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

Avis

sur

le projet de loi n°7971

portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19

Avis 05/2022

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°7971 en date du 8 mars 2022. Le projet de loi propose principalement toute une série d'allégements en ce qui concerne les restrictions sanitaires actuellement en place. Ainsi, la quasi-totalité des mesures seront annulées respectivement remplacées par des recommandations : le régime Covid check sera supprimé ; les règles relatives aux rassemblements seront abolies, c'est-à-dire il n'y aura plus de limitation par rapport au nombre de personnes pouvant se réunir, ni d'obligation de distanciation physique, de places assises et de port du masque (sauf exceptions) ; il en va de même en ce qui concerne les activités économiques, sportives et culturelles – y compris les écoles. En même temps, le projet de loi propose de maintenir certaines mesures sanitaires notamment en ce qui concerne le secteur des soins, le centre pénitentiaire et le centre de rétention. Il est prévu que ces mesures restent en vigueur jusqu'au 30 juin 2022 inclus. Le 9 mars 2022, le gouvernement a proposé un amendement gouvernemental afin d'enlever les mesures et restrictions spécifiques pour le « *secteur des personnes handicapées* ».[1]

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* ». Le Parlement prévoit de voter la loi en date du 11 mars 2022.[2] La CCDH rappelle encore une fois que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite de manière considérable la possibilité pour les différents acteurs d'alimenter le débat public et d'effectuer ainsi une analyse plus approfondie des mesures. Dans son présent avis, la CCDH fera quelques observations plus générales (I) et se concentrera principalement sur les restrictions restant en place (II).

I. <u>Observations préliminaires</u>

Selon l'exposé des motifs, les assouplissements proposés seraient motivés par les considérations suivantes :

- *« Maîtrise de la situation dans le système des soins qui (…) ne met nullement en péril la prise en charge ni des quelques patients COVID-19 avec affection sévère, ni de surcroît des patients avec d'autres pathologies nécessitant des soins ;*
- *Régression des nouvelles infections et des prévisions d'une situation épidémiologique calme pendant les mois à venir ;*
- *Prise en compte des scénarios présentés par l'Université du Luxembourg sur base de modèles épidémiologiques ;*
- *Prise en compte des scénarios long terme élaborés par l'ECDC et discutés à la « EU scientific advice platform Covid-19 » en date du 2 mars 2022 ;*
- *Nécessité de préserver une proportionnalité entre les menaces sanitaires et la sévérité des mesures ;*
- *Assouplissement des mesures COVID dans les pays voisins et dans l'UE en général. »*[3]

[1] Projet de loi 7971, *Amendement gouvernemental du 9 mars 2022*, disponible sur https://chamber.lu/.
[2] Chambre des députés, *Quelle évolution de la pandémie en 2022 ?*, 9 mars 2022, disponible sur https://chamber.lu/.
[3] Projet de loi 79731, *Exposé des motifs*, p. 7

De plus, le taux de vaccination élevé (18+ : 82,9% et 66,1% avec booster ; 60+ : 91,4% et 83,3% avec booster), le nombre important de personnes qui se sont infectées récemment et disposent de ce fait d'une « *immunité naturelle* », ainsi que les options thérapeutiques efficaces disponibles en cas d'infection feraient en sorte qu'une « *très large partie de la population est maintenant immunisée et protégée, du moins à un certain degré, contre l'infection* ».[4]

En même temps, les auteurs du projet de loi affirment que le taux de positivité reste élevé[5] et qu'il faudrait maintenir en place un « *système de monitoring épidémique et de caractérisation des virus* », « *un haut niveau de « preparedness » et de disposition à revoir [les] mesures sanitaires à brève échéance* » et « *une volonté de maintenir et même d'améliorer [le] taux de vaccination dans la population* ».[6] Selon l'exposé des motifs, les modélisations de l'Université de Luxembourg montreraient qu'il y aura un besoin de vaccinations de rappel en automne afin de se préparer à un nouveau pic possible des infections en hiver.[7] Ces prévisions sont cependant largement influencées par la durée de l'immunité (qui est encore inconnue de manière définitive) acquise après vaccination ou après infection, du taux de vaccination au niveau mondial et de l'émergence de nouveaux variants. Dans ce contexte, on peut se demander s'il est prévu d'adapter la validité des certificats de vaccination ou de rétablissement en lien avec la durée d'immunité, notamment en vue de l'introduction éventuelle d'une l'obligation vaccinale en automne. La CCDH tient d'ailleurs à souligner que selon les informations à sa disposition, les divergences existantes par rapport à la reconnaissance et la durée de validité des certificats et des vaccins continue à poser des problèmes (tant au niveau national que transfrontalier). Elle invite le gouvernement à s'engager de manière proactive pour une levée de ces restrictions dès que possible.

