

N° 7634³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

modifiant la loi 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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Métiers (21.7.2020).....	1
2) Avis de la Chambre de Commerce (21.7.2020).....	4
3) Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (22.7.2020).....	6
4) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (21.7.2020).....	10

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(21.7.2020)

RESUME STRUCTURE

Si la Chambre des Métiers peut accepter les contraintes et sanctions additionnelles aux mesures actuelles et temporaires de lutte contre la pandémie Covid-19, dès lors que ces mesures semblent nécessaires pour mieux juguler le nombre de personnes infectées, elle propose d'ajouter certaines précisions afin que les règles applicables aux rassemblements de personnes soient claires et bien délimitées.

*

Par sa lettre du 20 juillet 2020, Madame la Ministre de la Santé a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis propose d'ajouter des contraintes et des sanctions aux dispositions actuelles et temporaires de la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 afin de limiter la propagation du virus dans la population (ci-après « la loi du 17 juillet 2020 »).

Le projet de loi sous avis vise en premier lieu à distinguer, parmi les rassemblements de personnes, les rassemblements organisés dans l'espace privé, car il a été constaté que les exigences de distanciation et des gestes barrières imposés n'y sont pas respectés.

Un principe d'interdiction à partir de 11 personnes est proposé pour rassemblements privés, qu'ils soient dans un lieu fermé ou en plein air, et il est précisé, pour les rassemblements privés jusqu'à 10 personnes, que les obligations de distanciation physique et du port du masque ne sont pas applicables.

Pour les autres rassemblements, le seuil de l'application des mesures de protection – à savoir que les personnes se voient assigner des places assises, et qu'une distance minimale de 2 mètres entre les places soit assurée, respectivement en imposant le port du masque si une telle distance ne peut pas être respectée – est réduit de 20 personnes à 10 personnes.

La Chambre des Métiers approuve ces restrictions aux rassemblements de personnes dans le contexte de l'augmentation du nombre de personnes infectées, mais elle estime que deux précisions devraient être ajoutées.

D'une part, le calcul du seuil des 10 personnes à partir duquel les rassemblements privés sont interdits et les autres rassemblements autorisés sous conditions ne doit pas prendre en compte le personnel encadrant.

En effet, les acteurs agissant dans un cadre professionnel sont tenus aux mesures de protection découlant de l'article 3 de la loi du 17 juillet 2020, et de suivre les recommandations sanitaires applicables à leur secteur d'activité. Il n'est donc pas logique de les inclure dans ce calcul. La Chambre des Métiers demande donc que la non-prise en compte du personnel encadrant dans le calcul dudit seuil soit explicitée.

D'autre part, les rassemblements de personnes, qui sont souvent l'occasion de proposer une restauration aux participants, devraient être formellement exclus des mesures de prévention de l'article 2 de la loi du 17 juillet 2020, alors que cet article est susceptible de s'appliquer à « tout autre lieu de restauration occasionnelle.»

Le projet de loi sous avis vise ensuite à aggraver les sanctions existantes, d'une part en étendant l'amende de 25 à 500 euros – actuellement applicable à l'encontre des personnes physiques qui ne respectent pas l'obligation de consommer à table dans un lieu de restauration, l'obligation du port du masque dans un lieu fermé qui accueille un public, et les obligations applicables lors d'un rassemblement de personnes – aux personnes physiques qui ne respectent pas une mesure d'isolement ou de mise en quarantaine prise sous la forme d'une ordonnance par le directeur de la santé ou son délégué.

La Chambre des Métiers approuve cette extension de l'amende pour que les personnes infectées ou les personnes à haut risque d'être infectées soient tenues de respecter strictement les mesures sanitaires mises en œuvre, et elle salue aussi qu'une mesure de quarantaine puisse être levée d'office en cas de test négatif sans devoir attendre l'échéance de la durée de 7 jours.¹

Il semble utile de souligner à cet égard qu'une mise en quarantaine ne devrait être prononcée qu'à l'encontre d'une personne ayant été en contact direct avec une personne infectée sans avoir respecté les mesures de distanciation ou le port du masque afin d'éviter toute mise en quarantaine intempestive en raison des conséquences potentiellement très préjudiciables pour l'activité des personnes concernées.²

1 Suivant l'article 7 paragraphe 1^{er} de la loi du 17 juillet 2020, une mise en quarantaine est d'une durée de 7 jours à compter du dernier contact avec la personne infectée à condition que la personne se soumette à un test à partir du 5^{ème} jour. Et à défaut la mise en quarantaine est prolongée d'une durée maximale de 7 jours.

