



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

Avis

sur

le projet de loi n°7820 modifiant

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

**2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en
place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts**

et le projet d'amendements gouvernementaux y relatifs

Avis 10/2021

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 6 mai 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7820, qui vise à prolonger les dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 jusqu'au 12 juin 2021 inclus. En même temps, le projet de loi vise à introduire certains assouplissements concernant les restrictions actuellement applicables aux rassemblements, au secteur de l'HORECA, ainsi qu'aux activités culturelles et sportives. Le 10 mai 2021, la CCDH a été saisie d'un projet d'amendements gouvernementaux approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 10 mai 2021. Ces amendements visent à modifier certaines dispositions relatives aux dispositifs de tests prévus et aux sanctions.

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 16 mai 2021* ». La CCDH rappelle encore une fois 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, « *l'évolution de certains des indicateurs clés relatifs à la situation épidémiologique est généralement encourageante (nouvelles infections, taux d'incidence, taux de reproduction, nombre de décès, taux d'hospitalisation des personnes âgées, présence du virus dans les eaux usées, nombre croissant de personnes vaccinées)* ». ¹ Néanmoins, « *la situation dans les unités de soins intensifs reste tendue avec un nombre élevé de personnes assez jeunes y prises en charge ; de même, la situation relative aux variants nécessite d'être suivie de près, le taux de positivité des personnes symptomatiques est supérieur à 5% et des incertitudes quant aux livraisons de doses vaccinales supplémentaires subsistent* ». ² Il s'agirait dès lors, selon les auteurs du projet de loi, de rechercher un « *juste équilibre entre retour à la normalité et vigilance* ». ³

La CCDH se félicite de la décision du gouvernement d'assouplir certaines restrictions liées aux rassemblements et aux activités précitées. Elle salue aussi d'une manière générale que le nombre de personnes pouvant se réunir sans restrictions particulières passera de deux à quatre : tel est le cas pour les réunions au domicile où dorénavant quatre personnes, indépendamment du fait si elles cohabitent ou non, peuvent être invitées chez soi au domicile. Il en est de même pour le secteur de l'HORECA, les activités sportives et les activités musicales dans des établissements accueillant des ensembles de musique. La CCDH estime cependant que le projet de loi sous avis soulève quelques questions, notamment en ce qui concerne les nouvelles mesures applicables au secteur HORECA (I), aux rassemblements (II) et aux activités culturelles et sportives (III).

¹ Projet de loi 7820, Exposé des motifs, p. 2.

² Ibid, pp. 2-3.

³ Ibid.

I. Le secteur HORECA

La CCDH note que les établissements de restauration et de débit de boissons seront dorénavant autorisés à accueillir du public entre six heures et vingt-deux heures, tant en terrasse qu'à l'intérieur. Les auteurs précisent dans les commentaires des articles qu' « aucune dérogation n'est possible en ce qui concerne ces horaires ».⁴ Si la CCDH note positivement que les heures d'ouverture ont été prolongées considérablement (de dix-huit heures à vingt-deux heures), elle maintient ses interrogations relatives à la raison d'être de ces limitations temporelles. Elle renvoie dans ce contexte à son avis 7/2021 du 29 mars 2021, où elle s'était notamment demandé si les mesures sanitaires générales, ainsi que celles prévues par le projet de loi sous avis, ne seraient pas suffisantes pour éviter le « *after work* », le « *Rambazamba* », pour utiliser les termes du Premier Ministre, et les risques de propagation du virus.

Le projet de loi, tel que modifié par les amendements du 10 mai 2021, prévoit notamment que l'accueil du public à l'intérieur sera soumis à la condition de pouvoir présenter, pour chaque client à partir de l'âge de six ans, le résultat négatif :

- d'un test d'amplification génique réalisé moins de soixante-douze heures avant l'accès à l'établissement, ou
- d'un test antigénique rapide SARS-CoV-2 réalisé moins de vingt-quatre heures avant l'accès à l'établissement, à certifier par des médecins, pharmaciens, une série d'autres professionnels de la santé ou certains employés et fonctionnaires publics,⁵ ou
- d'un test autodiagnostic servant au dépistage du SARS-CoV-2 réalisé sur place.

