



RAPPORT D'ACTIVITÉS

2021

**DE LA COMMISSION
CONSULTATIVE DES DROITS DE
L'HOMME DU GRAND-DUCHÉ DE
LUXEMBOURG**

Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg
65, route d'Arlon
L-1140 Luxembourg
Tél : +352 28 37 36 35
info@ccdh.lu
www.ccdh.lu

Impression : CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Table des matières

Introduction du Président.....	7
Partie I : Les droits humains déclinés	9
Sports et droits humains, Alioune Touré.....	11
Partie II : Les activités de la CCDH.....	17
A. Avis, rapports, communiqués et autres publications de la CCDH	19
1. Avis	19
2. Rapports	22
3. Communiqués	22
4. Lettres ouvertes	22
B. Missions spécifiques de la CCDH	22
1. La CCDH en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains ..	22
C. Dossiers thématiques particuliers	25
1. La crise sanitaire.....	25
2. Vidéosurveillance.....	27
3. Entreprises et droits de l'Homme	27
4. Bioéthique et filiation.....	29
5. Accès aux origines	30
6. Droits des personnes âgées.....	31
7. Révision constitutionnelle.....	32
D. Activités de sensibilisation et de promotion des droits de l'Homme.....	33
E. Échanges avec d'autres acteurs	33
F. Activités internationales de la CCDH.....	35
Partie III : La CCDH.....	39
1. Composition de la CCDH en 2021	41
2. Structure de la CCDH.....	42
3. Organisation et fonctionnement	42
Partie IV: Annexes.....	45
1. Avis de la CCDH.....	47
2. Rapports	211
3. Communiqués	259
4. Lettres ouvertes	263
4. Législation	267

Introduction du Président

C'est un grand honneur pour moi de pouvoir préfacier pour la neuvième fois le rapport d'activités de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Luxembourg. L'année 2021 aura été marquée, tout comme l'année précédente, par l'impact de la Covid 19 et des 13 projets de loi que nous avons été amenés à aviser à ce sujet (à une exception près). Il y a eu une demande sur la question de la vaccination obligatoire. Discussion que nous avons considérée comme arrivant trop tard, car elle aurait dû être abordée alors même qu'il était important de créer un cordon sanitaire e.a. dans les hôpitaux et centres pour personnes âgées. Ces avis devaient tous être rédigés dans l'urgence, ce qui a posé un problème, car il n'était pas possible d'échanger sur le contenu et l'impact que ces mesures impliquaient. Je garde une sorte d'amertume de toute cette période dans la mesure où je me questionne sur le sens de devoir travailler sous ces conditions. En fin de compte, j'ai considéré que tant le gouvernement que le parlement ne se sont pas intéressés aux nombreux avis que les différents organismes rédigeaient : l'important pour eux était de pouvoir faire voter ces lois en évitant d'être retardés par des oppositions formelles du Conseil d'État.

Malgré cette surcharge de travail, le secrétariat de la CCDH a réalisé des prouesses en finalisant le troisième rapport sur la traite des êtres humains qui, j'ai l'impression, est toujours attendu avec impatience par les différents acteurs et crée une plus grande visibilité de ce sujet.

Parmi les autres sujets, comme la vidéosurveillance, la question de la bioéthique et la filiation, le droit des personnes âgées, la révision constitutionnelle (que nous avons malheureusement avisée trop tardivement), je voudrais insister sur la question du respect des droits humains par les entreprises et celui de l'accès aux origines. Force est de constater que pour le premier de ces deux sujets le gouvernement traîne des pieds et mets beaucoup de temps à faire avancer cette question. Pour ce qui est de l'accès aux origines, il y a eu un grand engagement au niveau de la CCDH, ce qui a conduit à l'élaboration d'un rapport fort approfondi.