2 Suivant l'article 5 paragraphe 1^{er} de la loi du 17 juillet 2020, une personne infectée doit renseigner les personnes avec lesquelles elle a eu des contacts physiques dans une période qui ne peut être supérieure à 48 heures respectivement avant l'apparition des symptômes ou avant le résultat positif d'un test diagnostique de l'infection au virus SARS-CoV-2.

Le projet de loi sous avis aggrave d'autre part les sanctions pouvant être prononcées à l'encontre des professionnels de la restauration en cas de non-respect de l'obligation de ne proposer que des places assises, de l'obligation que les tables soient séparées d'au moins 1,5 mètres, respectivement d'une barrière en cas de distance inférieure, et de l'obligation d'une fermeture au plus tard à minuit.

Pour les infractions à ces obligations, le projet de loi sous avis propose d'ajouter, à l'amende administrative d'un montant maximum de 4.000.- euros pouvant être porté au double en cas de récidive, la possibilité pour le Ministre ayant les classes moyennes dans ses attributions, de retirer l'autorisation d'établissement pour une durée de 3 mois en cas de récidive, ainsi qu'une inéligibilité d'office à l'octroi des aides financières mises en place en faveur des entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 en cas d'une sanction pour récidive ayant acquis autorité de force de chose jugée ou décidée.

La Chambre des Métiers doit accepter ces nouvelles sanctions, qui, bien que très sévères, ne sont applicables qu'en cas de récidive et que l'entreprise en infraction a eu une seconde chance. Elle souhaite néanmoins que soit précisé le fait que cette inéligibilité aux aides ne vaut que pour l'avenir, excluant de ce fait toute possibilité de rétroactivité.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

Si la Chambre des Métiers approuve les mesures proposées par le projet de loi sous avis, elle propose que les modifications apportées à l'article 4 de la loi du 17 juillet 2020 soit revues dans leur forme.

En effet, il conviendrait pour plus de sécurité juridique d'inverser l'ordre des règles afin que le principe général – à savoir les restrictions applicables aux rassemblements de personnes – soit fixé en premier, et que les dispositions particulières relatives aux rassemblements de personnes à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé soit traitées à la suite.

Dans un but de sécurité juridique, il conviendrait aussi de clarifier que le seuil de 10 personnes pour tous les rassemblements ne prend pas en compte le personnel encadrant, et clarifier aussi que les dispositions de l'article 2 ne s'appliquent pas aux rassemblements quand bien même une restauration y soit proposée.

*

La Chambre des Métiers approuve le projet de loi lui soumis pour avis sous la réserve de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 21 juillet 2020

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(21.7.2020)

Dans le contexte d'une recrudescence des nouvelles infections aux SARS-CoV-2, le projet de loi sous avis (ci-après, le « Projet ») a pour objet de modifier la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19¹ (ci-après, la « Loi »), afin (i) d'interdire les rassemblements à domicile ou à l'occasion d'événements privés de plus de dix personnes et (ii) de durcir les sanctions applicables, d'une part, aux entreprises en cas de nouvelle infraction aux mesures de prévention prévues par la Loi² et, d'autre part, aux personnes physiques en cas d'infraction aux mesures de prévention³, d'isolement ou de quarantaine prévues par la Loi.

En bref

- La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'étendue de la notion « *d'événements à caractère privé* ».
- Elle regrette l'aggravation des sanctions, qui lui paraissent trop unilatérales, à l'égard des entreprises du secteur de l'HORECA, s'interroge sur la mise en œuvre pratique des sanctions et souligne la sévérité du retrait temporaire de l'autorisation d'établissement et de la perte d'éligibilité aux aides financières octroyées dans le contexte de la pandémie de Covid-19.

Compte tenu de l'urgence, la Chambre de Commerce se limite, dans le présent avis, à mettre en évidence les questions immédiates qu'elle se pose quant aux dispositions du Projet.

I. Interdiction des rassemblements de plus de dix personnes

Selon l'exposé des motifs du Projet, un grand nombre des infections au Covid-19 « *sont acquis dans des situations où la distanciation physique et les gestes barrière ne sont pas respectés, surtout dans les contextes privés* ».

