



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

Avis sur le projet de loi 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19)

RÉSUMÉ

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) soutient d'une manière générale les efforts du gouvernement dans la lutte contre la pandémie et reconnaît tant la gravité des conséquences sanitaires de la pandémie du COVID-19, que la nécessité de limiter les contacts sociaux et physiques pour éviter la propagation du virus.

Le projet de loi sous avis vise à prolonger un certain nombre de mesures restrictives prises pendant l'état de crise, qui prendra fin au plus tard le 24 juin 2020, en les balançant avec le respect de l'État de droit et les libertés fondamentales. La CCDH salue notamment l'encadrement légal des prérogatives du gouvernement ainsi que la limitation dans le temps et à la crise sanitaire du COVID-19 du projet de loi.

Or, la CCDH se doit de constater que le projet de loi sous avis ne réussit que partiellement à établir des mesures qui soient bien circonscrites, nécessaires et proportionnelles. Trop nombreuses sont les dispositions qui manquent de précision en ce qui concerne leurs champs d'application, leurs modalités et les garanties prévues pour éviter des abus. Il faut d'ailleurs veiller à ce que l'ensemble des droits de toutes les personnes soient suffisamment pris en compte et protégés. Des mesures à priori neutres peuvent avoir des impacts plus sévères sur certaines parties de la population.

A. La création d'un cadre légal pour les mesures de protection des personnes physiques

La CCDH salue que le projet de loi définit quelques notions importantes, renforçant ainsi la sécurité juridique. En revanche, la CCDH se doit de regretter que **ces définitions restent vagues sur certains points, tandis que certaines autres notions ne sont pas définies du tout**. Au vu de l'impact considérable des mesures sur les droits et la vie des personnes concernées, la CCDH recommande de les préciser davantage.

La CCDH souligne par ailleurs que **toute décision doit être fondée sur des données scientifiques dûment validées**. Elle exhorte le gouvernement à fournir d'une manière

générale les considérations scientifiques pour toute décision prise dans le contexte de COVID-19 et impliquant des restrictions pour les droits humains, qu'elle soit de portée individuelle ou générale. Il est crucial de **rendre ces informations accessibles au grand public et aux journalistes** afin de respecter la liberté de presse et le droit à l'information.

La CCDH salue que la **liberté de manifestation** soit expressément exemptée des mesures de sécurité et de santé qui limitent la liberté de circulation et de rassemblement. Au lieu de suspendre la liberté de manifestation pendant une crise sanitaire, l'exercice de celle-ci devrait être autorisée sous condition de respecter certaines règles sanitaires.

Au vu notamment des sanctions qui sont prévues, la CCDH invite le gouvernement à adopter une certaine flexibilité concernant **l'obligation de porter un masque ou tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche**, étant donné que toutes les personnes ne pourront pas porter un tel dispositif.

B. Mise en quarantaine et isolement

Afin d'éviter la transmission du virus à d'autres personnes et d'empêcher une propagation rapide du virus, les personnes présumées infectées peuvent être mises en **quarantaine** alors que les personnes infectées peuvent être placées en **isolement**.

La CCDH souligne que **ces mesures restreignent de manière importante le droit à la liberté des personnes concernées** et peuvent avoir des impacts négatifs sur leur droit de mener une vie familiale normale, le droit à la protection des données ainsi que d'autres droits fondamentaux. Comme toutes autres restrictions aux droits fondamentaux, ces **mesures doivent être proportionnelles, nécessaires et adaptées aux objectifs poursuivis**.

La CCDH souligne que **dès lors qu'une mise en quarantaine ou un placement en isolement est assorti(e) d'une interdiction de sortie**, il s'agit d'une **mesure privative de liberté**, qui doit être entourée des garanties nécessaires. Dans ce contexte, la CCDH regrette que les auteurs ne mentionnent pas des mesures moins rigoureuses qui auraient été envisagées par le gouvernement et qui auraient ensuite été jugées insuffisantes pour protéger la santé publique. Les auteurs ne justifient pas non plus en quoi il s'agit d'une mesure de dernier ressort.

En outre, la CCDH se demande quelles suites seront réservées au refus d'une personne concernée de se conformer à la mise en isolement ou la quarantaine, étant donné que la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé prévoit des sanctions pénales en cas de non-observation des ordonnances du Directeur de la santé.

La CCDH estime qu'en tout état de cause, **des alternatives et des exceptions à l'interdiction de sortie devraient être prévues** afin de veiller au respect des droits humains des personnes concernées. Elle rappelle en outre que le gouvernement doit

garantir l'accès aux biens et services nécessaire à tout un chacun, y compris les personnes âgées et handicapées.

