



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

Ministère de la Justice
Madame Sam TANSON
Ministre de la Justice
13, rue Erasme
Centre administratif Pierre Werner
L - 1468 Luxembourg

Luxembourg, le 19 janvier 2022

Madame la Ministre,

Le 13 janvier 2022, vous avez saisi la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) afin qu'elle rende un avis « *jusqu'au 18 janvier 2022* », par rapport aux questions soulevées dans la note de synthèse rédigée par votre Ministère en vue du débat de consultation sur l'analyse de l'opportunité d'introduire une vaccination obligatoire (VO) sectorielle ou générale contre la Covid-19.

La CCDH se félicite de l'approche du parlement et du gouvernement tendant à consulter différents experts et à élargir le débat autour de la question de la VO. Elle salue particulièrement l'inclusion d'experts scientifiques en vue de baser sa décision sur des données objectivement vérifiables. Cette approche répond aux recommandations formulées par la CCDH depuis le début de la pandémie. Néanmoins, elle se doit encore une fois de regretter la précipitation dans laquelle ce débat a lieu. D'une part, la CCDH, tout comme de nombreux autres organismes et experts, ont été invités à répondre à la question complexe de la VO. Une réponse n'est pas facile à apporter dans le délai imparti qui est de cinq jours. La CCDH se demande comment le gouvernement et le parlement entendent prendre en compte, dans des délais aussi courts, tous les avis qui seront formulés. S'il faut créer une base légale « au plus vite », les conditions pour un débat serein et posé ne sont pas données. La CCDH se doit aussi de rappeler que fort de son expérience d'avoir fourni des avis, au même titre que d'autres organismes, aux 26 projets de loi sur la COVID-19, elle n'a pas constaté que le gouvernement et le parlement aient été diligents à prendre en compte les recommandations formulées.

La CCDH ne répondra pas prioritairement aux questions soulevées par le gouvernement qui ont trait aux modalités d'une obligation de vaccination. La CCDH se questionne sur le bien-fondé d'une VO, d'abord de façon générale, et plus particulièrement en l'état actuel de l'évolution de la crise pandémique.

À titre préliminaire, il y a lieu de rappeler qu'il y a à la CCDH et au sein de la communauté politique, juridique et scientifique internationale un consensus général et indiscutable en faveur de la vaccination. En vertu du droit international des droits humains, l'État a une obligation d'achever un taux de vaccination élevé contre des maladies contagieuses. Or, en Europe il n'y a pas de consensus par rapport à une VO. La CCDH s'interroge sur la question de savoir s'il est justifié de mettre en place en l'état actuel une obligation légale de vaccination, sectorielle ou générale. Cela soulève un certain nombre de questions.

Tout d'abord, la CCDH souhaite rappeler les principes juridiques en matière de droits humains. La VO est une ingérence dans les droits humains tels que le droit à l'intégrité physique, le droit au respect de la vie privée, la liberté de conscience, etc. Cette ingérence peut cependant être justifiée : elle doit être prévue par une loi qualitative, poursuivre un but légitime, être nécessaire et être proportionnelle. En effet, l'État peut prendre des mesures répondant à un besoin social impérieux, telle que la protection de la santé collective, et une VO peut répondre à un tel besoin. Les exemples tirés de la jurisprudence européenne donnent des pistes par rapport à la conformité aux droits humains d'une obligation de vaccination (*Vavricka c. République Tchèque*, *Solomakhin c. Ukraine*). Or, il y a lieu de souligner que ces jugements sont intervenus dans des contextes et situations très spécifiques. Les conditions doivent donc être appréciées à la lumière de la situation actuelle au Luxembourg et il incombe à l'État de fournir les preuves et justifications requises, tout en sachant qu'il dispose en principe d'une ample marge d'appréciation en la matière.

Suite au débat mené au sein de la CCDH un certain nombre de questions qui doivent obligatoirement être prises en compte ont pu être cristallisées. D'abord, il faut clairement argumenter et déterminer la finalité d'une telle obligation. Ensuite, elle doit s'avérer nécessaire et, enfin, respecter le principe de proportionnalité.

Quelles sont les **finalités légitimes** d'une obligation légale de vaccination ?