Ainsi l'article 1^{er} du Projet vise à modifier le premier paragraphe de l'article 4 de la Loi afin :

- d'interdire les rassemblements de plus de dix personnes à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, dans un lieu fermé ou en plein air⁴ ;
- de réduire de vingt à dix le nombre de personnes dans les rassemblements, en dehors du point mentionné ci-avant, soumis aux obligations d'assigner des places assises, en observant une distance minimale de deux mètres entre chaque place ou de port du masque (en cas d'impossibilité de respecter l'obligation de deux mètres entre les places assises).

A cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'étendue de la notion « *d'événements à caractère privé* ». En effet, cette notion ne fait ni l'objet d'une définition, ni d'une explication dans le commentaire des articles.

La Chambre de Commerce se demande si cette notion doit être comprise comme excluant les événements professionnels (réunions en entreprise, réunions des organes sociaux, événements de types conférences, etc.). Dans l'affirmative, ces événements professionnels restent alors soumis aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1, alinéa 2 de la Loi, c'est-à-dire, que lorsque ces événements regroupent plus de dix personnes, ils sont soumis à l'obligation d'assigner des places assises, en observant une distance minimale de deux mètres entre chaque place ou à l'obligation de port du masque (en cas d'impossibilité de respecter l'obligation deux mètre entre les places assises).

1 La loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 a fait l'objet de l'avis de la Chambre de Commerce du 13 juillet 2020 n°5560MEM.

2 Les mesures de préventions visées à l'article 11, paragraphe 1 de la Loi sont celles prévues à l'article 2, alinéa 1^{er}, points 1^o, 3^o et 6^o de la Loi.

3 Les mesures de préventions visées à l'article 12, paragraphe 1 de la Loi sont celles prévues à l'article 2, alinéa 1^{er}, points 7^o, 3^o et 4^o de la Loi.

4 La dernière phrase de l'alinéa 1^{er} précise encore que cette limite ne s'applique pas lorsque les événements sont organisés dans un établissement visé à l'article 2 de la Loi, à savoir un restaurant, débit de boissons, salle de restauration d'un établissement d'hébergement, salon de consommation, cantine ou tout autre lieu de restauration occasionnelle.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce relève que le texte de l'article 1^{er} du Projet ne précise pas comment dénombrer les dix personnes présentes lors d'un rassemblement à domicile ou à l'occasion d'un évènement à caractère privé, seul le commentaire de l'article 1^{er} du Projet précise « *qu'il est autorisé d'accueillir au maximum dix personnes en plus du nombre de personnes qui font partie du même ménage ou qui cohabitent*⁵. ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, il pourrait s'avérer utile de compléter le texte de l'article 1^{er} en ce sens.

II. Durcissement des sanctions

Le Projet prévoit de durcir les sanctions applicables, d'une part, aux entreprises en cas de nouvelle commission d'une infraction aux mesures de prévention prévues par la Loi et, d'autre part, aux personnes physiques en cas d'infraction aux mesures de préventions ou d'isolement ou de quarantaine prévues par la Loi.

Concernant les entreprises, l'article 3 du Projet modifiant l'article 11, paragraphe 1 de la Loi, prévoit qu'en cas de nouvelle commission par le contrevenant⁶ d'une infraction aux mesures de prévention relatives à l'obligation de n'admettre que des places assises⁷, de respecter une séparation entre les tables⁸ et/ou de fermer au plus tard à minuit⁹, les sanctions suivantes s'appliquent :

- le montant maximum de l'amende administrative est porté au double, et
- le contrevenant peut se voir retirer pour une durée de trois mois l'autorisation d'établissement délivrée à l'entreprise en application de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Cet article prévoit en outre que le contrevenant sanctionné en cas de commission de nouvelle infraction n'est pas éligible à l'octroi des aides financières mises en place en faveur des entreprises dans le cadre de la pandémie de Covid-19.

Concernant les personnes physiques, l'article 4 du Projet modifiant l'article 12, paragraphe 1 de la Loi prévoit de sanctionner par une amende¹⁰ le non-respect de la mise à l'isolement ou en quarantaine, en plus des comportements déjà sanctionnés à savoir : le non-respect des mesures de prévention dans l'HORECA concernant la séparation des tables¹¹, le port obligatoire du masque lorsque le client n'est pas assis à table¹² et la consommation obligatoire à table pour le client¹³.

