera également obligatoire pour tout rassemblement de plus de quatre personnes, sauf quelques exceptions mentionnées limitativement par l'article 4 (7) du projet de loi (voir ci-dessous) (Art. 4 (3)). Lorsque le rassemblement comprend entre 10 et 100 personnes incluses, l'obligation de prévoir des places assises et le respect d'une distance minimale de deux mètres s'ajoutera à l'obligation du port du masque. (Art. 4 (4))

Les amendements gouvernementaux précités viennent interdire les rassemblements au-delà de cent personnes. La CCDH rappelle dans ce dernier contexte l'importance du droit de manifester qui doit être garanti en toutes circonstances. En effet, la CCDH avait déjà exhorté dans son avis 5/2020 le gouvernement « *à veiller à ce qu'à l'avenir l'exercice de ce droit soit garanti, même au cas où il s'avérerait que des mesures de confinement plus strictes devraient être prises à cause d'une éventuelle aggravation de la situation sanitaire* ».[4] La CCDH salue dans ce dernier contexte que le gouvernement ait remédié à une lacune initiale par un amendement complémentaire du 27 octobre 2020, qui prévoit dorénavant que cette interdiction ne s'appliquera pas à la liberté de manifester. Or, la CCDH reste préoccupée par le fait que selon le projet de loi sous avis, il ne sera pas possible d'exercer le droit de manifester entre 23 heures du soir et 6 heures du matin. La CCDH invite par conséquent le gouvernement à revoir le projet de loi sur ce point.

[4] CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, p. 7.

En ce qui concerne les activités sportives impliquant plus de quatre personnes, la CCDH note que celles-ci seront en principe interdites. La CCDH regrette dans ce contexte que l'article 4 (6) ne permet pas de répondre à toutes les questions qui peuvent se poser dans ce domaine. Le commentaire de l'article précise uniquement que « *les entraîneurs ne sont pas compris dans le seuil de 4* » personnes. La CCDH salue dans ce contexte que des recommandations supplémentaires ont été annoncées. Or, elle se demande pourquoi certaines activités sportives d'un niveau plus élevé (senior) seront autorisées alors que toutes les autres activités sportives seront interdites. Pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH invite le gouvernement à préciser davantage ces dispositions. Elle note par ailleurs qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de cette interdiction.

D. Les exceptions au port du masque et à la distanciation physique

L'article 4 (7) prévoit des exceptions aux règles de distanciation physique et au port du masque. Alors que ces règles sont largement reprises des dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020, la plupart d'entre elles ont fait l'objet d'une reformulation et de quelques modifications. La CCDH limitera son analyse à ces dernières. Elle note ainsi que la notion plus large des « *acteurs culturels* » a notamment été réduite aux « *acteurs de théâtre et de film, aux musiciens et danseurs exerçant une activité artistique professionnelle* ». Si la CCDH peut comprendre le désir du gouvernement d'utiliser des notions *« plus précises »*», elle l'exhorte toutefois à veiller à ce que le texte ne devienne pas discriminatoire, notamment pour les activités culturelles qui ne rentrent pas forcément dans les définitions traditionnelles des professions culturelles.

Le point 5 de ce même article exclut également les « *personnes participant à des activités scolaires* » de l'obligation de distanciation physique et de port du masque. La CCDH regrette le manque de précision de cette disposition et s'interroge notamment pourquoi les activités parascolaires, encore prévues à l'article 4 (2) de la loi modifiée du 17 juillet 2020, ont été enlevées de cette exception. De plus, elle se demande quelles personnes, quelles situations et quelles activités seront visées par cette disposition, sachant que selon le gouvernement « *les contaminations sans source identifiable sont en nette augmentation avec 43%* » ?[5] Pour des raisons de sécurité juridique et au vu des sanctions que les personnes concernées risquent d'encourir, la CCDH exhorte le gouvernement à préciser davantage la disposition en question.

En outre, la CCDH a des difficultés à comprendre pourquoi les marchés hebdomadaires sont explicitement exclus de l'obligation de distanciation physique et de la limitation à cent personnes pour les rassemblements, compte tenu de la situation sanitaire actuelle et de la justification avancée par le gouvernement pour introduire de nouvelles mesures restrictives. La CCDH l'invite à fournir des explications supplémentaires y relatives.

[5] Projet de loi 7683, amendements gouvernementaux du 26 octobre 2020, exposé des motifs, p. 1.