Dans la mesure où le projet de loi sous avis tend à supprimer des mesures restrictives en termes de droits humains, la CCDH ne peut, en principe, que soutenir l'approche tendant à procéder à des assouplissements qui s'avèrent justifiés – surtout en ce qui concerne les mesures particulièrement restrictives dont la proportionnalité et la nécessité soulevaient de nombreuses questions. La CCDH invite le gouvernement à adopter cette même approche par rapport aux autres restrictions actuellement en vigueur, notamment celles relatives à l'entrée sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.[8] Elle continue toutefois à rester prudente quant à l'évolution de la pandémie et rappelle l'importance de maintenir et de renforcer les activités de sensibilisation et de communication afin d'accroître encore l'adhésion à la vaccination, le respect des gestes barrières (qui seront désormais largement volontaires), et la distribution équitable de vaccins au niveau mondial. Il sera alors d'autant plus important de veiller à ne pas véhiculer le message selon lequel la levée des restrictions équivaudrait à une disparition ou à un impact moindre du virus, et ce afin de continuer

[4] Projet de loi 7971, *Exposé des motifs*, pp. 5 et 6.
[5] *Ibid*, p. 2.
[6] *Ibid*, p. 6.
[7] *Ibid*, p. 6.
[8] Voir, dans ce contexte, 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 ; le règlement grand-ducal modifié du 20 juin 2020relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la loi modifiée du 20 juin 2020 ; et l'ordonnance du 28 février 2022 du Directeur de la Santé relative aux mesures d'urgence en rapport avec le voyage aérien à destination du Grand-Duché de Luxembourg.

à protéger le droit à la santé, y compris des personnes vulnérables susceptibles d'avoir des complications graves suite à l'infection.

En ce qui concerne le « *haut niveau de « preparedness » et de disposition de revoir les mesures sanitaires à brève échéance* » invoqué par les auteurs du projet de loi, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à prendre dès à présent le temps nécessaire pour tenir compte des différents avis, rapports et études publiés depuis le début de la pandémie pour revoir toutes les mesures et les problématiques y relatives. Cela permettrait en effet de remédier aux effets négatifs des mesures et de la pandémie sur les droits humains, ainsi que d'éviter de devoir continuer à légiférer dans la précipitation.

La CCDH note dans ce contexte que, selon Madame la Ministre de la Santé, il y aurait lieu de « *préparer une obligation vaccinale en vue d'une reprise probable de la pandémie à l'automne prochain* ».[9] La CCDH reste en attente de connaître les arguments qui pourront justifier cette obligation vaccinale et se pose des questions par rapport à sa compréhensibilité par le public. Elle souligne dans ce contexte que toute restriction des droits humains doit être précédée de la mise en place de mesures moins restrictives. Ainsi, une obligation vaccinale risque d'être difficilement justifiable en l'absence de mesures moins restrictives telles que le port du masque, la distanciation physique, la limitation du nombre des personnes pouvant assister à des rassemblements, etc.

II. Le projet de loi n°7971

1. Covid check, le port du masque, la distanciation physique et la limitation des personnes pouvant se rassembler : des obligations optionnelles ?

Le secteur HORECA, les centres commerciaux, les évènements, manifestations et rassemblements, les activités sportives et culturelles, les lieux de travail – tous ces domaines ne seront plus soumis à des règles sanitaires, à l'exception du secteur des soins (voir le point 2 ci-dessous), des centres de rétention ou pénitentiaires, ainsi que des transports publics. Ces derniers seront en effet les seuls lieux où des mesures sanitaires resteront obligatoires.

En ce qui concerne p.ex. les centres commerciaux, les obligations légales seront remplacées par des « *recommandations générales de mesures barrières et d'hygiène, notamment la recommandation de porter un masque en cas de grande affluence de personnes, de respecter les distances et de pratiquer une hygiène des mains* ».[10]

Comme déjà souligné ci-dessus, la CCDH salue le principe de la levée de mesures si elles ne s'avèrent plus nécessaires et proportionnelles d'un point de vue sanitaire et du respect des droits humains. Au vu de l'objectif de protection du droit à la vie et à la santé, il est important pour les mesures étatiques de continuer à clarifier sur base de quels critères certaines mesures sont levées alors que d'autres restent en place. La CCDH note ainsi que les auteurs du projet de loi ont sélectionné les transports publics

[9] Chambre des Députés, *Vers un régime sanitaire plus souple jusqu'au 30 juin*, 8 mars 2022, disponible sur https://chamber.lu.
[10] *Ibid*, p. 8.

comme étant un des seuls endroits où le port obligatoire du masque restera de mise. N'y a-t-il pas d'autres lieux où le risque de contagion reste important, comme par exemple dans les centres commerciaux ? La levée de toutes les mesures sanitaires à l'heure actuelle, dans la quasi-totalité des secteurs, ne risque-t-elle pas de contribuer au pic possible des infections en automne, voire en hiver, et à la réintroduction de restrictions plus sévères (dont notamment la question de la vaccination obligatoire) ?