Nous avons aussi été amenés à rencontrer un certain nombre de personnes issues du monde politique, mais aussi d'autres défenseurs des droits humains. J'ai particulièrement été impressionné par la rencontre avec Monsieur Michael O'Flaherty, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), qui a félicité la CCDH pour le travail exemplaire qu'elle faisait. Il nous a fait savoir que nous avons été parmi les tous premiers, début 2020, à insister sur le fait que la culture était une partie essentielle des droits humains et qu'il fallait éviter durant le confinement de réduire tout cet aspect de notre vie sociale à une partie négligeable. Madame Bandana Rana, a lors d'une rencontre au Mënscherechtshaus, présenté sa vision de l'égalité entre les femmes et les hommes, qu'elle a pu développer tant dans son pays d'origine au Népal, que dans son engagement au niveau des Nations Unies dans le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. L'échange avec Benoît Van Keirsbilck, défenseur belge des droits des enfants, a été inspirant à plus d'un égard et a permis de baliser l'action en faveur des mineurs.

Je voudrais conclure cette introduction en vous invitant à parcourir notre rapport, à vous arrêter dès les premières pages pour lire l'article de notre membre et vice-président, Alioune Touré, sur la question du respect des droits humains dans le sport : il montre combien les sportifs ont, dans le passé, été des défenseurs des droits humains.

Je remercie tous les membres de la commission, de notre secrétariat qui mérite beaucoup d'éloges pour sa diligence et l'expérience qu'il nous fait acquérir. Je suis tellement fier de leur travail. Merci aux observatrices et observateurs ... j'apprécie vos interventions et vous le savez.

Gilbert Pregno

A handwritten signature in black ink, reading "Gilbert Pregno". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial 'G'.

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

Partie I : Les droits humains déclinés

Sports et droits humains

Par Alioune Touré, vice-président de la CCDH

Le sport et les droits humains cela a toujours été une question importante et cela à toutes les époques. Lorsque 8 athlètes se présentent sur la ligne de départ d'une course, ils ont théoriquement les mêmes chances et aussi les mêmes droits. Pourtant on est en droit de se questionner sur l'évolution de la question des droits humains dans le sport et du positionnement du mouvement sportif au 21^e siècle et des défis dans ce domaine au Luxembourg.

Le sport a su prendre une dimension politico-médiatique croissante au cours du 20^e siècle. La visibilité que les événements sportifs offrent aux athlètes eux-mêmes, aux pays que représentent ces athlètes, et aux pays organisateurs contribue à faire progresser les notoriétés.

Les uns se servent du sport pour se fabriquer une image positive au sein de l'opinion mondiale grâce à la tenue et l'organisation de manifestations de grande ampleur, qu'elles soient multi ou uni sports. On sait que les attributions des derniers Jeux Olympiques d'été de 2008 et d'hiver 2022 à la Chine, des Jeux d'hiver 2018 à Sotchi, du mondial de football FIFA 2018 à la Russie et celui de 2022 au Qatar posent de nombreuses questions, concernant des pays qui bafouent les droits humains.

Au Qatar que ce soit à l'intérieur à l'égard des droits des femmes, de la communauté LGBTQI+, mais aussi des travailleurs migrants, qui construisent les stades et qui n'ont que peu de protection ou de droits sociaux. Interrogé récemment sur cette question le président de la FIFA a déclaré : *le travail au Qatar a donné « dignité » et « fierté » aux migrants*. Les futurs pays participants ont choisi de laisser aux joueurs le choix de pouvoir s'exprimer en leur nom propre et à se positionner de manière indépendante. Ce que de nombreux joueurs ont déjà pu faire dès qu'ils ont été informés des problématiques liées à la construction des stades. En relayant par leurs réseaux sociaux les informations diffusées par des sources fiables. Les joueurs norvégiens ont eux affichés à chaque rencontre leur opposition à la tenue du Mondial au Qatar. Les droits humains et les causes peuvent être portés par les joueurs et leurs millions de followers, cela permet de focaliser l'attention sur un problème. Néanmoins, on sait que de nombreux joueurs bien qu'ils aient l'envie de se prononcer, seront quand même hésitants, car les clubs qui les rémunèrent sont financés par le Qatar. Ce qui rend parfois la liberté d'expression un peu plus délicate.

