



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

Avis

sur

le projet de loi n°7802 modifiant

**1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la
pandémie Covid-19 ;**

**2° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au
public des médicaments**

et

le projet d'amendements gouvernementaux y relatifs

Avis 09/2021

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), le 16 avril 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7802, 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 15 mai 2021 inclus. Le projet de loi prévoit cependant aussi quelques modifications visant notamment la notion des « terrasses », les règles applicables au secteur sportif et les conditions dans lesquelles on peut pratiquer simultanément des activités musicales. Le 20 avril 2021, la CCDH a été saisie d'un projet d'amendements gouvernementaux approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 20 avril 2021. Ces amendements visent à modifier et supprimer certaines dispositions prêtant à confusion, notamment celles relatives aux activités musicales.

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 26 avril 2021* ». La CCDH rappelle 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 mesures. Le présent avis se limite par conséquent à analyser seulement les modifications principales.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le nombre des nouvelles infections ainsi que le taux d'incidence continuent à diminuer.¹ Ce constat est corroboré par l'analyse des eaux usées effectuée par le LIST, qui indique une tendance à la baisse par rapport aux semaines précédentes. Il s'y ajoute que le nombre des décès suite à une infection par le Covid-19 est également en diminution. Par contre, le taux de reproduction effectif est en augmentation et le taux de positivité reste nettement supérieur aux taux recommandés par les autorités sanitaires internationales. La situation reste tendue dans les unités de soins intensifs. Pour ces raisons, les auteurs du projet de loi estiment qu'il est « (...) *nécessaire de garder en place les mesures sanitaires permettant de réduire davantage le nombre de nouvelles incidences, d'hospitalisations et de décès dans le but d'interrompre la circulation diffuse du virus au sein de notre population et d'éviter une propagation exponentielle de l'épidémie* ».²

I. Observations préliminaires

À titre préliminaire, la CCDH note que le gouvernement continue à prendre certaines mesures restrictives sur base de l'article 10³ de la loi modifiée du 21 novembre 1980

¹ Projet de loi 7802, Exposé des motifs, p. 1.

² *Ibid*, p. 2.

³ « *Lorsqu'il s'agit de prévenir ou de combattre des maladies contagieuses ou des contaminations, le médecin de la direction de la santé a le droit d'édicter lui-même, sous forme d'ordonnance, les mesures d'urgence qu'il juge nécessaires à l'exception d'une mesure d'hospitalisation forcée. Ces mesures sont portées à la connaissance des intéressés (...) s'il s'agit d'une mesure collective, par voie de publication dans la presse écrite et audiovisuelle (...). Elles doivent être immédiatement exécutées nonobstant recours. Au besoin, l'exécution est assurée par des agents de la force publique. Les mesures prises par le médecin de la direction de la santé sont communiquées sans délai au directeur de la santé qui les porte à la*

portant organisation de la Direction de la santé.⁴ La CCDH réitère sa préoccupation par rapport à cette pratique qui échappe au processus législatif et par conséquent au débat démocratique. Déjà dans son avis 2/2021 du 27 janvier 2021, la CCDH soulignait qu'elle ne comprenait pas en quoi la situation justifie le recours exceptionnel à des ordonnances tandis que les autres mesures limitant les droits fondamentaux sont prévues par des lois. Cette manière de procéder accorde un pouvoir discrétionnaire considérable au gouvernement. Le recours à cette disposition est d'autant plus problématique alors que l'article 13 de la loi précitée prévoit que « *[t]oute infraction aux mesures prescrites par le médecin de la direction de la santé ou le ministre de la santé en exécution de l'article 10 (...) est punie d'une amende de cinq cent un à trois mille francs et d'un emprisonnement de huit jours à un mois ou d'une de ces peines seulement* ». Pour rappel, les sanctions prévues par les lois Covid-19, votées et élaborées par le Parlement, sont moins élevées que celles prévues en cas de non-respect des ordonnances. La CCDH se demande par ailleurs si les ordonnances sont systématiquement publiées dans la presse écrite et audiovisuelle, conformément à l'article 10 a) de la loi précitée, sachant que le délai de recours commence à courir à partir de « *l'affichage* » de celle-ci. Pour toutes ces raisons la CCDH exhorte encore une fois le gouvernement à veiller à la cohérence de son approche, à la sécurité juridique et au respect des normes juridiques qui caractérisent un État de droit. Elle estime que des mesures de portée générale qui ont un impact sur le respect des droits fondamentaux doivent être encadrées par des lois, à l'instar de toutes les autres mesures visant à lutter contre la pandémie.

