



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

Avis

sur

**le projet de loi n°7795 portant
modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de
lutte contre la pandémie Covid-19**

Avis 7/2021

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 25 mars 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7795, qui vise principalement à prolonger les dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 jusqu'au 25 avril 2021 inclus. En même temps, il prévoit un certain nombre de modifications concernant majoritairement le secteur Horeca.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* » étant donné que « *le présent projet de loi doit entrer en vigueur le 3 avril 2021* ». La CCDH rappelle que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite une nouvelle fois de manière considérable la possibilité pour les différents acteurs d'alimenter le débat public et d'effectuer ainsi une analyse plus profonde des mesures. Le présent avis se limite par conséquent aussi à analyser seulement les nouvelles modifications.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis s'inscrit « *dans une situation épidémiologique qui se caractérise par une augmentation des nouvelles infections, des admissions hospitalières et des décès, sans pour autant qu'une croissance exponentielle ne puisse être constatée* ». ¹ En même temps, les auteurs du projet de loi affirment qu'il « (...) *s'agira dans les mois à venir, de trouver le juste équilibre entre le maintien des mesures de prévention en place et l'assouplissement de certaines restrictions* ». ²

Dans cet esprit, le projet de loi sous avis prévoit une **ouverture partielle du secteur Horeca** « *sous des conditions très strictes* ». Les établissements concernés pourront désormais accueillir du public, mais uniquement en terrasse et uniquement entre 6h00 et 18h00. De plus, il faudra respecter les règles sanitaires suivantes : port obligatoire du masque pour le personnel en contact direct avec les clients et pour les clients lorsque ceux-ci ne sont pas assis ; consommation à table ; limitation du nombre de clients à deux personnes par table, sauf si elles font partie d'un même ménage ou cohabitent ; séparation des tables (distanciation d'un mètre cinquante et/ou mise en place de barrières) ; et obligation de recueillir des données à caractère personnel des clients.

Selon les auteurs du projet de loi, « *[I]es activités de restauration et de débits de boissons ayant (...) lieu à l'extérieur, dans un contexte de par nature bien aéré et ventilé, le risque de transmission du virus est plus faible que dans un espace fermé* ». ³ En même temps, il s'agirait d'un « *compromis entre d'une part, la volonté du gouvernement d'offrir des perspectives à un secteur, celui de l'HORECA, qui a particulièrement pâti des restrictions imposées dans le cadre de la lutte contre la pandémie actuelle, et d'autre part, la sécurité et la santé des personnes* ». ⁴

¹ Projet de loi n°7795, Exposé des motifs, p. 1.

² *Ibid*, p. 2.

³ Projet de loi n°7795, Exposé des motifs, p. 2.

⁴ Projet de loi n°7795, Commentaire des articles, p. 1 ; voir aussi KP, *Horesca fordert sofortige Öffnung der Terrassen – Absage der Regierung*, Tageblatt, 26.02.2021, disponible sur www.tageblatt.lu/headlines/horesca-fordert-sofortige-oeffnung-der-terrassen-absage-der-regierung/.

D'une manière générale, la CCDH salue la levée de restrictions, si celles-ci ne sont plus justifiées, proportionnelles et nécessaires. Néanmoins, elle se doit de souligner qu'elle n'est pas en mesure d'évaluer si la situation épidémiologique a en effet évolué d'une manière qui permettrait une telle réouverture.⁵ Par ailleurs, elle se demande dans quels cas de figure certaines autres restrictions, dans certains autres domaines, pourront être ajustées ou levées (p. ex. les mesures appliquées dans certaines institutions, les restrictions liées à l'entrée sur le territoire, les restrictions liées aux rassemblements, le couvre-feu ...). La CCDH rappelle dans ce contexte encore une fois l'importance de veiller à la transparence, la prévisibilité (dans la mesure du possible) et la cohérence des mesures et des décisions du gouvernement. Ainsi, elle ne s'essouffle de rappeler que toute mesure et toute stratégie de réouverture doit impérativement et dûment tenir compte des droits humains de tout un chacun, y compris le respect du droit à la santé physique, sociale et psychologique.

La CCDH note aussi que selon certains acteurs du secteur, cette « *ouverture* » et les mesures sanitaires « *ne [leurs] permettraient pas (...) d'engranger des revenus suffisants pour justifier économiquement l'opération* ». ⁶ En effet, seuls les établissements de ce secteur qui disposent d'une terrasse suffisamment grande pour justifier d'un point de vue économique une ouverture pourront en profiter. Il s'y ajoute que leur utilisation sera fort dépendante des conditions météorologiques. La CCDH conclut par conséquent que la portée de cette mesure risque fort de n'avoir qu'une valeur symbolique. Elle salue dans ce contexte que le gouvernement a annoncé que les établissements qui feront le choix de rouvrir leur terrasse ne perdront pas les aides actuelles et que l'aide pour les frais non couverts ou la nouvelle aide à la relance continueront à être versées.⁷ Il faudra également veiller à ce que les établissements ne disposant pas de terrasses ne soient pas défavorisés disproportionnellement.