Il est question d'éviter la surcharge du système de santé, de réduire l'incidence, d'en finir avec la pandémie, ainsi que d'agir contre un clivage sociétal ou des risques pour la santé mentale. D'après toutes les informations dont nous disposons, il apparaît qu'en l'état actuel il n'y a pas de surcharge du système de santé et les experts tendent à penser que le variant Omicron, certes plus contagieux, entraîne moins d'hospitalisations et de séjours en soins intensifs.

Est-ce que la mesure est **nécessaire** ?

Au vu du taux de vaccination et du fait que le variant Omicron est dominant, nous estimons qu'une VO n'arrive pas en temps voulu. Elle arrive trop tard, car cette mesure aurait dû être impérativement prise au moment où il y avait un risque avéré. Elle arrive trop tôt car nous ne savons rien de définitif quant à l'évolution des mutations du virus. De plus, il est surprenant que la question de la VO est envisagée alors même que des mesures comme le 2G et le 3G ne viennent que d'être prises et dont le gouvernement s'attendait, lors de leur introduction, à ce qu'elles influent positivement sur le taux de vaccination. La CCDH tient à souligner que ces mesures ont des impacts importants et s'inscrivent déjà dans une logique d'exercer des pressions et des contraintes à se faire vacciner. Il s'agit dans un certain sens des prémisses d'une VO qui ne dit pas son nom. Dans la mesure où la diffusion du variant Omicron est dominante, la crainte est que la VO ne trouvera

pas l'adhésion nécessaire car les personnes concernées ne seront pas convaincues de la gravité des conséquences d'une contagion. Tout cela conduira à accentuer le clivage social qui est une grande préoccupation à la CCDH. Pousser à la contrainte à un moment où les experts tendent à prévoir la sortie de la pandémie est difficile à argumenter. La CCDH se pose alors la question s'il ne faut pas persévérer à développer encore plus les mesures moins intrusives en termes de droits humains qui peuvent atteindre de manière efficace les mêmes objectifs : les campagnes de sensibilisation ciblées et adaptées, l'amélioration de la communication, la valorisation et l'amélioration des ressources et des conditions de travail du personnel médical, etc. Il s'agit aussi d'analyser les nombreuses critiques qui sont faites sur l'accès à la vaccination.

La CCDH s'est questionnée au sujet de la **proportionnalité** de la VO quant à savoir si les avantages de celle-ci ne seront pas contrebalancés par les inconvénients causés par la mesure au regard de l'exercice des droits fondamentaux. De nombreuses questions se posent en ce qui concerne les exemptions qui devront être prévues : les contre-indications médicales officielles, d'autres contre-indications non-officielles mais éventuellement individuellement justifiables, des personnes rétablies, des vaccinations et des vaccins étrangers non-reconnus au Luxembourg, des objections de conscience, etc. Il y a un manque de clarté en ce qui concerne les critères relatifs à la durée d'une éventuelle obligation de vaccination. Pour ce qui est des modalités de la VO, il y a en dernier lieu à se questionner sur les sanctions encourues par les personnes qui ne se soumettent pas à la VO ? Sont-elles de nature administrative ou pénale ? Ces sanctions ne risquent-elles pas de renforcer les inégalités si elles concernent des personnes qui vivent dans des conditions socio-économiques de précarité ? Et aussi, est-ce que le gouvernement mesure la charge administrative que requiert une VO et estime être en mesure d'y répondre ?

En guise de conclusion, la CCDH, qui n'est, faut-il encore une fois le répéter, pas contre le principe d'une VO, ne peut pas en l'état actuel opter pour cette mesure. Si le gouvernement et le parlement devaient aller vers une VO, il faudra prendre en compte toutes les questions relatives à la légitimité, la nécessité et la proportionnalité de la mesure qui n'ont ici qu'é été esquissées.

La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à consacrer le temps nécessaire à ce débat qui doit se dérouler dans un climat de sérénité et au-delà de considérations de politique politicienne. Ils doivent veiller au caractère inclusif et transparent du débat. La CCDH souhaite par cette contribution alimenter le débat en cours et se prononcera plus amplement par rapport à cette question en cas de dépôt d'un projet de loi.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos salutations distinguées.



Gilbert Pregno
Président



Fabienne Rossler
Secrétaire générale

Copie à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'État