La Chambre de Commerce regrette l'aggravation des sanctions à l'égard des professionnels du secteur de l'HORECA, qui lui paraissent unilatérales, d'autant que tel que l'indiquent les auteurs du Projet dans l'exposé des motifs, le non-respect des règles de distanciation physique et des gestes barrière se situent surtout dans les contextes privés. Elle se serait attendue tout au moins à des explications dûment étayées dans le commentaire des articles. Finalement, elle estime qu'il doit être tenu compte, dans le cadre de sanctions infligées aux professionnels, des démarches raisonnables que ces derniers ont mis en place pour veiller au bon respect des règles érigées par la Loi à leurs clients, tout en sachant que ces derniers doivent aussi être davantage responsabilisés. Les professionnels ne peuvent de toute évidence guère « surveiller » les clients et les mettre à l'ordre de façon trop abrupte.

Elle fait en outre valoir, que la sanction de retrait temporaire de l'autorisation d'établissement et la perte d'éligibilité du contrevenant aux aides financières dans le cadre de la pandémie de

5 Souligné par la Chambre de Commerce.

6 Il s'agit des entreprises visées à l'article 2, alinéa 1^{er} de la Loi à savoir les : « *commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités de restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salon de consommation, cantines et tout autre lieu de restauration occasionnelle.* »

7 article 2, alinéa 1^{er}, point 1^o: « *ne sont admises que des places assises ;* »

8 article 2, alinéa 1^{er}, point 3^o: « *les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;* »

9 article 2, alinéa 1^{er}, point 6^o: « *la fermeture a obligatoirement lieu au plus tard à minuit sans dérogation possible ;* »

10 L'article 12 de la Loi prévoit que l'amende va de 25 à 500 euros

11 article 2, alinéa 1^{er}, point 3 : « *les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;* »

12 article 2, alinéa 1^{er}, point 4 : « *le port d'un masque est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;* »

13 article 2, alinéa 1^{er}, point 7^o: « *hormis les services de vente à emporter, de vente au volant et de livraison à domicile, la consommation à table dans les établissements visés à l'alinéa 1^{er} est obligatoire pour le client.* »

Covid-19 lui paraissent particulièrement sévères alors que, la gravité des infractions n'est pas prise en compte, ni pour le prononcé de la sanction de retrait, ni pour la perte d'éligibilité consécutive.

Par ailleurs, la **Chambre de Commerce s'interroge quant à la mise en pratique des sanctions prévues par le Projet.** Elle se demande par exemple si un restaurateur pourra être sanctionné lorsqu'un consommateur auquel une table a été attribué, consomme finalement une boisson debout dans la salle de l'établissement. S'agira-t-il d'une infraction de la part du restaurateur à l'obligation de n'admettre que des places assises ?

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord concernant le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

*

AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

(2.7.2020)

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 juillet 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7634. Ce dernier vise à modifier, voire renforcer, les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, introduites par la loi du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.¹ Cette loi est entrée en vigueur le 17 juillet 2020 et avait, à son tour, prolongé et adapté certaines mesures en place depuis la fin de l'état de crise.

La CCDH note que le projet de loi sous avis a été déposé le 20 juillet 2020, à savoir trois jours après l'entrée en vigueur des modifications précédentes. Il ressort de la lettre de saisine du gouvernement que ce dernier cible le 24 juillet 2020 pour l'entrée en vigueur du projet de loi, laissant ainsi un délai de deux à trois jours à tous les acteurs impliqués directement ou indirectement dans la procédure législative pour donner leur avis. Si la CCDH peut comprendre la nécessité d'agir rapidement face aux nouveaux développements de la pandémie, elle réitère sa crainte que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite de manière considérable la possibilité, en termes de temps et de moyens, pour tous les acteurs de contribuer au débat démocratique, particulièrement important en situation exceptionnelle telle que nous vivons actuellement. La CCDH estime que consacrer un peu plus de temps à l'élaboration de projets de loi, en développant une stratégie à moyen terme, permettra d'améliorer la qualité des textes votés. Le gouvernement a lui-même souligné à multiples reprises que les effets de nouvelles mesures ne se manifestent qu'après un certain laps de temps.