II. Le projet de loi 7802

En ce qui concerne le projet de loi sous avis, la CCDH note que les auteurs entendent préciser la notion de « **terrasse** » afin d'éviter des problèmes d'insécurité juridique. Sera considéré comme une terrasse « *tout espace à l'extérieur et à l'air libre, ouvert sur trois surfaces au minimum afin de permettre la libre circulation de l'air et la ventilation naturelle de l'espace* ». Selon le commentaire des articles, par « *surfaces, on entend les côtés et la partie supérieure de l'espace* ». ⁵ La CCDH émet des doutes quant à savoir si cette définition est suffisamment claire et adaptée aux différents types de terrasses existantes.

Le projet de loi vise aussi à assouplir les restrictions applicables aux **activités sportives**. Par analogie à l'ouverture des terrasses introduites lors de la dernière révision de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, les

connaissance du ministre de la santé. Celui-ci peut d'office rapporter ou modifier les mesures édictées par le médecin de la direction de la santé. Dans un délai de dix jours à partir de l'affichage, s'il s'agit d'une mesure collective (...) un recours contre l'ordonnance du médecin de la direction de la santé est ouvert à toute personne intéressée auprès du ministre de la santé. »

⁴ Voir notamment les ordonnances du 12.04.2021 relatives aux structures pour personnes âgées et pour personnes handicapées ; ou encore l'ordonnance du 29.03.2021 relative aux mesures d'urgences concernant les voyages aériens, disponibles sur <https://sante.public.lu>.

⁵ Projet de loi 7802, Commentaire des articles, p. 1.

auteurs justifient ces nouveaux assouplissements par la recherche d'un compromis : « *Le sport et les activités physiques en général sont indispensables au bien-être physique et mental des personnes et ont un impact non négligeable sur le système immunitaire. L'ouverture proposée constitue un compromis entre la promotion de la santé grâce au sport d'une part, et la lutte contre la pandémie en continuant à soumettre les activités sportives à des règles sanitaires strictes, d'autre part* ». ⁶ D'une part, le plafonnement des personnes pouvant se rassembler, actuellement fixé à dix personnes, sera supprimé. D'autre part, les dispositions relatives à la superficie minimale requise pour exercer simultanément des activités sportives seront allégées : une superficie de dix mètres carrés par personne sera suffisante. La CCDH salue ces assouplissements qui réduisent la différence de traitement opérée entre les différents types d'activités sportives et aussi indépendamment qu'il s'agisse d'activités de loisirs, de fédérations sportives agréées, de centres et cours de culture physique, etc. Il faut cependant noter que des différences persistent : les sportifs d'élite, les sportifs professionnels, les cadres nationaux fédéraux, les disciplines sportives au niveau senior etc. sont toujours généralement exempts des restrictions. ⁷

Enfin, le projet de loi vise à préciser les règles sanitaires applicables aux **activités musicales**.

Pour rappel, à l'heure actuelle, ces activités sont, en principe, encadrées par les règles générales applicables aux rassemblements. ⁸ Lorsque les activités musicales s'inscrivent dans le « *cadre d'une activité artistique professionnelle* », l'obligation de distanciation

⁶ Projet de loi 7802, Commentaire des articles, p. 2.

⁷ Projet de loi 7802, Article 4bis (6).

