



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

Avis

sur

le projet de loi n°7694 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 ;**
 - 3° la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;**
 - 4° la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales ;****
- 2) la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux**

Avis 12/2020

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 18 novembre 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7694, 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 lors de la conférence de presse du 17 novembre 2020, le gouvernement a annoncé que le projet de loi pourra être soumis au vote du Parlement « au plus tôt » le 23 novembre 2020, et uniquement si l'évolution de la pandémie endéans les prochains jours le rend nécessaire.¹ Alors que la CCDH salue le fait que le gouvernement semble avoir reconnu la nécessité d'accorder plus de temps aux différents acteurs impliqués dans la procédure législative, elle regrette que ces derniers ne disposent en réalité que de quelques jours de plus pour analyser et aviser le présent projet de loi et que ceci a déjà été le cas pour le projet de loi n°7683. Pour rappel, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi n°7683, ce dernier a été déposé le 20 octobre 2020 et les amendements ont été déposés le 26 octobre 2020. Alors que le vote était prévu pour le 28 octobre, les derniers amendements et le rapport étaient disponibles uniquement le 29 octobre, quelques heures avant le vote par la Chambre. Afin d'éviter une fragilisation de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits humains, il est indispensable qu'une telle situation ne se reproduise pas de façon régulière. Un délai raisonnable pour l'élaboration des lois permet à tous les acteurs de mieux alimenter le débat public, d'approfondir leur analyse des nouvelles mesures et – in fine – de produire des textes législatifs plus respectueux des droits humains.

Par ailleurs, la CCDH regrette que le temps écoulé entre l'entrée en vigueur de la dernière loi et le dépôt du projet de loi sous avis n'ait pas été utilisé pour donner une suite favorable aux nombreuses interrogations et recommandations non seulement formulées par la CCDH dans son avis 11/2020 du 27 octobre 2020, mais aussi par le Conseil d'Etat dans son avis du 28 octobre 2020.

Au vu du délai extrêmement restreint, la CCDH limitera cette fois-ci aussi son analyse aux points relatifs au renforcement de l'interdiction des activités de restauration et de débit de boissons (A), à la limitation des activités sportives, récréatives et scolaires (B), à la limitation des rassemblements privés et couvre-feu (C) et aux mesures de sécurité sanitaires à respecter dans les salles d'audience de différentes juridictions (D).

Pour le surplus, elle renvoie à ses recommandations formulées dans ses avis précédents.

¹ Briefing Presse : Point sur la situation face à la Covid-19, 17.11.2020, disponible sur https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/articles/2020/11-novembre/17-briefing-bettel-lenert.html

II. Analyse du projet de loi 7694

Le projet de loi n°7694 vise à introduire de nouvelles restrictions qui sont jugées nécessaires par le gouvernement au vu de l'évolution de la situation épidémiologique de la pandémie COVID-19 au Luxembourg. Les mesures qui ont été prises fin octobre 2020², semblent insuffisantes, respectivement ne semblent pas produire l'effet souhaité « *en temps voulu ni dans les conditions requises pour endiguer la propagation du virus* ».

A l'heure actuelle, une réelle évaluation de l'envergure et de l'évolution de la pandémie semble impossible. La CCDH est elle aussi préoccupée par les chiffres élevés des nouvelles infections et des décès dus au COVID-19, ainsi que de la situation de surcharge dans les établissements hospitaliers et d'épuisement de son personnel de santé. Ce fait peut en effet justifier la mise en place de nouvelles mesures restrictives. Or, il ne suffit pas à lui seul pour permettre à la CCDH d'évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures spécifiques envisagées par le projet de loi.

Alors que les auteurs du projet de loi sous avis notent que la situation épidémiologique actuelle au Luxembourg « *nécessite de limiter davantage les contacts sociaux et les activités autorisées afin de réduire au minimum les occasions susceptibles de favoriser les interactions sociales et donc les risques de contamination* », la CCDH regrette que le gouvernement n'ait pas fourni d'explications qui permettraient de conclure que les lieux et activités visés sont effectivement à l'origine des nombreuses infections et que les mesures envisagées pourraient éventuellement améliorer la situation. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent des explications par rapport à la nécessité de ces mesures spécifiques contrairement à d'autres mesures. Dans ce contexte, la CCDH souligne que selon l'exposé des motifs, « *la propagation du virus dans la société luxembourgeoise est diffuse, elle concerne toute la population, ce dont témoigne notamment le pourcentage élevé de contaminations dont on n'est pas en mesure d'attribuer l'origine ainsi que la présence élevée du virus dans les eaux usées* ».