E. Autorisations de sortie pour personnes infectées placées en isolement

La CCDH note avec satisfaction que le projet de loi sous avis prévoit finalement que les autorisations de sortie pourront dorénavant être octroyées aux personnes infectées placées en isolement, compte tenu de leur risque de propagation du virus SARS-CoV-2.

Étant donné que tant la quarantaine que l'isolement sont des mesures privatives de liberté,[6] des exceptions adéquates doivent en effet être prévues pour veiller au respect des droits humains des personnes concernées. La CCDH avait déjà souligné dans son avis 5/2020 du 9 juin 2020 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.* »[7]

Toute décision relative à une interdiction ou à une autorisation de sortie doit être basée sur les droits humains et les besoins spécifiques de tout un chacun. La CCDH invite le gouvernement à prévoir la flexibilité nécessaire pour éviter que les mesures d'isolement renforcent les inégalités. Une mesure d'isolement affecte la vie quotidienne de toutes les personnes qui en font l'objet. Or, comme chaque personne se trouve dans une situation spécifique, l'impact d'un isolement n'est pas le même pour tout le monde. La CCDH rappelle ce qu'elle avait écrit dans son avis 7/2020 du 22 juillet 2020 : elle « *insiste sur l'importance de veiller aux situations individuelles des personnes concernées et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins. (…) 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.* »[8]

La CCDH ne peut ignorer le fait que cette modification législative intervient à un moment où il a été constaté que les « *mesures de quarantaine partielles* » imposées au personnel éducatif étaient dépourvues de base légale.[9] La CCDH est préoccupée par le manque de transparence y relatif et exhorte le gouvernement à veiller à ce que la possibilité du Directeur de la Santé d'accorder des autorisations de sortie ne soit pas exclusivement utilisée pour satisfaire aux besoins organisationnels de certains employeurs publics ou privés. La CCDH souligne qu'à part les intérêts économiques ou professionnels, il existe d'autres considérations et besoins qui devraient prioritairement être pris en compte pour accorder une éventuelle autorisation de sortie (voir ci-dessus).

---

[6] CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020.
[7] *Ibid*.
[8] CCDH, Avis 7/2020 du 22 juillet 2020, p. 5.
[9] Voir la réponse du Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et du Ministre de la Santé à la question parlementaire n°2887 : « *No enger genauer Analys vum rechtleche Kader, hu mir festgestallt, datt d'gesetzlech Basis net zolidd genuch ass, fir eng partiell Quarantän duerchzefeieren* ».

La CCDH s'interroge dans ce contexte plus particulièrement sur base de quels éléments le Directeur de la Santé pourra accorder une telle autorisation de sortie.[10] Est-ce que ce dernier devra évaluer d'office la nécessité d'une autorisation de sortie ou est-ce que l'initiative incombera aux personnes, voire à leurs employeurs ? Le cas échéant, quelle sera la procédure à suivre ? Est-ce que les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées peuvent être forcées de continuer à travailler ou de fréquenter l'école ?[11] En tout état de cause, la CCDH souligne qu'il doit être veillé à ce que les personnes concernées soient informées de leurs droits et obligations, y compris le cas échéant celui de demander une autorisation de sortie. En même temps, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller à ce que des considérations économiques ne prennent pas le devant sur la protection de la santé des personnes concernées.

Pour le surplus, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations qu'elle avait déjà exprimées dans ses avis précédents.[12]

Adopté lors de l'assemblée plénière du 27 octobre 2020.

[10] Le Quotidien, *Quarantaine : 93 enseignants ont continué à donner cours*, 23.09.2020 : « *Le gouvernement précise que toute entreprise ou tout travailleur peut demander une dérogation auprès de la direction de la Santé. Aucune demande n'aurait été enregistrée jusqu'à présent. Les critères pour obtenir une dérogation sont les suivants : délai dans lequel l'activité doit être accomplie, le caractère essentiel de l'activité et la possibilité d'assurer la sécurité sanitaire* ».

[11] L'article 7 paragraphe 3 alinéa 3 prévoit la délivrance d'un certificat d'incapacité de travail ou de dispense de scolarité uniquement si la personne concernée ne « *bénéficie pas d'une autorisation de sortie lui permettant de poursuivre son activité professionnelle ou scolaire* ». La personne concernée semble donc pouvoir être contrainte de travailler ou de fréquenter l'école.

[12] 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 et Avis 10/2020 du 18 septembre 2020