Par ailleurs, la CCDH s'interroge sur les **modalités de cette « ouverture »**. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs n'expliquent la raison d'être de la limitation de l'ouverture des terrasses entre 6h00 et 18h00. Lors d'une conférence de presse en date du 24 mai 2021, le Premier Ministre a annoncé qu'il s'agit d'éviter les « *After-work* » et le « *Rambazamba* ». ⁸ La CCDH renvoie dans ce contexte à ses interrogations et critiques par rapport au couvre-feu et se demande si les mesures sanitaires générales ainsi que celles prévues par le projet de loi sous avis ne seront pas suffisantes pour éviter des risques de propagation du virus.

⁵ Comme indiqué *supra*, la situation épidémiologique actuelle ne semble pas indiquer une amélioration de la situation, au contraire, les chiffres semblent indiquer une aggravation (non-exponentielle).

⁶ Jean-Michel Hennebert, *Ces "contrevérités" liées à la réouverture des terrasses*, Wort, 25.03.2021 ; voir aussi Alain Rix, *Et mecht net ganz vill Sënn, mä et ass eng kleng Ouverture*, e Lichtbléck, RTL, 25.03.2021, disponible sur www.rtl.lu/news/national/a/1694699.html.

⁷ Jeremy Zabatta, *Il y a toujours des gens avec des idées*, Interview avec Lex Delles dans Paperjam, 26.03.2021.

⁸ Serge Kessler, *Terrassen dierfe viraussiichtlech vum 7. Abrëll un nees opgoen*, Radio 100,7, 24.03.2021, disponible sur www.100komma7.lu/article/aktualiteit/terrassen-dierfe-viraussiichtlech-vum-7-abrell-un-nees-opgoen.

En ce qui concerne l'obligation pour les établissements de tenir un **registre contenant des données à caractère personnel des clients**,⁹ la CCDH s'interroge sur la justification du délai de conservation de trois semaines. En effet, dans certains autres domaines, la durée de conservation des données est généralement limitée à deux semaines.¹⁰ En même temps, la CCDH se demande pourquoi les clients qui ont recours à un service de « *vente à emporter et de vente au volant* » devraient également fournir leurs données à caractère personnel.¹¹ La CCDH s'interroge d'une manière plus générale sur l'utilité, la nécessité et les modalités de la mise en œuvre d'un tel registre.¹² La CCDH invite le gouvernement à fournir des explications supplémentaires à cet égard et, à défaut d'une justification adéquate, elle exhorte le gouvernement à adapter tant la durée de conservation que les personnes visées par l'obligation de fournir leurs données. La CCDH salue d'ailleurs qu'il sera explicitement interdit d'utiliser les données collectées à d'autres fins (p. ex. commerciales, publicité, ...) que celles prévues par le projet de loi. La CCDH souligne dans ce contexte qu'il faudra veiller à ce que cette interdiction soit respectée en pratique et qu'il y aura des sanctions adéquates pour garantir son efficacité. Elle note que le projet de loi ne prévoit pas de sanctions concrètes y relatives et part donc du principe que les sanctions prévues par le règlement général sur la protection des données¹³ seront applicables.

La CCDH note par ailleurs que le projet de loi vise à exempter les terrasses installées sur la voie publique de **l'interdiction générale de consommation d'alcool sur la voie publique**. L'interdiction restera cependant en vigueur pour tout autre endroit et personne sur la voie publique. La CCDH réitère ses réserves par rapport à cette interdiction et renvoie dans ce contexte à ses avis précédents.

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.¹⁴

Adopté par vote électronique le 29 mars 2021.

⁹ Il s'agit de(s) prénom(s) et nom du client déclarant, de l'adresse de résidence du client déclarant et d'un numéro de téléphone du client déclarant, et le cas échéant, une adresse e-mail.

¹⁰ Voir notamment le paragraphe 2bis de l'article 5 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 : Les données des passagers entrant le territoire national par voie aérienne devront être anonymisées à l'issue d'une durée de 14 jours après la réception.

¹¹ L'article 2 (1) et (4) du projet de loi ne distingue pas entre les clients qui s'installent en terrasse et les clients qui ont recours à des services de vente à emporter.

¹² Voir, dans ce sens, Sidney Wiltgen, *Gesundheitskommission sträubt sich gegen Terrassen-Register – Abstimmung Ende nächster Woche*, Tageblatt, 26.03.2021.

¹³ Article 83 du règlement (UE) 2016/679 du parlement européen et du conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Voir aussi la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

¹⁴ 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, Avis 13/2020 du 14.12.2020, Avis 14/2020 du 23 décembre 2020, Avis 1/2021 du 7 janvier 2021, Avis 2/2021 du 27 janvier 2021, Avis 3/2021 du 17 février 2021, Avis 5/2021 du 10 mars 2021 et Rapport du 25 janvier 2021.