



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

Avis

sur

le projet de loi n°7752 portant

- 1° modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ;**
- 2° modification de la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts de certaines entreprises ;**
- 3° dérogation à l'article 428, alinéa 4, du Code de la sécurité sociale ;**
- et**
- 4° dérogation à l'article 11, alinéa 2, de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques**

Avis 2/2021

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 22 janvier 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7752, qui vise principalement à prolonger les dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 jusqu'au 21 février 2021.

La CCDH note que, selon l'exposé des motifs, le nombre de personnes testées positives, le taux de reproduction effectif, le taux de positivité, le taux d'incidence, le nombre de décès ainsi que le nombre de personnes hospitalisées et en soins intensifs sont actuellement en baisse.¹ Or, la *Covid-19 Task Force* ainsi que le Centre européen de Prévention et de Contrôle des Maladies « appellent à la prudence » respectivement « mettent en garde contre l'assouplissement des mesures en place ».²

Selon les auteurs du projet de loi, « il a été décidé de prolonger les mesures actuelles, entrées en vigueur le 11 janvier 2021, d'une part, afin de mieux évaluer la présence du variant B.1.1.7 et son impact au niveau sanitaire et, d'autre part, afin de recueillir davantage de connaissances sur les autres variants du virus ».³

La CCDH note que le projet de loi sous avis se limite en effet à prolonger les mesures restrictives actuellement en place en apportant quelques modifications à certaines autres dispositions. Si la CCDH soutient d'une manière générale les efforts du gouvernement dans la lutte contre la pandémie et reconnaît la nécessité de continuer à limiter les contacts pour éviter la propagation du virus, elle se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations qu'elle avait déjà exprimées dans ses avis précédents et qui restent toujours de vigueur.⁴ La CCDH exhorte le gouvernement à en tenir compte lors de futures modifications afin de finalement mettre un terme aux dispositions qui sont incompatibles avec le respect des droits humains.

La CCDH note aussi que le Ministère de la Santé et le Ministère des Affaires étrangères et européennes ont annoncé l'introduction de mesures restrictives additionnelles « pour tout déplacement par voie aérienne à destination du Grand-Duché de Luxembourg ».⁵ Vu que les projets de ces mesures n'ont pas été soumis pour avis à la CCDH et qu'elles vont entrer en vigueur vendredi le 29 janvier 2021, elle se limitera à faire des observations plus générales par rapport à celles-ci dans le cadre du présent avis.

¹ Projet de loi n°7752, Exposé des motifs, pp. 1-2

² Ibid, p. 2.

³ Ibid.

⁴ 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, Avis 12/2020 du 20 novembre 2020, Avis 13/2020 du 14.12.2020, Avis 14/2020 du 23 décembre 2020 et Avis 1/2021 du 7 janvier 2021.

⁵ Ministère de la Santé et Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Communiqué en relation avec les nouvelles mesures sanitaires pour les déplacements par voie aérienne à destination du Grand-Duché de Luxembourg*, 26.01.2021, disponible sur https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bc ommuniques%2B2021%2B01-janvier%2B26-mesures-sanitaires-deplacements.html.

La CCDH souligne que le fait de soumettre l'entrée sur le territoire luxembourgeois par voie aérienne à la condition de disposer d'un test Covid-19 négatif constitue une ingérence dans la vie privée et la liberté d'aller et de venir des personnes. Une telle ingérence peut être justifiée si elle est « *prévue par la loi [et] constitue une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». ⁶

Il est donc essentiel que les restrictions soient clairement définies dans une « loi » ⁷ et que celle-ci soit prévisible dans son application et prévoit des garanties adéquates contre des atteintes arbitraires. Or, selon les informations à la disposition de la CCDH, les nouvelles restrictions relatives à l'entrée sur le territoire luxembourgeois seront basées sur l'article 10 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé, ⁸ respectivement sur 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. ⁹ La CCDH déplore le manque de communication et de transparence y relative et exhorte le gouvernement à fournir plus d'explications, tout en veillant à ce que les restrictions disposent d'une base légale adéquate.

La CCDH s'interroge plus particulièrement sur la justification et la légitimité du recours à l'article 10 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 précitée qui permet au médecin de la Direction de la santé « *d'édicter lui-même, sous forme d'ordonnance, les mesures d'urgence qu'il juge nécessaires à l'exception d'un hospitalisation forcée* ». La CCDH ne comprend pas en quoi la situation justifierait le recours exceptionnel à des ordonnances tandis que les autres mesures limitant les droits fondamentaux sont prévues par des lois. Outre les nombreuses autres questions qui se posent par rapport à la sécurité juridique, la CCDH déplore que les diverses instances impliquées dans le processus démocratique seront contournées par cette approche.

Finalement, la CCDH note que le gouvernement semble se baser surtout sur les recommandations du Centre européen de Prévention et de Contrôle des Maladies ¹⁰ et les nouvelles recommandations émises par la Commission européenne. Cette dernière « *décourage fortement les déplacements non essentiels, tout en évitant les fermetures*

⁶ Article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales.

⁷ La Convention européenne des droits de l'homme exige que toute loi (au sens large du terme), qui prévoit une ingérence dans les droits humains, doit être suffisamment précise pour permettre à tout individu de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. De plus, la loi doit prévoir des garanties adéquates contre des atteintes arbitraires au droit substantiel correspondant.

⁸ Voir notamment Danielle Schumacher, *Obligatorische Tests für Reiserückkehrer – neue Impfphase*, Wort, 25.01.2021.

⁹ Conseil de gouvernement, *Résumé des travaux du 25 janvier 2021*, disponible sur https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/01-janvier/25-conseil-gouvernement.html.

¹⁰ European Centre for Disease Prevention and Control, Questions and answers on COVID-19: Travelling, "Given the recent appearance of SARS-CoV-2 variants, in order to slow down their introduction, ECDC recommends that non-essential travel should be currently avoided.", www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/facts/questions-answers-travel, dernière mise à jour: 25 janvier 2021

de frontières ou les interdictions générales de voyage (...) »¹¹, et ceci principalement à cause de l'apparition de nouvelles variantes du coronavirus et du nombre élevé de nouvelles infections dans de nombreux États membres.

La CCDH note pourtant dans ce contexte que les nouvelles variantes du coronavirus circulent déjà au Luxembourg¹² ainsi que dans les autres pays européens, et que les restrictions annoncées se limitent au transport aérien. Elle constate dans ce contexte, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen, un manque d'informations claires, transparentes et actualisées permettant de comprendre et d'évaluer le bien-fondé, et par conséquent, la nécessité et proportionnalité des restrictions à la liberté de circulation.¹³

Adopté par vote électronique le 27 janvier 2021.

¹¹ Commission européenne, Communiqué de presse, « *Coronavirus: la Commission propose une mise à jour de son approche coordonnée des restrictions de la libre circulation* », 25 janvier 2021

¹² Roy Grotz, *Scho 36 Fäll vu brittescher Virusmutatioun hei am Land*, rtl.lu, 26.01.2021