Par ailleurs, il échet de se poser la question de savoir comment les personnes présumées infectées sont identifiées à l'heure actuelle et continueront de l'être dans le cadre de cette loi. La CCDH souligne dans ce contexte le **risque d'abus par des personnes mal intentionnées** qui pourraient dénoncer quelqu'un sans qu'il n'y ait eu un contact. En cas de **contestation de contact** avec une personne infectée, la CCDH invite le gouvernement de **prévoir des alternatives** et la possibilité d'effectuer un test de dépistage le plus tôt possible, afin de permettre d'éviter des mises en quarantaine injustifiées.

La CCDH note favorablement qu'en cas d'impossibilité de rester dans son domicile, d'autres options seront proposées aux personnes concernées. Elle estime pourtant qu'en cas de refus de cette offre, il existe un risque important de passer d'un scénario, qui prévoit une hospitalisation avec le consentement de la personne concernée, à un scénario qui prévoit une hospitalisation forcée. La CCDH souligne qu'il s'agit absolument d'éviter d'avoir des situations où on parle de consentement libre, alors qu'en réalité les personnes concernées n'en disposent pas.

Dans ce contexte, La CCDH invite les auteurs du projet de loi à **définir avec plus de précision les endroits où les personnes infectées ou présumées infectées peuvent être placées en cas d'impossibilité d'un maintien à domicile**. Elle souligne d'ailleurs qu'une **attention particulière** doit être consacrée aux besoins spécifiques de certaines personnes, dont notamment des **victimes de violence domestique** et des **personnes sans domicile fixe et/ou sans papiers**.

Alors qu'il s'agit d'une privation de liberté, la CCDH estime que le projet de loi devrait non seulement prévoir la possibilité d'un recours, mais également une **intervention automatique d'un juge avant chaque renouvellement** d'une mise en isolement pour évaluer si cette prolongation est justifiée ou non. La CCDH recommande par ailleurs de **prolonger le délai pour introduire un recours** et de **raccourcir le délai accordé au tribunal administratif pour se prononcer**.

Par ailleurs, la CCDH invite les auteurs du projet de loi à ajouter dans le texte de loi la précision qu'il est mis fin à toute mesure de maintien en isolement avant son terme lorsque l'état de santé de la personne concernée le permet.

Finalement, la CCDH se demande si les **garanties procédurales** offertes aux personnes concernées sont suffisantes, étant donné qu'il s'agit d'une procédure essentiellement écrite, sur seule initiative de la personne concernée et sans audition de la personne concernée.

C. Hospitalisation forcée

Si l'hospitalisation forcée constitue une **ingérence flagrante dans les droits et libertés fondamentaux des personnes atteintes de COVID-19**, elle peut être justifiée par des

motifs exceptionnels tels que la protection de la santé ou la sécurité d'autrui, un cadre légal étroit et clair, limité au strict nécessaire et proportionné aux buts poursuivis. La CCDH se demande cependant s'il ne faudrait pas miser plutôt sur la responsabilisation, la confiance, la compréhension et la collaboration de la population. Il s'agit là d'une question fondamentale à trancher par un débat démocratique transparent et participatif, tenant dûment compte des différents enjeux.

La CCDH note d'ailleurs que l'hospitalisation forcée d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse est déjà prévue par la loi du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé. La CCDH recommande au gouvernement **de fournir des données** sur le nombre des personnes qui ont été soumises à une telle mesure. Contrairement à la loi de 1980, le projet de loi confère le **pouvoir de décision au procureur d'État**. Alors que la CCDH s'interroge sur les raisons de ce changement, elle salue que le projet de loi vise à combler certaines lacunes de la loi précitée.

Or, la CCDH souligne que les **lieux où une personne pourra être hospitalisée sont imprécis** et qu'on ne peut pas interner p. ex. une personne dans une structure psychiatrique pour la seule raison qu'elle présente un danger sanitaire. Elle exhorte le gouvernement à bien encadrer ces endroits et de préciser tant les **critères et modalités** d'un tel placement, que les **droits et obligations** d'une personne faisant l'objet d'une hospitalisation forcée. La **situation personnelle** des personnes concernées doit également être prise en compte avant toute prise de décision afin d'éviter que les mesures amplifient les souffrances endurées par les personnes infectées et leurs proches.