⁸ Article 4 (1) à (6) : Art. 4. (1) *Les rassemblements à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, dans un lieu fermé ou en plein air, sont limités aux personnes qui font partie du même ménage, qui cohabitent (...), et à un maximum de deux visiteurs qui font également partie d'un même ménage ou qui cohabitent. Ne sont pas considérées comme des visiteurs, les personnes qui se trouvent au domicile dans le cadre de l'exercice de leurs activités professionnelles. Les personnes visées à l'alinéa 1er, première phrase, ne sont pas soumises à l'obligation de distanciation physique et le port du masque n'est pas obligatoire. (...)*

(4) *Sans préjudice des paragraphes 1er et 2 et de l'article 4bis, tout rassemblement de plus de quatre et jusqu'à dix personnes incluses est soumis à la condition que les personnes portent un masque et observent une distance minimale de deux mètres. L'obligation du respect d'une distance minimale de deux mètres et du port du masque ne s'applique toutefois pas aux personnes qui font partie du même ménage ou qui cohabitent.*

Tout rassemblement qui met en présence entre onze et cent personnes incluses est soumis à la condition que les personnes portent un masque et se voient attribuer des places assises en observant une distance minimale de deux mètres. L'obligation du respect d'une distance minimale de deux mètres ne s'applique toutefois pas aux personnes qui font partie du même ménage ou qui cohabitent.

(5) *Tout rassemblement au-delà de cent personnes est interdit. Ne sont pas pris en considération pour le comptage de ces cent personnes, les acteurs culturels, les orateurs, les acteurs sportifs et leurs encadrants, ainsi que les acteurs de théâtre et de film, les musiciens et les danseurs qui exercent une activité artistique professionnelle et qui sont sur scène. (...)*

(6) *L'obligation de distanciation physique et de port du masque prévue aux paragraphes 2 et 4 ne s'applique : (...) 4° ni aux acteurs de théâtre et de film, aux musiciens, ainsi qu'aux danseurs qui exercent une activité artistique professionnelle ; (...)*

physique et de port du masque n'est pas applicable aux musiciens. Actuellement, ces derniers peuvent donc se rassembler sans restrictions particulières, à l'exception de l'obligation de prévoir des places assises en cas de rassemblement entre onze et cent personnes. Par contre, la situation est plus compliquée pour les personnes qui n'exercent pas une « *activité artistique professionnelle* ». Celles-ci doivent respecter le port du masque et la distanciation physique, lorsqu'elles se réunissent dans un groupe de plus de quatre personnes. L'obligation du port du masque affecte particulièrement les musiciens jouant des instruments à vent ou les chanteuses et chanteurs. Lorsqu'il y a plus de dix personnes, l'obligation de prévoir des places assises doit également être respectée.

L'article 4^{quater} du projet de loi sous avis apportera des modifications spécifiques à la « *pratique d'activités musicales et fixe les règles devant être respectées* ».⁹ Selon les informations à la disposition de la CCDH, il s'agirait surtout de viser les activités non professionnelles telles que les cours de musique qui ne sont pas exercées au domicile. Dans les commentaires des amendements gouvernementaux du 20 avril 2021, les auteurs précisent en outre que « *les règles générales relatives aux rassemblements ne s'appliquent pas dans le cadre des activités (...) musicales visées à l'article 4^{quater}* ».¹⁰ Or, la CCDH se doit de constater que l'article en question ne précise toujours pas suffisamment son champ d'application et ne fait pas de distinction entre activités musicales professionnelles, privées ou autres. L'absence d'une définition des « *activités musicales* » continue à créer une confusion, notamment en ce qui concerne les règles générales applicables aux rassemblements.

Le 1^{er} paragraphe de l'article 4^{quater} tel que proposé par le projet de loi sous avis prévoit que « *[l]a pratique d'activités musicales est autorisée sans obligation de distanciation physique et de port de masque, à condition d'être exercée individuellement ou dans un groupe ne dépassant pas le nombre de deux personnes* ». Cette nouvelle disposition ne changera en principe rien aux activités musicales exercées par un maximum de deux personnes, étant donné que ces activités sont déjà à l'heure actuelle autorisées sans aucune restriction sanitaire.

