



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

Avis

sur

le projet de loi n°8030

portant modification

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

**2° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de
mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13
décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant
organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le
Covid-19**

Avis 08/2022

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), la CCDH a été saisie du projet de loi n°8030 en date du 15 juin 2022. Le 20 juin 2022, elle a également été saisie des amendements gouvernementaux adoptés le 17 juin 2022 par le Conseil de gouvernement.

Le projet de loi amendé a pour but de prolonger la date de fin d'applicabilité de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 jusqu'au 31 octobre 2022, tout en prévoyant certaines adaptations : suppression de l'obligation du 3G dans les hôpitaux et les institutions de soins tout en gardant l'obligation du port du masque ; alignement des mesures en place dans les centres pénitentiaires et de rétention avec celles de la population générale ; et réduction de la durée d'isolement de dix à sept jours.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* ». Elle note que la dernière modification apportée à la loi Covid-19 date du 14 juin 2022,¹ c'est-à-dire la veille du dépôt du projet de loi sous avis. La CCDH ne comprend pas dans quelle mesure les données sur lesquelles le gouvernement se base actuellement n'auraient pas déjà été disponibles à ce moment-là. La CCDH s'interroge sur cette façon de procéder et rappelle au gouvernement et au parlement l'importance de prendre le temps nécessaire pour prendre en compte les différents avis et pour revoir toutes les mesures afin d'éviter de devoir continuer à légiférer dans la précipitation. Elle estime que le processus démocratique, l'État de droit, la compréhensibilité ainsi que l'adhésion aux mesures Covid-19 risquent d'être fragilisés par une telle approche, qui ne correspond d'ailleurs guère aux principes fondamentaux de clarté, de prévisibilité et d'accessibilité de la loi.²

En ce qui concerne la **suppression de l'obligation du 3G dans les hôpitaux et les institutions de soins**, les auteurs du projet de loi soulignent que « *les données d'infections récentes montrent sans aucun doute que ni la vaccination (même avec booster), ni l'infection guérie ne confèrent une protection significative contre une nouvelle infection (surtout avec un nouveau variant/subvariant), même si une protection contre les formes graves persiste. Il ne fait donc plus de sens de continuer à exiger un Covid-check 3G pour entrer dans un hôpital ou dans une institution de soins, puisque les personnes vaccinées ou guéries peuvent quand même être porteur du virus et l'introduire dans l'institution.* »³ Dans ses avis précédents, la CCDH avait émis à plusieurs reprises des doutes et questionnements par rapport au recours extensif au régime Covid-check. Elle ne peut dès lors que saluer cette modification qui s'impose au vu des principes de nécessité et de proportionnalité des restrictions aux droits humains.⁴ Elle partage en outre l'avis du gouvernement selon lequel le maintien du port du masque pourrait être justifié alors qu'il « *réduit significativement la diffusion du virus et contribue à protéger ainsi les personnes vulnérables dans les*

¹ Loi du 14 juin 2022 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2022/06/14/a283>.

² CCDH, *Avis 01/2022 sur le projet de loi n°7943, 10 janvier 2022*, pp. 1-2, disponible sur https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/pand%C3%A9mie/avis/2022/Avis-CCDH-PL7943-FINAL.pdf.

³ Projet de loi n°8030, *Exposé des motifs*, p. 3.

⁴ Voir notamment CCDH, *Avis 14/2021 sur le projet de loi n°7875*, 8 septembre 2021, pp. 5 et 6, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>; *Avis 15/2021 sur le projet de loi n°7897*, 13 octobre 2021, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>; *Avis 17/2021 sur le projet de loi n°7924*, 13 décembre 2021, p. 5, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

hôpitaux et les institutions de soins ». ⁵ La CCDH estime qu'il faudrait d'une manière générale continuer à sensibiliser la population entière à l'importance de continuer à respecter, dans la mesure du possible, certaines mesures sanitaires afin de permettre à toute personne, y compris les personnes vulnérables, de participer à la vie en société. Enfin, la CCDH se demande si les dispositifs applicables aux personnes vivant dans des institutions et à leurs visiteurs ont également été adaptés (notamment en ce qui concerne les heures et la durée des visites, le nombre de visiteurs et les démarches administratives préalables éventuelles). Sinon, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à prendre les mesures qui s'imposent et rappelle dans ce contexte l'obligation positive de l'État de protéger les droits humains de toutes les personnes – y compris celles vivant dans des institutions.