La CCDH se demande d'une manière générale pourquoi l'obligation de se faire tester s'appliquera uniquement aux rassemblements dans le secteur HORECA, tandis que certains autres rassemblements ne seront pas soumis à cette obligation.

La CCDH s'interroge dans ce même contexte aussi sur les modalités pratiques de la mise en œuvre de l'obligation de présenter les résultats d'un test de dépistage, compte tenu notamment de la diversité des infrastructures des locaux. Surtout, l'option de réaliser des tests autodiagnostic soulève de nombreuses questions : Qui sera en charge d'effectuer ces tests ? Où est-ce que ces tests seront effectués : à table, dans un endroit spécifiquement désigné à cet effet, avant l'entrée à l'établissement ? Où est-ce que les personnes peuvent attendre le résultat de leur test ? Que se passe-t-il si le test d'un client est positif, quelle est la procédure mise en place ? Quelles sont les mesures de précaution à prendre par les restaurateurs pour pouvoir administrer les tests aux clients ? En tenant

⁴ Projet de loi 7820, Commentaires des articles, p. 1.

⁵ Le résultat négatif devra être certifié par « a) un médecin, un pharmacien, un aide-soignant, un infirmier, un infirmier en anesthésie et réanimation, un infirmier en pédiatrie, un infirmier psychiatrique, une sage-femme, un laborantin, un masseur-kinésithérapeute, un ostéopathe, autorisés à exercer leur profession au Luxembourg ou b) par un fonctionnaire ou un employé public désigné à cet effet par le directeur de la santé ».

compte que le client pourra présenter un test qu'il a notamment effectué en pharmacie, qui procèdera au contrôle de l'identité de celui-ci – sachant que les restaurateurs ne sont pas habilités à le faire ? Toutes ces questions sont d'autant plus importantes étant donné que les amendements gouvernementaux proposent d'introduire des sanctions en cas « *d'usurpation de résultats d'analyses de laboratoire d'un test d'amplification génique ou d'un certificat de test antigénique rapide* ». Par ailleurs, qui prendra en charge les coûts financiers de ces différents tests : les clients, les établissements ou l'État luxembourgeois ? Si la CCDH comprend le besoin de continuer à endiguer le risque de la propagation du virus et la nécessité de protéger la santé tant du personnel que des autres clients, elle souligne que les mesures sanitaires ne doivent pas avoir des effets négatifs disproportionnés en fonction de la situation socio-économique des personnes. Une obligation, pour les consommateurs, de payer les frais liés aux tests Covid-19 risquera de créer des situations discriminatoires pour les personnes moins fortunées. La CCDH estime d'une manière générale que, si des résultats négatifs sont exigés par le gouvernement pour accéder à des biens ou des services, ce dernier doit veiller à ce que tout un chacun puisse facilement, rapidement et gratuitement avoir accès à ces tests. À défaut, la CCDH est d'avis qu'il y a un risque avéré de créer des situations discriminatoires et une sortie de la crise à deux vitesses : un retour à la « *normalité* » plus rapide pour les personnes économiquement mieux placées, et une avancée freinée pour les personnes dans des situations socio-économiques plus précaires.

II. Les restrictions relatives aux rassemblements

Selon les auteurs du projet de loi sous avis, il est nécessaire de modifier l'horaire du couvre-feu « *[d]ans la mesure où il est prévu de lancer plusieurs projets pilotes avec le concours notamment du secteur culturel* ». ⁶ Il s'agirait de « *prévoir une certaine flexibilité concernant l'horaire du couvre-feu afin de mieux pouvoir analyser l'impact desdits projets pilotes au niveau sanitaire* ».

À cet égard, la CCDH note positivement que le **couvre-feu** sera reporté de 23h00 à minuit, mais elle se doit de rappeler encore une fois que cette mesure représente une restriction sévère des droits humains, dont notamment la liberté d'aller et de venir. Ce droit est entre autres protégé par le protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), ainsi que par l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Seules des mesures strictement nécessaires, proportionnées, non-discriminatoires et poursuivant un objectif d'intérêt général, telle que la santé publique, peuvent être conformes au droit européen en particulier et au respect des droits humains en général.