La Chine contribue aussi grandement au financement du sport, elle s'est vu attribuer l'organisation de Jeux Olympiques d'été en 2008 et d'hiver en 2022, malgré ses agissements envers la communauté Ouïgours, envers des sportifs emprisonnés, mais aussi par rapport à la question Tibétaine ou celle de Taiwan. Là encore le cas de la joueuse de tennis Peng Shuai qui a « disparu » en 2021, a inquiété les professionnels de tennis qui ont relayé l'information et se sont inquiétés sur les réseaux bien que les autorités sportives (CIO, WTA, ATP) aient eu du mal à réagir de manière ferme, précise et rapide sur le sujet. Là aussi l'action des sportifs par rapport aux droits humains a pu avoir une incidence sur cette situation inquiétante.

La contribution de la Russie pour le monde sportif est importante au niveau financier. Pourtant les violations par rapport aux attaques menées en Syrie, en Crimée, ou récemment en Ukraine, à l'occasion de l'invasion russe au Donbass, seul le tournoi de Wimbledon 2022 a osé exclure officiellement tous les joueurs russes et biélorusses de sa prochaine édition en juin 2022. Pour ne pas risquer qu'un russe célèbre une victoire sur le court le plus prestigieux au monde. De nombreux sportifs se sont prononcés en soutien des pays agressés, bien que leur voix ne puisse pas faire taire les armes immédiatement, elle contribue certainement à renforcer l'engagement de leurs États pour le soutien à l'Ukraine et à la poursuite du dialogue avec la Russie en vue d'une paix durable.

Le financement du sport depuis 1995 s'est libéralisé en Europe, permettant à de nombreux investisseurs de miser sur les clubs sportifs pour faire la promotion de leurs produits. L'arrêt Bosman pris par la Cour de justice. Cette dernière avait alors imposé au football, et au sport en général, le principe de l'article 48 du traité de Rome, soit la libre circulation des travailleurs entre les États membres. En parallèle, l'arrivée de riches investisseurs comme le milliardaire russe Roman Abramovitch au club londonien de Chelsea, le cheikh Mansour de la famille royale d'Abu Dhabi à Manchester City et Qatar Sports Investments au PSG depuis 2011 ont permis à certains pays de se rapprocher des gouvernants occidentaux. La moitié des équipes de Premier League appartiennent à des propriétaires américains. Comment faire des reproches au Qatar, à la Russie, à la Chine ou aux USA quand on sait les investissements effectués dans plusieurs capitales, et plusieurs clubs sportifs. Ceci soit par un sponsoring direct, soit par la capacité d'acheter à prix d'or des joueurs que peu de clubs ne peuvent se permettre d'acheter. Le silence des bénéficiaires est souvent proportionnel à l'engagement de ces pays dans l'économie du sport de récipiendaires. Il existe d'autres stratégies, dans le cadre de sa « diplomatie des stades », la Chine en a offert et rénové près d'une centaine de stades au cours des cinq dernières décennies sur le continent africain, avec pour objectifs de consolider les relations bilatérales, de faciliter l'obtention de grands contrats, d'avoir un accès privilégié aux ressources extractives, mais aussi de s'assurer des voix et du soutien des « frères » d'Afrique aux Nations Unies ainsi que dans les autres institutions internationales. La Turquie adopte la même stratégie, cela se voit au Cameroun et au Sénégal. Lorsque de telles sommes sont investies, il devient très difficile d'invoquer des violations des droits humains dans les pays concernés. Le silence n'est même plus une gêne, il est simplement une position de survie pour nombre d'institutions sportives.

On sait que le sport est un des lieux où **le respect des droits des femmes** est en question. Pourtant les combats menés pour l'équité et l'égalité salariale commencent à porter leurs fruits au 21^e siècle. Les 4 tournois du Grand Chelem en tennis ont décidé que les rétributions des joueurs et joueuses seraient identiques. La fédération américaine de football a décidé de l'égalité salariale pour les joueurs et les joueuses de l'équipe nationale. Ce sont des avancées qui pourront permettre à de nombreuses athlètes féminines de bénéficier de ce progrès social. Si on se souvient que pendant de nombreuses années elles n'avaient pas accès à certains sports (ex : le marathon 1984, le triple saut en 1996 et la perche en 2000). Ou au fait qu'en 1967, Kathrine Switzer est entrée dans l'histoire en devenant la première femme à courir officiellement le marathon de Boston à l'âge de 20 ans seulement. Occultant son identité en s'inscrivant sous le nom de "KV Switzer", sa participation a été pour le moins cocasse,