La CCDH salue également que le gouvernement, en alignant les mesures en place dans les **centres pénitentiaires et de rétention avec celles de la population générale**, prend au sérieux les préoccupations et recommandations soulevées dans ses avis précédents. ⁶ En effet, le projet de loi tel qu'amendé par les amendements gouvernementaux du 17 juin 2022 vise à abolir tant l'obligation du port du masque, que la mise en quarantaine obligatoire des personnes arrivant dans l'un des centres pénitentiaires ou dans le Centre de rétention. Selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles, il s'agirait « *d'éviter toute discrimination* » et de tenir compte de la « *situation épidémiologique actuelle* » ⁷ ainsi que « *du fait que les prisons n'hébergent en principe pas des personnes hautement vulnérables* » à une infection Covid-19. ⁸

Enfin, la **durée d'isolement sera réduite de dix à sept jours**, tout en gardant « *la possibilité de sortir précocement de l'isolement en cas de deux tests antigène rapides à au moins 24 heures d'intervalle* ». ⁹ L'exposé des motifs indique que les auteurs se sont inspirés des autres pays européens où la durée d'isolement varierait entre quatre et quatorze jours. Une majorité de pays aurait maintenu des durées entre cinq et dix jours. La CCDH n'a pas d'observations particulières à cet égard.

Dans la mesure où toute restriction des droits humains doit être limitée dans le temps et ne saurait être justifiée que tant qu'elle demeure nécessaire et proportionnelle, la CCDH ne peut que saluer l'approche du gouvernement tendant à revoir les mesures qui ne s'avèrent plus nécessaires. Elle invite le gouvernement et le parlement à adhérer aussi à l'avenir à une approche fondée sur les droits humains et à ne pas maintenir, voire réintroduire des mesures qui ne reposent pas sur des analyses approfondies de la proportionnalité et de la nécessité.

La CCDH renvoie dans ce dernier contexte également à la loi modifiée du 20 juin 2020 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. ¹⁰

⁵ Projet de loi n°8030, *Exposé des motifs*, p. 3.

⁶ CCDH, *Avis 05/2022 sur le projet de loi n°7971*, p. 7, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>; *Avis 06/2022 sur le projet de loi n°8010*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>; *Avis 17/2021 sur le projet de loi n°7924*, p. 6, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁷ Projet de loi n°8030, *Amendements gouvernementaux du 17 juin 2022*, Commentaire des articles, p. 1.

⁸ Projet de loi n°8030, *Exposé des motifs*, p. 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Loi du 20 juin 2020 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, version consolidée disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

Cette loi, ainsi que son règlement grand-ducal d'exécution, sont systématiquement prolongés depuis le 20 juin 2020. Actuellement, il est prévu de prolonger ces restrictions jusqu'au 31 décembre 2022.¹¹ Pour rappel, cette loi prévoit que « *les ressortissants de pays tiers ne peuvent plus entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg* ». La durée de l'interdiction, les catégories de personnes exemptées de celle-ci ainsi que les autres exceptions sont fixées par le règlement grand-ducal modifié du 20 juin 2020 relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la loi modifiée du 20 juin 2020.¹² Bien que ces mesures reposent sur des recommandations de l'Union européenne,¹³ la CCDH se demande si toutes les restrictions prévues sont encore justifiées, nécessaires et proportionnées. Si la CCDH note favorablement que le règlement grand-ducal précité prévoit toute une série d'exceptions permettant à certaines personnes d'entrer quand-même sur le territoire du Luxembourg, elle estime que ces restrictions peuvent causer des obstacles administratifs, financiers et juridiques – non seulement pour les ressortissants de pays tiers eux-mêmes, mais aussi pour leurs familles et leurs proches au Luxembourg.¹⁴ Elle invite le gouvernement et le parlement à mener des réflexions supplémentaires à cet égard et renvoie à ses rapports et avis précédents en tenant dûment compte de l'impact que ces restrictions pourront notamment avoir sur le droit au respect de la vie privée et familiale ou le droit d'asile. La CCDH met en garde contre le risque de pérennisation de mesures restrictives prises dans des situations exceptionnelles et qui étaient supposées être limitées dans le temps.¹⁵

Adopté par vote électronique le 22 juin 2022.

¹¹ Projet de loi n°8018, disponible sur <https://chamber.lu/>.

¹² Règlement grand-ducal du 28 février 2022 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 20 juin 2020 relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la loi modifiée du 20 juin 2020 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, version consolidée disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-travel-into-the-eu/>.

¹⁴ CCDH, *Rapport sur la crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, pp. 14-15, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Avis 02/2021 sur le projet de loi n°7752*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹⁵ Voir, dans ce sens, Edoardo Stoppioni, *L'État de droit luxembourgeois malade au Covid : Réflexions en marge de l'état de crise*, Revue luxembourgeoise de droit public, pp. 39 et suivantes.