Ensuite, dans les « *établissements accueillant des ensembles de musique ou en plein air* », les rassemblements seront dorénavant limités à dix personnes, sous condition de respecter plusieurs critères cumulatifs. Premièrement, il faudra respecter une distanciation physique d'au moins deux mètres entre les différents acteurs musicaux. Deuxièmement, il faudra occuper une place assise pendant la pratique de l'activité musicale lorsque cette activité a lieu dans un « *établissement accueillant des ensembles de musique* »¹¹ (donc à l'exclusion des activités ayant lieu en plein air). Un troisième critère, relatif à l'obligation du port du masque d'au moins quatre personnes, a finalement été supprimé par les amendements gouvernementaux étant donné qu'il prête à

⁹ Projet de loi 7802, Commentaire des articles, p. 2.

¹⁰ Projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi 7802, Commentaire des articles, p. 1.

¹¹ Le projet de loi définit un tel établissement comme « *tout établissement configuré spécialement pour y exercer des activités musicales* ».

confusion. La CCDH partage l'avis des auteurs des amendements et salue la suppression de cette règle.

Cette nouvelle disposition interdira dès lors la pratique d'activités musicales de plus de dix personnes « *au sein d'un établissement accueillant des ensembles de musique ou en plein air* ». L'obligation de prévoir des places assises, normalement limitée aux rassemblements de plus de dix personnes, s'appliquera dans le cadre de ces activités musicales aux groupes de plus de deux personnes. Même si les nouvelles règles par rapport aux activités musicales permettent dans une certaine mesure aux musiciens jouant des instruments à vent à exercer des activités musicales, elles sont généralement plus restrictives que les mesures actuellement en vigueur. La CCDH regrette que ni les commentaires des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent des explications à cet égard.

La CCDH estime que le nouvel article 4^{quater} soulève de nombreuses questions importantes. Elle souligne que la musique est aussi « *indispensable au bien-être physique et mental des personnes* ». Pourquoi sera-t-il dorénavant autorisé de pratiquer du sport sans limitation quant au nombre de personnes, alors que les activités musicales feront l'objet de nouvelles restrictions, notamment en imposant une limitation du nombre maximal des personnes pouvant se réunir ? Cette question est encore plus pertinente pour les activités musicales exercées en plein air. Par ailleurs, les activités musicales qui ne sont pratiquées ni en plein air, ni dans un « *établissement accueillant des ensembles de musique* », seront-elles exemptes de ces nouvelles règles ? À titre d'exemple, qu'en est-il des activités musicales privées qui ont par exemple lieu au domicile ou dans un autre lieu privé ? Est-ce que celles-ci resteront autorisées en application des règles générales ou est-ce que celles-ci seront interdites, sachant qu'il est en principe autorisé d'inviter deux personnes d'un autre ménage ou qui cohabitent sans obligation du port du masque et distanciation physique ? De même, sous quel régime est-ce que les activités musicales considérées comme une « *activité artistique professionnelle* » tombent-elles – les nouvelles règles de l'article 4^{quater} ou les règles générales relatives aux rassemblements ?

La CCDH conclut que l'article 4^{quater} tel que proposé par le projet de loi, au lieu d'apporter des précisions, est source d'insécurité juridiques et de différences de traitement difficilement justifiables. Si les amendements gouvernementaux du 20 avril 2021 ont certes amélioré, au moins en partie, la qualité du texte, ils ne répondent pas à toutes les questions qui se posent. La CCDH rappelle dans ce contexte encore une fois l'importance de la cohérence et de la compréhensibilité des mesures et des décisions du gouvernement.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le projet de loi sous avis en tenant dûment compte de ses interrogations et recommandations. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.¹²

¹² 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,

Adopté par vote électronique le 21 avril 2021.

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, Avis 7/2021 du 29 mars 2021 et Rapport du 25 janvier 2021.