le directeur de course a même essayé de la rattraper pour la sortir manu militari du marathon après quelques kilomètres seulement ! Il y a encore de nombreuses avancées à faire, mais les barrières tombent unes-à-unes, le rythme peut s'accélérer. Lors de l'avant-dernière journée du championnat de France de football, les joueurs ont été conviés à porter un brassard pour **la cause LGBTQI**. Quand on connaît les difficultés que rencontrent les homosexuels dans ce monde, c'est je pense un message fort adressé à des millions de spectateurs qui peuvent capter ce message de soutien et de tolérance. L'orientation sexuelle est toujours une source d'inquiétude pour les personnes LGBTQ. Si la question de l'homosexualité féminine a été acceptée assez tôt, en revanche, sortir du placard pour les hommes est une difficulté majeure. Cela passe dans les disciplines artistiques, mais moins pour les sports de contact où affirmer son homosexualité est encore extrêmement périlleux. Que ce soit de la part des coéquipiers, des adversaires ou des spectateurs. Les actions soutenant les causes même si elles sont réduites, méritent d'être soutenues et soulignées. Les évolutions se font par petites doses. Pour les personnes intersexe, le sport est peut-être un des lieux où les discriminations sont encore les plus importantes avec les injonctions à prendre des hormones, sanctions visant la participation et interdictions. En 1966, à l'occasion des championnats d'Europe d'athlétisme, des tests de féminité ont été mis en place systématiquement. Il s'agit alors essentiellement d'examens gynécologiques, décriés en raison de leur caractère humiliant. En 2000, à l'occasion des Jeux Olympiques de Sydney, leur systématisation est abolie. Ils demeurent en vigueur uniquement pour les athlètes, dont la féminité apparaît contestable au regard d'un faisceau d'éléments fuyants : performance, voix, apparence physique, etc. Peut-on imaginer des tests de masculinité ? Les athlètes sont aujourd'hui discriminées et cela ne choque personne. Il serait temps que des athlètes de renom se positionnent, par rapport au droit des personnes intersexe.

Dans **le combat face au racisme et à la ségrégation**, l'attitude d'athlètes soutenant le mouvement Black Lives Matters en 2017, Kaepernick, le footballeur qui avait posé un genou à terre pour protester contre les violences racistes a mis par son geste le projecteur sur une question brûlante dans l'Amérique de Trump. Il y a quelques décennies, en 1964 le Comité International Olympique (CIO) avait dans le cadre du combat contre l'apartheid pourtant annulé l'invitation envoyée à l'Afrique du Sud, suspension qui a failli être levée en 1968, mais l'intervention des pays Africains a contraint le CIO à prolonger cette interdiction. Après 1991 et la fin de l'apartheid ce pays a pu réintégrer le concert sportif des nations. Le poing levé du "Black Power" aux Jeux Olympiques d'été de 1968 est un acte de contestation politique mené par les athlètes afro-américains Tommie Smith et John Carlos lors de la cérémonie de remise des médailles du 200 mètres. Pendant l'hymne américain, chaque athlète lève un poing ganté de noir et le maintient levé jusqu'à la fin de l'hymne. Les trois athlètes portent sur le podium des badges de l'Olympic Project for Human Rights contre la ségrégation raciale. L'événement est considéré comme l'une des manifestations politiques les plus importantes de l'Histoire des Jeux Olympiques modernes.

Les **droits des personnes handicapées physiques ou mentales**, commencent seulement à être respectés ; si les Jeux ont ouvert leurs portes au monde du paralympisme en 1960 de manière inofficielle, ils n'ont toutefois pas lieu en même temps que les Jeux Olympiques. Les premiers Jeux Paralympiques Africains (Rabat Janvier 2020) ont été annulés par manque de moyens logistiques et matériels. Néanmoins ces Jeux contribuent à la visibilité des personnes handicapées et

permettent à l'opinion d'avoir une vision positive du handicap, permettant ainsi l'inclusion à tous les niveaux.