Pour justifier le maintien de la mesure du couvre-feu entre minuit et 6h00, le gouvernement s'est fondé sur une étude datant de mars 2021 « *Understanding the effectiveness of government interventions in Europe's second wave of COVID-19* ». ⁷

⁶ Ibid.

⁷ Projet de loi 7820, Commentaires des articles, p. 2.

Contrairement aux explications fournies par les auteurs du projet de loi dans leur commentaire des articles, cette étude demeure plus mitigée quant à l'efficacité d'une telle mesure. Il faut aussi noter que ladite étude n'a pas encore fait l'objet d'un « *peer review* » et ne devrait donc en principe être utilisée qu'avec précaution.

Les auteurs de l'étude relèvent l'importance de prendre en compte l'impact des comportements individuels, tels que le respect des gestes barrières et le développement du télétravail, dans l'analyse de l'efficacité des mesures nationales. Ces comportements se sont progressivement et naturellement développés dès le début de la pandémie. Ils ont ainsi permis de freiner considérablement la propagation du virus et sont devenus, dès lors, un des facteurs les plus efficaces, contrairement au maintien du couvre-feu, qui lui aurait des effets modérés (« *moderate* » selon les auteurs). D'autres études préliminaires (c'est-à-dire qui n'ont pas non plus fait l'objet d'un *peer review*) partagent également l'idée que le couvre-feu n'a pas d'effets considérables si certaines autres mesures sanitaires sont déjà en place.⁸ Il faut d'ailleurs noter qu'il semble difficile d'évaluer l'efficacité d'une mesure isolée. Par contre, il y a un consensus en ce qui concerne ses effets négatifs sur les droits humains des personnes qui se trouvent dans des situations de précarité.⁹ Ainsi, compte tenu de la difficulté à prouver avec certitude l'efficacité d'une telle mesure, et en l'absence de consensus scientifique en la matière, la nécessité de conserver le couvre-feu ne peut pas être justifiée.

De plus, la CCDH rappelle que lors d'une conférence de presse du 5 mai 2021, Monsieur le Premier Ministre avait souligné que, selon l'étude précitée, le couvre-feu serait plus efficace que la fermeture des écoles et le maintien du couvre-feu serait préférable à la fermeture des écoles. Le gouvernement justifierait donc le maintien du couvre-feu en ce qu'il éviterait la fermeture des écoles. La CCDH ne peut pas suivre ce raisonnement, qui n'est d'ailleurs pas appuyé par l'étude susmentionnée, et exhorte le gouvernement à fournir plus de précisions y relatives. En tout cas, elle incite le gouvernement encore une fois à veiller à la transparence et à la qualité des informations communiquées au grand public.

Au vu de ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement d'une manière générale à revoir sa position par rapport au couvre-feu, voire à tenir compte de ses recommandations et critiques formulées dans son avis relatif au projet de loi n°7683

⁸ Samuel de Haas et autres, *Measuring the effect of COVID-19-related night curfews: Empirical evidence from Germany*, 19.04.2021, www.uni-giessen.de/fbz/fb02/fb/professuren/vwl/goetz/forschung/publikationenordner/arbeitspapiere/copy_of_Curfews/view : "Our results suggest that night curfews are not an effective measure to limit virus transmission when various other NPIs are already imposed."

⁹ Jonathan Jarry, *Do Curfews Work ?*, 23.04.2021, McGill Office for Science and Society, disponible sur www.mcgill.ca/oss/article/covid-19-general-science/do-curfews-work ; Nils Haug et autres, *Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions*, *Nature Human Behaviour* 4, 1303-1312(2020), 16.11.2020, disponible sur <https://www.nature.com/articles/s41562-020-01009-0>.

concernant le manque de précision des exceptions prévues par la loi, qui restent de vigueur dans leur quasi-totalité.¹⁰