La CCDH se demande plus particulièrement pourquoi le gouvernement et la Chambre des Députés ont procédé au vote urgent de la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, alors qu'ils savaient déjà que les mesures prévues ne suffiraient pas pour lutter efficacement contre la propagation du virus et que de nouvelles mesures devraient être prises.² Il est **primordial d'accorder le temps nécessaire à l'élaboration des projets de loi qui restreignent un nombre élevé de droits fondamentaux.** Une telle approche permettrait notamment d'éviter l'élaboration de plusieurs lois subséquentes qui, l'une après l'autre, doivent être rédigées avec une rapidité qui fragilise l'État de droit. Cette approche laisse des traces dans la qualité, la clarté et la sécurité juridique des projets de loi.

¹ Loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid19 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 Voir notamment la séance publique n°56 de la Chambre des Députés, point d'ordre du jour n°3, compte rendu de la séance et le Briefing presse suite au Conseil de gouvernement du 15 juillet 2020.

Au vu du délai extrêmement bref imposé par le gouvernement, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à la liberté de rassemblement (II) et la liberté individuelle (III) introduites par le projet de loi sous avis. Toutefois, la CCDH renvoie à ses avis du 9 juin et du 13 juillet 2020 et plus précisément aux recommandations y formulées qui restent toujours pertinentes.

II. Les nouvelles restrictions de la liberté de rassemblement et du droit au respect de la vie privée et familiale

Afin de réduire les contacts physiques dans la sphère privée, la loi du 17 juillet 2020 précitée a soumis tout rassemblement de plus de vingt personnes à la condition que des places assises soient prévues et qu'une distance minimale de deux mètres soit respectée. Dans le cas où une distanciation physique n'est pas possible, les personnes doivent porter un masque.

L'article 1^{er} du projet de loi sous avis s'inscrit dans cette même logique, mais va plus loin en ce qu'il interdit « [l]es rassemblements de personnes à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, dans un lieu fermé ou en plein air, qui accueillent au-delà de dix personnes ». En même temps, il précise que « [l]a limite de dix personnes ne s'applique pas aux événements organisés dans les établissements et lieux visés à l'article 2 », c'est-à-dire les restaurants, les débits de boissons, etc.

Par ailleurs, tout autre rassemblement au-delà de dix personnes sera soumis à l'obligation des places assises, de la distanciation respectivement du port d'un masque. Le projet de loi précise que l'obligation du port de masque ne s'applique pas aux rassemblements privés de moins de dix personnes.

Comme déjà souligné dans l'avis du 13 juillet 2020 de la CCDH, la liberté de rassemblement et le droit au respect de la vie privée et familiale peuvent être limités, sous condition que les restrictions soient encadrées légalement, limitées au strict nécessaire et proportionnées au but poursuivi – à savoir la limitation de la propagation du virus dans la population. Le même constat vaut pour le projet de loi sous avis. Il se pose dès lors la question de savoir si la nouvelle restriction peut en effet limiter la propagation du virus et s'il n'y a pas de mesures moins intrusives en termes de droits humains.

Selon l'exposé des motifs, « un grand nombre [des] infections sont acquis dans des situations où la distanciation physique et les gestes barrières ne sont pas respectés, surtout dans des contextes privés ».³ La CCDH ne remet en question ni la véracité de cette affirmation ni l'existence de données permettant d'aboutir à cette conclusion. Néanmoins, la CCDH déplore l'indisponibilité de données concrètes relatives aux nouvelles restrictions et rappelle, comme elle l'a déjà fait dans ses avis du 9 juin et du 13 juillet 2020, **l'importance de veiller à la cohérence des mesures et de publier et de communiquer systématiquement toutes les informations** – y compris les résultats du *contact tracing*.

Si la CCDH note que les projections récentes de la *Covid-19 Task Force* semblent en effet indiquer la nécessité de restreindre les rassemblements privés (notion qui n'est pas suffisamment définie),⁴ elles indiquent également l'utilité d'autres mesures de protection, telles que le télétravail ou l'augmentation de l'équipe du *contact tracing*, qui ne figurent pas dans le projet de loi sous avis.⁵ Par ailleurs, selon la *Covid-19 Task Force*, il y aurait des indications que les infections se font désormais remarquer d'une manière générale dans la population et ne sont pas seulement causées par des foyers d'infection.⁶ De plus, la CCDH constate que le gouvernement fait référence aux résultats du *contact tracing* pour conclure que les infections ont majoritairement lieu dans le contexte privé. Or, en même temps, le gouvernement souligne que ces mêmes résultats ne permettent pas de conclure à la nécessité de mesures dans d'autres secteurs, tels l'HORECA, les entreprises, l'Éducation, le Sport, etc. Il ne s'agirait que de tendances qui ne reposent pas sur des données concrètes et qui, à l'heure actuelle, ne pourraient pas être publiées.⁷