La CCDH note par ailleurs que, selon Madame la Ministre de la Santé, « *l'organisateur d'un évènement restera libre d'appliquer un régime de protection plus stricte.* »[11] La CCDH se demande de quel « *régime de protection* » il s'agit et se pose des questions par rapport à la légalité et la sécurité juridique de tels régimes. Quelles sont les mesures « plus strictes » que pourront imposer les organisateurs d'un évènement – le port du masque, la distanciation physique, une limitation des personnes pouvant entrer dans les lieux, un contrôle d'identité et du certificat de vaccination ou de rétablissement – et sur quel fondement juridique ? Quels « organisateurs » et quels « évènements » seront visés ? La CCDH tient à souligner que le projet de loi ne prévoit rien à ce sujet. La CCDH rappelle encore une fois que toutes les mesures restrictives des droits humains doivent être prévues par une loi. Autoriser à prendre des mesures plus strictes sans base légale claire est un fléau du point de vue des droits humains en général, notamment en raison de la sécurité juridique et des risques de discriminations. À titre d'exemple, la CCDH renvoie dans le contexte du port du masque à la loi du 23 mai 2018, qui a érigé en infraction pénale la dissimulation de tout ou d'une partie du visage dans certains endroits,[12] sauf si elle est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou si elle est justifiée pour des raisons de santé dûment attestées par un certificat médical ou des motifs professionnels et limitée au but poursuivi. L'absence de base légale pour le port du masque en dehors des situations qui resteront couvertes par la loi Covid pourrait ainsi donner lieu à la commission d'une infraction.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH incite le gouvernement à veiller à la cohérence de ses politiques et à créer un cadre légal clair et accessible.

2. La légère adaptation des mesures protectrices dans le secteur des soins

Le personnel, les prestataires externes et les visiteurs des établissements hospitaliers, des structures d'hébergement pour personnes âgées et des autres services visés à l'article 3 (2) de la loi modifiée du 17 juillet 2020 restent soumis à un régime 3G obligatoire « *sans possibilité, ni obligation de faire sur place un autotest* ».[13]

À l'heure actuelle, le personnel doit soit présenter un test TAAN, soit réaliser sur place un test autodiagnostique. L'amendement prévu par le projet de loi supprime cette

[11] Chambre des députés, *Vers un régime sanitaire plus souple jusqu'au 30 juin*, 8 mars 2022, disponible sur https://chamber.lu/.

[12] La CCDH renvoie dans ce contexte à son avis critique par rapport à cette loi (Avis 2/2018, disponible sur https://ccdh.public.lu/dam-assets/avis/2018/avis-pl-7179.pdf). Il s'agit des endroits suivants : « *(…) dans tout moyen collectif de transport de personnes, à l'intérieur des établissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que dans leur enceinte, dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, à l'intérieur et dans l'enceinte des établissements hospitaliers, dans les locaux à usage collectif des institutions accueillant des personnes âgées à des fins d'hébergement, y compris dans les ascenseurs et corridors, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les locaux des administrations publiques accessibles au public (…).* »

[13] *Ibid*, p. 7.

dernière possibilité, de sorte que les personnes devront dorénavant présenter un certificat de vaccination, de rétablissement ou de test TAAN ou antigénique rapide. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs justifient l'abandon de la possibilité de faire un test autodiagnostique sur place. La CCDH se doit de regretter cette décision et invite le gouvernement à revoir cette disposition afin de permettre tout au moins aux personnes pour lesquelles il y a des contre-indications à la vaccination de pouvoir recourir gratuitement à un tel test sur place.

En ce qui concerne les visiteurs à partir de l'âge de douze ans et deux mois et les prestataires de services externes, l'obligation supplémentaire de réaliser un test sur place sera également supprimée. Seules les personnes titulaires d'un certificat de contre-indication à la vaccination devront, en sus d'un certificat de test TAAN ou antigénique rapide certifié, réaliser un test autodiagnostique sur place.[14] Au vu de l'absence de toute justification de cette disposition, la CCDH part du principe qu'il s'agit d'une erreur et demande aux auteurs du projet de loi d'adapter cette disposition afin d'éviter toute différence de traitement injustifiée avec les personnes non-vaccinées pour des raisons non-médicales.