De plus, la CCDH se demande s'il ne fallait pas **mettre en place un comité mixte**, composé d'experts indépendants, de représentants de la société civile et des institutions de défense des droits humains pour accompagner la décision de l'hospitalisation forcée. S'il est bien que le **président du tribunal d'arrondissement soit automatiquement saisi** pour apprécier l'ordonnance du procureur d'État, la CCDH regrette que ce dernier dispose d'un délai de 48 heures pour rendre sa décision, alors qu'en matière pénale on ne peut être privé de liberté pendant plus de 24 heures sans intervention d'un juge. La CCDH exhorte donc le gouvernement à **raccourcir ce délai**. En ce qui concerne les éléments à obligatoirement prendre en compte par le juge, la CCDH souligne que ces derniers doivent être précisés dans la loi, y compris **l'impact de la mesure sur la santé physique ou mentale** de la personne infectée ou des personnes sous sa charge.

La CCDH salue qu'un **recours contre la décision de ce magistrat** puisse être introduit devant le tribunal d'arrondissement. Néanmoins, elle recommande de prévoir l'obligation pour le juge de **réexaminer périodiquement, à tout le moins avant toute prolongation de la décision d'isolement**, si les raisons justifiant la mesure de l'hospitalisation forcée sont toujours réunies. De même, le délai pour introduire un recours devrait être ouvert pendant toute la durée de l'hospitalisation forcée.

Finalement, la CCDH recommande d'**accorder tous les droits procéduraux** à la personne infectée placée en hospitalisation forcée qui lui doivent être garantis en raison

de sa privation de liberté. En tout cas, la personne mise en hospitalisation forcée doit avoir le **droit d'être entendue** (si nécessaire p. ex. par visioconférence) par les juges ou le procureur d'État avant que ces derniers ne prennent leurs décisions.

D. La protection des données collectées

Dans un objectif de protection de la santé publique, le projet de loi prévoit par ailleurs la mise en place d'un **système d'information** qui contient des données à caractère personnel et non personnel, y inclus des données relatives à la santé.

La CCDH souligne qu'il s'agit de **données sensibles** et elle rappelle que, même dans un contexte de gestion d'une crise sanitaire, il est important **d'encadrer leur utilisation** afin de **garantir que l'usage qui en est fait, respecte les droits fondamentaux des personnes concernées** par la collecte et le traitement de ces données, notamment le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Estimant que l'atteinte à la vie privée par ces traitements n'est justifiée que dans la mesure où il s'agit d'une réponse adaptée pour ralentir la propagation du virus COVID-19, la CCDH estime que **la nécessité de cette collecte et des traitements y liés doit être réévaluée périodiquement** en fonction de l'évolution de la pandémie et des connaissances scientifiques disponibles.

En ce qui concerne les **catégories de données** à caractère personnel et non personnel, la CCDH recommande de **déterminer et de délimiter clairement, dans le projet de loi, quelles données sont collectées et transmises** à la Direction de la santé.

Alors que la CCDH relève positivement que le projet de loi prévoit de **limiter les personnes pouvant accéder aux données** de santé, elle regrette qu'il ne soit pas précisé quelles personnes pourront avoir accès aux données personnelles qui ne sont pas relatives à la santé des personnes infectées ou présumées infectées. Elle recommande par conséquent de fournir des précisions à cet égard dans le texte et de spécifier les catégories de données auxquelles les différentes personnes habilitées auront accès, en fonction de la nécessité de ces données pour l'exécution de leur mission.

En outre, la CCDH recommande de prévoir, au moins, que les personnes présumées infectées peuvent exercer leur **droit d'opposition** pour des raisons tenant à leur situation particulière. Il serait également recommandé **d'énoncer clairement dans la loi les droits pertinents des personnes concernées**, dont notamment le droit d'accès, d'information, et de rectification.

La CCDH estime par ailleurs que les **consultations des données devraient être journalisées**, permettant entre autres de retracer l'identifiant, le motif, les informations consultées, la date et l'heure de la consultation par le responsable de traitement ou un sous-traitant.

En outre, la CCDH insiste sur une **claire limitation temporelle pour la durée de conservation des données collectées** dans le cadre du présent projet de loi, tout en opérant une distinction entre les données des personnes infectées et des personnes présumées infectées. Dès lors qu'il s'avère qu'une personne est testée négative, la CCDH estime que les données collectées devraient être effacées.

Finalement, la CCDH souligne que le **traçage analogue** doit également être **strictement encadré** et mis en œuvre en conformité notamment avec les droits à la protection des données ainsi que le droit au respect de la vie privée.

L'intégralité des recommandations se trouve à la fin de l'avis.