3 Projet de loi n°7634, Exposé des motifs, p. 1.

4 Research Luxembourg COVID-19 Task Force, *Report: Controlling the second wave*, 19 juillet 2020, pp. 5-6.

5 Ibid, p. 6.

6 Research Luxembourg COVID-19 Task Force, Bericht: *Analyse der COVID-19 Fallzahlen in Luxemburg im Hinblick auf die derzeitige Lage*, 15 juillet 2020: "Dabei sind die Fallzahlen zwar geringer, aber die ähnliche Verdopplungszeit zeigt an, dass sich die Infektionen schon in der Gesamtbevölkerung bemerkbar machen und nicht nur von Infektionsclustern getrieben werden. Somit müsste man aufgrund der aktuell vorliegenden Fallzahlen von einer allgemeinen zweiten Welle ausgehen."

7 Briefing presse suite au Conseil de gouvernement, 19 juillet 2020 ; Voir aussi le communiqué de presse du 10 juillet 2020 « Nouvelles infections Covid-19 – Rétrospective de la semaine du 29 juin au 5 juillet », <https://sante.public.lu/fr/actualites/2020/07/pk-stateg/communiqu-stateg.pdf>.

La CCDH rappelle une nouvelle fois que le gouvernement doit fonder ses décisions sur des données scientifiques vérifiables, sinon l'ingérence aux droits humains pose problème. S'il faut veiller à préserver l'anonymisation des données personnelles⁸, la protection de ces dernières ne doit pas être avancée pour justifier la non-publication de données sur les lieux et secteurs concernés.⁹ Ces données sont notamment utiles, voire nécessaires, pour identifier les causes des infections et détecter des éventuels problèmes structurels qui peuvent exister dans certains secteurs, par exemple le non-respect du droit à un logement décent ou des conditions de travail précaires.¹⁰ De plus, la disponibilité de telles données permettra à tout un chacun de mieux comprendre l'approche du gouvernement, y compris les contradictions éventuelles entre les différentes mesures. À titre d'exemple, il est important de clarifier pourquoi le risque d'infection est estimé plus élevé dans le cadre de rencontres privées que dans les restaurants et bars ou lors d'activités sportives, où la distanciation physique n'est pas non plus garantie.

La notion d'« événements à caractère privé » soulève également des points d'interrogation, de sorte que la CCDH recommande de la préciser davantage. Est-ce que le gouvernement entend interdire, à titre d'exemple, un pique-nique privé avec plus de dix personnes dans un parc, même si ces personnes respectent les gestes barrières, alors qu'une fête privée avec vingt personnes dans un bar restera autorisée (avec comme limite dix personnes par table et sans obligation du port de masque) ?

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH salue que le gouvernement vise à améliorer sa stratégie de sensibilisation et de communication, et qu'il en fera une priorité.¹¹ La CCDH est d'avis que le non-respect par certaines personnes des gestes barrières pourrait aussi être le miroir de l'absence de clarté de la communication du gouvernement où les messages se suivent et ne se ressemblent pas toujours. Il ne suffit pas de communiquer fréquemment, mais il faut avant tout veiller à la clarté, la précision et la compréhensibilité des messages. En même temps, il faut prendre en compte les spécificités et les besoins divergents de la population afin de veiller au respect du droit à l'information de tout un chacun.

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses observations formulées dans son avis du 13 juillet 2020.

III. Introduction de sanctions pour personnes en quarantaine et isolement

Le projet de loi sous avis prévoit à l'article 12 qu'une amende de 25 à 500 euros en cas de non-respect, par la personne concernée, d'une mesure d'isolement ou de mise en quarantaine peut être émise sous forme d'ordonnance par le directeur de la santé ou son délégué.