Selon les informations à la disposition de la CCDH, certains établissements appliquent des règles restrictives supplémentaires (notamment en ce qui concerne le droit de visite). La CCDH 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. L'absence d'encadrement et de règles protégeant les droits de ces personnes aboutit à des situations difficiles et à des tensions au sein des établissements. La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à finalement prendre leurs responsabilités en la matière afin de prévenir des traitements discriminatoires des personnes en fonction de leur lieu d'hébergement.[15]

L'amendement gouvernemental du 9 mars 2022 propose de ne plus prévoir des mesures et restrictions spécifiques pour le « *secteur des personnes handicapées* » étant donné que « le*s deux ans de la pandémie nous ont montré que les personnes en situation de handicap ne sont pas, de manière générale avec quelques exceptions, plus vulnérables que la population en général* ».[16] Par ailleurs, les auteurs de l'amendement reconnaissent que les « *personnes handicapées participent tous les jours à la vie communautaire, rencontrent des personnes, travaillent et fréquentent des lieux publics* ». Si la CCDH salue que le gouvernement ait finalement pu faire ce constat, elle regrette qu'il ait fallu deux ans pour arriver à cette conclusion. De plus, elle exhorte le gouvernement à adopter cette approche également à l'avenir, et pour toutes les autres personnes vivant dans des institutions. Dans ce contexte, la CCDH souligne aussi que le fait de travailler ou de participer tous les jours à la vie communautaire ou non ne devrait pas mener à des traitements discriminatoires. Une telle approche est difficilement justifiable en termes sanitaires et surtout en termes de

[14] Voir l'article 3 (2) alinéa 1er: « *(...) Les personnes, qui sont titulaires d'un certificat tel que visé à l'article 3bis, paragraphe 5, doivent, en plus de ce certificat, aussi présenter un certificat de test tel que visé à l'article 3quater, et le résultat négatif d'un test autodiagnostique servant au dépistage du SARS-CoV-2 réalisé sur place* ».
[15] Voir, entre autres, CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, pp. 20 et suivantes, disponible sur https://ccdh.public.lu.
[16] Projet de loi n°7971, Amendement du 9 mars 2022, Commentaire de l'amendement.

droits humains. Elle renvoie dans ce contexte à ses avis et rapports précédents,[17] ainsi qu'au point 3 ci-dessous.

3. Le maintien des mesures concernant les centres pénitentiaires et le Centre de rétention

La CCDH se doit de constater que les mesures applicables aux centres pénitentiaires et le Centre de rétention restent inchangées, malgré tous les autres assouplissements apportés par le projet de loi sous avis. Le port du masque, la distanciation physique ainsi que les quarantaines systématiques lors de l'admission restent obligatoires dans ces lieux. La CCDH s'interroge sur la cohérence entre les assouplissements pour la population générale, d'une part, et les mesures sanitaires strictes pour les personnes privées de liberté. Ces personnes sont-elles considérées comme particulièrement vulnérables en cas d'infection par rapport à la population générale, justifiant ainsi le maintien de mesures restrictives au même titre que les établissements de soins ? Cette question est d'autant plus pertinente alors que les institutions pour personnes en situation de handicap ne seront plus visées par des mesures spécifiques. Elle invite le gouvernement à justifier le maintien de ces mesures et d'adapter ces dernières dès que la situation le permet.

La CCDH rappelle dans ce contexte que les personnes privées de liberté se trouvent dans une position vulnérable et une situation de dépendance accrue de l'État, qui nécessite qu'une importance particulière soit accordée à leurs droits humains.[18] Elle renvoie plus particulièrement à sa recommandation formulée dans son avis 17/2021 : « *Dans le cadre de la quarantaine dès l'admission au centre pénitentiaire, il convient (…) de veiller de manière accrue à offrir aux personnes un encadrement global adapté, notamment au vu du fait que l'admission dans un centre pénitentiaire et l'enfermement peuvent accroître de manière considérable la vulnérabilité de la personne concernée, surtout lorsque ceux-ci sont accompagnés d'un certain degré d'isolement.* »[19]

Adopté par vote électronique le 10 mars 2022.

[17] CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, pp. 20 et suivantes, disponible sur https://ccdh.public.lu.
[18] Cour européenne des droits de l'Homme, *Enache c. Roumanie*, 1er avril 2014, n°10662/06, para. 4.9
[19] CCDH, Avis 17/2021 du 13 décembre 2021, p. 6, disponible sur https://ccdh.public.lu/.