Cette approche risque d'être ressentie comme discriminatoire par les personnes concernées étant donné que certaines activités sont ciblées et interdites, tandis que d'autres ne le sont pas – même si le gouvernement affirme que la propagation du virus est diffuse et ne se limite pas à un seul secteur. Dans ce sens, la CCDH se demande si le gouvernement avait réfléchi sur d'autres mesures à prendre, telles que par exemple l'introduction d'une obligation générale du port du masque sur la voie publique et des mesures additionnelles dans le milieu scolaire, le monde du travail et les moyens de transport public.

La CCDH rappelle dans ce contexte l'importance de veiller à la compréhensibilité, la transparence et la cohérence des mesures.

² Loi du 29 octobre 2020 modifiant : 1°la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2°la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3°la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales, Mémorial N°867 du 29 octobre 2020.

A. Interdiction des activités de restauration et de débit de boissons

Le nouvel article 3^{quater} du projet de loi sous avis impose la fermeture des restaurants et des débits de boissons. Les auteurs du projet de loi notent dans le commentaire de l'article que « *ces lieux donnent lieu à des interactions sociales et (...) le port du masque n'y est pas toujours possible* ». Alors que la CCDH peut comprendre cette justification, elle ne voit pas en quoi les cantines scolaires et universitaires, qui ne sont pas visées par cette fermeture, ne répondraient pas à la description ci-dessus et comment le « respect des règles d'hygiène et de distanciation » pourrait y être organisé sans difficulté alors que ceci ne serait par contre pas possible pour les restaurants et débits de boissons. La CCDH insiste sur l'importance de veiller à la cohérence et des restrictions et elle invite les auteurs du projet de loi à fournir des précisions à cet égard.

Alors que les services de vente à emporter, de vente au volant et de livraison à domicile resteront permis, il est évident que ces restrictions auront des répercussions considérables sur le secteur de la restauration, qui a été sévèrement impacté par la crise au cours des derniers mois³. La CCDH souligne dès lors l'importance de veiller à mettre en place les mesures de soutien financier nécessaires aux entreprises et aux personnes concernées.

B. Activités sportives, récréatives et scolaires

Par ailleurs, le projet de loi vise à introduire, dans les articles 3^{quinquies} à 3^{septies}, de nouvelles restrictions pour les activités sportives et récréatives. Ainsi, les établissements relevant du secteur sportif seront fermés au public et la pratique d'activités sportives en groupe de plus de quatre acteurs sportifs sera interdite. Des exceptions sont pourtant prévues pour les équipes nationales senior et les sportifs d'élite ainsi que pour les activités physiques sur prescription médicale. Alors qu'elle salue l'introduction de cette dernière exception, la CCDH note de manière générale que les différentes dispositions manquent de précision et peuvent prêter à confusion. Elle recommande dès lors au gouvernement de fournir des précisions supplémentaires et d'élaborer des recommandations pour les acteurs concernés.

A part les activités sportives, le projet de loi vise également à interdire toute activité récréative en groupe de plus de quatre personnes. La CCDH invite les auteurs du projet de loi à fournir plus d'informations sur le type d'activités qui sont incluses dans cette définition.

En ce qui concerne les activités scolaires, l'article 3^{septies} précise que les activités scolaires, périscolaires et parascolaires, y compris sportives, sont maintenues alors que l'article 3^{quinquies} prévoit que les infrastructures sportives en salle et les centres aquatiques, qui sont fermés au public, restent néanmoins accessibles pour y pratiquer du

³ Carine Lemmer, *Situatioun vu verschiddene Restauranten/Caféen ass dramatesch*, RTL Radio, 19 novembre 2020, disponible sur : <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/1615593.html>

sport scolaire ou des activités parascolaires ou périscolaires. La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explications en quoi ces lieux et activités ne seraient pas susceptibles de favoriser la propagation du virus pour cette partie spécifique de la population alors qu'ils le seraient pour le reste de la population. La CCDH invite le gouvernement à fournir des informations supplémentaires à cet égard.