Alors que les auteurs du projet de loi notent qu'un certain nombre de personnes¹² concernées ne respectent pas les mesures imposées, la CCDH se demande dans quelle mesure l'introduction d'une telle amende constituera effectivement l'outil adéquat pour permettre d'atteindre le but poursuivi, c-à-d la réduction des infections. La CCDH estime qu'une information et une communication claire, transparente et cohérente, permettraient d'atteindre un public varié et avoir un plus grand effet. Elle rappelle ici sa recommandation précédente de miser surtout sur la responsabilisation et la collaboration des personnes concernées.

Par ailleurs, la CCDH souligne que si le nombre de sanctions prévues par la loi augmente, la charge qui pèse sur les autorités de contrôle augmente également. Elle invite dès lors le gouvernement à veiller

8 Il faut veiller à ce que les données publiées ne permettent pas d'identifier les personnes ou de créer, voire renforcer, des stigmas. Voir notamment Jacques Ganser, *Geleakte Corona-Karte zeigt Details*, Luxemburger Wort, 20 juillet 2020, www.wort.lu/de/lokales/geleakte-corona-karte-zeigt-details5f15ad73da2cc1784e3620cf.

9 Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerallukomm.

10 Voir notamment *Coronavirus : hausse du nombre de cas dans un abattoir allemand*, Le Soir, 22 juin 2020, www.lesoir.be/308826/article/2020-06-22/coronavirus-hausse-du-nombre-de-cas-dans-unabattoir-allemand ; Comité européen des droits sociaux, *Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic*, 21 avril 2020, <https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640>.

11 Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerallukomm.

12 Dans l'exposé des motifs, il est noté qu'il s'agit d'« un nombre de plus en plus élevé de personnes », mais les auteurs du projet de loi ne fournissent aucune donnée précise.

à ce que ces acteurs, y compris la Police Grand-Ducale, aient les ressources nécessaires pour exercer toutes leurs missions.

La CCDH note positivement que le montant prévu de l'amende n'est pas trop élevé, surtout en comparaison avec d'autres pays européens qui ont choisi la même voie¹³. Elle rappelle néanmoins qu'il existe un risque que par crainte de voir les personnes dans leur entourage exposées à une mesure privative de liberté, y inclus des sanctions en cas de non-respect, des personnes pourraient hésiter à dévoiler tous les contacts qu'elles ont eus.

Quant à la question du profil des personnes ne respectant pas la quarantaine, respectivement l'isolement, dans une récente interview, la Ministre de la Santé a donné l'exemple de personnes se trouvant en séjour irrégulier qui n'avaient pas respecté la mise en quarantaine, en ce qu'elles se sont rendues sur leur lieu de travail.¹⁴

Dans ce contexte, la CCDH rappelle que dans son avis du 9 juin 2020, elle avait déjà recommandé au gouvernement de **prévoir des alternatives et exemptions à l'interdiction de sortie afin de veiller au respect des droits humains des personnes concernées**. Ainsi, elle avait souligné 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.* »

La CCDH insiste dès lors sur l'importance de **veiller aux situations individuelles des personnes concernées et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins** au lieu de pénaliser, via des amendes, des personnes se trouvant déjà dans une situation de précarité. Dans le même ordre d'idées, elle souligne que des **mesures d'apparence neutre sont susceptibles d'avoir des impacts différents sur des personnes défavorisées et qu'il s'agit d'éviter des discriminations potentielles**.

Le respect des droits humains joue un rôle crucial, davantage encore pendant cette période d'incertitude, et doit guider le gouvernement dans sa prise de décision. 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.

Finalement, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations relatives à l'isolement et la quarantaine, qu'elle avait déjà exprimées dans son avis du 9 juin 2020, surtout en ce qui concerne la prise en compte des situations individuelles, les garanties procédurales pour les personnes concernées, le manque de clarté des définitions, etc.

La CCDH souligne que ces recommandations restent toujours de vigueur et elle invite les auteurs du projet de loi à s'en inspirer pour améliorer le texte.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que même si les personnes concernées ont la possibilité de faire un recours devant le tribunal administratif, le Président de cette juridiction a affirmé que « *l'accès aux locaux du tribunal administratif d'une telle personne infectée ou « à haut risque d'être infectées » sera purement et simplement refusé* ». ¹⁵ La CCDH exhorte le gouvernement à **revoir la procédure prévue et à veiller à ce que l'accès à la justice et aux voies de recours soit absolument garanti à tout un chacun**. Elle réitère également sa question de savoir si le choix de la juridiction administrative est justifié, d'autant plus qu'une procédure différente est prévue pour les personnes placées en dehors de leur domicile sans leur consentement.