La CCDH note ensuite que le projet de loi sous avis prévoit **d'augmenter le nombre maximal de personnes pouvant se rassembler de 100 à 150 personnes** (toujours sous condition de prévoir des places assises, de respecter une distanciation physique de deux mètres et de porter un masque). La CCDH salue dans ce contexte que les personnes qui exercent des activités artistiques et qui sont sur scène ne seront pas prises en compte dans le comptage, indépendamment du fait si elles exercent ces activités à titre professionnel ou non. Néanmoins, la CCDH regrette qu'une différence de traitement sera maintenue en ce qui concerne l'obligation de distanciation physique et du port du masque : seuls les acteurs de théâtre et de film, les musiciens et les danseurs qui exercent leurs activités artistiques à titre professionnel seront exempts de ces obligations, tandis que les personnes exerçant ces mêmes activités à titre non-professionnel devront respecter ces obligations.¹¹ La CCDH invite le gouvernement à remédier à cette différence de traitement.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit la possibilité d'organiser des **événements accueillant entre 150 personnes et 1000 personnes**, sous condition d'avoir élaboré un protocole sanitaire et d'avoir obtenu l'accord préalable de la Direction de la santé. La Direction de la santé disposera d'un délai de dix jours ouvrables dès réception du protocole pour accepter celui-ci. Passé ce délai, le silence de la Direction vaudra acceptation du protocole. Selon le commentaire des articles, le délai de dix jours ouvrables serait justifié afin de permettre à la Direction de la santé « *de disposer du temps nécessaire pour étudier et accepter lesdits protocoles (...) en présence d'une multitude de concepts d'événements pouvant être très différents les uns des autres* ». ¹² L'application du principe du « *silence vaut acceptation* » est susceptible de simplifier les démarches administratives. Néanmoins, la CCDH souligne qu'il faudra alors garantir que la Direction de la santé soit toujours en mesure d'analyser tous les protocoles sanitaires endéans le délai de dix jours ouvrables. Le silence de la Direction de la santé ne devra jamais résulter d'un manque de temps ou de ressources, risquant sinon de compromettre la protection de la santé des personnes.

La CCDH d'interroge également sur la procédure applicable en cas de non-acceptation du protocole. Dans un tel cas, il est seulement prévu qu'un délai supplémentaire de cinq jours sera accordé à l'organisateur pour se conformer aux « *propositions de corrections* » de la Direction de la santé. Est-ce que dans ce cas l'évènement pourra avoir lieu sans réévaluation de la part de la Direction de la santé ?

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 Article 4 (6) 4° de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

¹² Projet de loi 7820, Commentaire des articles, p. 3.

III. Les activités musicales et sportives

Elle note que le projet de loi vise à introduire des exceptions additionnelles relatives aux **activités musicales** qui ont lieu en plein air. Selon le commentaire des articles, « [c]elles-ci pourront rassembler un maximum de 40 personnes à condition de respecter de manière permanente une distance d'au moins deux mètres ». ¹³ Or, cela ne ressort pas clairement de la formulation du nouvel article 4^{quater} paragraphe 2, étant donné que ce dernier ne semble viser que les établissements accueillant des ensembles de musique. La CCDH estime que cette nouvelle règle devrait s'appliquer à toute activité musicale en plein air et ne devrait pas être limitée aux activités musicales en plein air des établissements accueillant des ensembles de musique. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses observations formulées déjà dans son avis précédent.

En ce qui concerne les **activités sportives**, le projet de loi prévoit des exceptions pour le cadre policier de la Police grand-ducale ainsi que pour leurs encadrants dans le contexte des activités de la formation professionnelle de base et de la formation continue organisée par l'École de Police. Selon les auteurs, les restrictions actuellement en place ne permettent pas de mettre en œuvre le volet pratique de ces formations. La CCDH soutient l'affirmation qu'il est « dans l'intérêt de notre société de disposer d'une police grand-ducale adéquatement formée » et elle souligne qu'il faudrait d'une manière générale veiller à ce que toutes les formations professionnelles puissent être mises en œuvre, tout en veillant à la protection de la santé des personnes concernées.

* * *

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. ¹⁴

Adopté par vote électronique 10 mai 2021.

¹³ *Ibid*, p. 5.

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, Avis 7/2021 du 29 mars 2021, Avis 9/2021 du 21 avril 2021 et Rapport du 25 janvier 2021.