C. Limitation des rassemblements privés et couvre-feu

L'interdiction de circulation sur la voie publique entre vingt-trois heures et six heures du matin, qui a été introduite par la loi du 29 octobre 2020, sera maintenue et sa durée sera prolongée jusqu'au 15 décembre 2020. Le commentaire des articles note que « *le nombre d'infections demeure encore trop élevé pour « lever l'alerte »* ».

La CCDH rappelle qu'il s'agit d'une mesure qui restreint la liberté de circulation, droit fondamental consacré par le protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce contexte, la CCDH réitère les préoccupations qu'elle avait exprimées dans son avis 11/2020 du 27 octobre 2020, et elle regrette que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 octobre 2020, le gouvernement n'ait pas fourni des données statistiques et scientifiques sur les lieux et contacts d'infection spécifiquement en lien avec les activités nocturnes, qui permettraient d'évaluer la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure. La CCDH insiste dans ce contexte sur l'importance d'évaluer régulièrement l'impact de cette mesure.

En ce qui concerne les rassemblements à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, un maximum de deux visiteurs qui font partie du même ménage ou qui cohabitent pourront être accueillis. Selon les auteurs du projet de loi sous avis, « *il s'agit de limiter autant que possible les contacts sociaux et briser ainsi la chaîne de transmission du virus voire ne pas perdre de vue celle-ci* ». La CCDH regrette néanmoins que ni le commentaire des articles ni l'exposé des motifs ne fournissent des données statistiques ou des informations supplémentaires par rapport à la nécessité de cette mesure spécifique.

D. Mesures de sécurité sanitaires dans les salles d'audiences des juridictions nationales

Le nouveau paragraphe 7 de l'article 4 reprend, sous forme amendée, l'article 1^{er} du projet de loi n° 7694 qui a été déposé en date du 4 novembre 2020 et qui vise à introduire une disposition spécifique aux mesures de sécurité sanitaires à respecter dans les salles d'audience des juridictions constitutionnelle, judiciaires, administratives et militaires.

Vu le délai restreint pour aviser le présent projet de loi, la CCDH ne sera pas en mesure d'analyser ladite disposition. Or, elle note que le projet de loi a déjà été avisé par l'Ordre

des Avocats du Barreau de Luxembourg,⁴ les autorités judiciaires⁵ ainsi que par le Conseil d'État.⁶

Alors que dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait une exception à l'obligation d'observer une distance minimale de deux mètres dans les salles d'audiences ainsi qu'une exception à l'obligation du port de masque pour l'intervenant au procès qui prend la parole, cette dernière semble avoir été abandonnée suite aux avis mentionnés ci-dessus.

Le projet de loi prévoit pourtant que le président de la juridiction peut dispenser, pour la durée de sa prise de parole, du port du masque une personne en situation de handicap ou qui présente une pathologie et qui est munie d'un certificat médical. La CCDH se montre fort surprise par l'introduction d'une telle disposition. Tout en reconnaissant la prérogative de police d'audience dont dispose le président de la juridiction, elle ne comprend pas pourquoi le juge peut décider si une personne handicapée ou avec une pathologie peut enlever ou non son masque dans une salle d'audience si ces personnes sont exemptées de manière générale de l'obligation du port du masque.⁷

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.⁸

Adopté par vote électronique le 20 novembre 2020.

⁴ Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg sur le projet de loi n°7694 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid19, 6.11.2020, doc.parl 7694/01

⁵ Avis des Autorités judiciaires sur le projet de loi n°7694 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid19, 13.11.2020, doc.parl 7694/02

⁶ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n°7694 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid19, 17.11.2020, doc.parl 7694/03

⁷ L'article 4 paragraphe 7 de la loi actuellement en vigueur, disposition qui est maintenue dans le projet de loi sous avis, prévoit que les personnes en situation d'handicap ou présentant une pathologie munies d'un certificat médical sont exemptées de manière générale de l'obligation du port du masque.

⁸ 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