Adopté par vote électronique le 22 juillet 2020.

*

¹³ Voir p.ex article L.3136-1 du Code de la santé publique français

¹⁴ Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerall-ukomm

¹⁵ Avis du Tribunal Administratif sur le projet de loi n°7622, p. 3.

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(21.7.2020)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement n° 2016/679 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après « le RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

En date du 20 juillet 2020, Madame la Ministre de la Santé a saisi la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 7634 modifiant la loi 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 (ci-après le « projet de loi »).

Après analyse du projet de loi, la CNPD constate que les dispositions concernant la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel, et plus précisément les articles 5 et 10 dudit projet, n'ont pas changé par rapport aux dispositions correspondantes de la loi actuellement en vigueur du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

Néanmoins, la CNPD tient à formuler une remarque concernant le point de départ de la durée de conservation des données à caractère personnel figurant dans le système d'information mis en place par le directeur de la santé afin de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2.

Initialement, le projet de loi n°7606 devenu la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 prévoyait en son article 9 paragraphe (5) que les données précitées « *sont anonymisées au plus tard six mois après que la loi cesse de produire ses effets.* »

Dans son avis n°13/2020 du 8 juin 2020 relatif audit projet de loi n°7606, la CNPD s'était demandée quelles étaient les raisons sanitaires et/ou scientifiques qui ont amené les auteurs du projet de loi à y insérer une durée de conservation spécifique de 6 mois après que la future loi cessera de produire ses effets et elle avait constaté que les législateurs des pays voisins du Luxembourg avaient opté dans ce contexte pour des durées de conservation beaucoup plus courtes.

Suite aux amendements adoptés par la Commission de la Santé et des Sports en date du 11 juin 2020, il a été tenu compte de l'avis de la CNPD et la durée de conservation a été réduite de 6 à 3 mois. Ainsi, l'article 9 paragraphe (5) du projet de loi n°7606 avait la teneur suivante : « *Sans préjudice des dispositions du paragraphe 6 du présent article, leur conservation sous une forme permettant l'identification des personnes est limitée à la durée nécessaire pour prévenir et combattre le Covid-19 et les données sont anonymisées au plus tard trois mois après que la loi cesse de produire ses effets.* »

Suite à l'avis complémentaire de la CNPD du 16 juin 2020,¹ des amendements supplémentaires avaient été adoptés par la Commission de la Santé et des Sports.

Sur proposition de l'avis du Conseil d'Etat du 16 juin 2020, la disposition en question a été modifiée en ce sens que l'article 8 nouveau (article 9 ancien) paragraphe (5) du projet de loi n°7606 prenait la teneur suivante « *les données à caractère personnel traitées sont anonymisées à l'issue d'une durée de trois mois à compter de la fin de l'état de crise tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.* »

¹ Délibération n°14/2020 du 16 juin 2020.

A l'instar de la loi abrogée du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et de la loi actuellement en vigueur du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, le projet de loi sous avis prévoit en son article 10 paragraphe (5) que « les données à caractère personnel traitées sont anonymisées à l'issue d'une durée de trois mois à compter de la fin de l'état de crise tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. »

La CNPD doit avouer que dans son avis n°16/2020 du 8 juillet 2020 concernant le projet de loi n°7622 devenu la loi précitée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, il lui est échappé de soulever ce point. Or, comme la loi du 24 mars 2020 a prorogé l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 jusqu'au 24 juin 2020, omettre de modifier ce point aurait comme conséquence que les données à caractère personnel précitées devront être anonymisées pour le 24 septembre 2020, c'est-à-dire trois mois à compter de la fin de l'état de crise. Ceci signifierait que comme l'article 18 du projet de loi sous examen prévoit que la future loi reste applicable jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, les données à caractère personnel devraient être anonymisées avant la fin d'applicabilité de la loi. Par ailleurs, plus aucune donnée à caractère personnel ne pourrait être traitée par la direction de la santé à partir du 24 septembre 2020.

La CNPD suppose que cette situation n'ait pas été souhaitée par les auteurs du projet de loi. Ainsi, elle suggère de prévoir comme point de départ, pour ce qui est de la durée après laquelle les données devront être anonymisées, la date de collecte des données ou à tout le moins le jour où la future loi cessera de produire ses effets.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 21 juillet 2020.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Christophe BUSCHMANN
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