Le sport n'a pas permis de régler la question des droits humains, que ce soit en 1936 où la question de la race pouvait être abordée, ou dans les années 1950-1970 où la question de la décolonisation n'a eu qu'un impact limité.

Aujourd'hui plus qu'hier le sport est un lieu où les droits humains sont souvent peu mis en avant. De très jeunes enfants sont sous la responsabilité d'entraîneurs, de médecins, de kinésithérapeutes, de psychologues qui leur permettent d'atteindre des performances majeures. Mais à quel prix. Quels abus sont exercés sur des enfants pour qui somme toute souffrir devient une réalité, se contraindre à une discipline rigoureuse, sans avoir le droit de donner son avis. Subir les humiliations, les vexations et parfois les abus. Parfois même avec le consentement des parents, des dirigeants, etc... Quel est le prix payé pour des médailles ou des victoires ? Une phrase célèbre a été prononcée lors d'un scandale de dopage sur le Tour de France : *je me suis dopé à l'insu de mon plein gré*. Cela dans une démocratie. On sait ce qu'il en était du dopage d'État dans certains régimes où les victoires sportives servaient la puissance du système (le record du monde du 400m féminin tient depuis 1985). Le dopage d'État ou privé est une atteinte aux droits humains, il existe/ait dans tous les pays, il suffit de voir le destin de certains sprinters lors des Jeux Olympiques de 1988.

Pour préserver les droits humains, le Comité International Olympique a mis en place une plateforme *safe sport* vers laquelle peuvent se tourner les athlètes, quand ils estiment avoir été victimes. Il faut que cela soit accompagné d'une éducation de ces jeunes qui sont souvent confrontés au dilemme entre leur réussite et la dénonciation de pratiques abusives. Sortir du slogan « no pain, no gain » pour aller vers une pratique respectueuse des droits humains.

Que devons-nous faire au Luxembourg pour que les droits humains soient respectés dans le sport au niveau national ? Que devons-nous faire pour que les valeurs que nous défendons soient respectées au niveau international ? Nous sommes un des 106 membres du CIO, alors, comment utiliser notre position pour faire évoluer les droits humains au niveau global, contextuel et situationnel ?

Autre enjeux, **l'aspect sport et finance**. Si nous sommes, par la taille de notre pays, certainement moins impactés par les investissements directs que font les grandes fortunes dans les clubs sportifs, il faut néanmoins savoir que nous sommes une place fiscalement extrêmement intéressante pour la mise en place de structures financières. Est-ce qu'une société comme CVC Capital Partners, installée au Luxembourg et acteur majeur du sport qui contrôle les droits de la Formule 1 mondiale, les droits du tournoi des 6 nations, de la fédération internationale de volley, de la Liga Espagnole, de la Ligue 1 française, peut faire changer les choses ? Oui, si elle le veut elle peut insuffler un vent nouveau, mais « *business is business* », les enjeux derrière l'organisation d'une compétition sur un weekend sont tout simplement colossaux.¹ Ces investisseurs ont plus de regards pour leurs profits que pour les droits humains, sauf s'ils sont sensibilisés. Nos politiciens peuvent agir à tous ces niveaux et sensibiliser des structures ayant leur siège au Luxembourg.

¹ <https://paperjam.lu/article/cvc-capital-partners-propose-1>

Le second projet au Luxembourg serait de pouvoir bénéficier d'un *child protection officer* qui pourrait recueillir la parole des jeunes athlètes et qui pourrait les soutenir dans leurs démarches. En même temps que la formation des entraîneurs et des personnes encadrant les athlètes, bénévoles ou salariés des clubs ou fédérations. Dans ce contexte aussi, les lois encadrant la profession des entraîneurs peuvent être révisées et apporter une meilleure sécurité à tous les acteurs.

Les sportifs ont dans le passé, mais plus encore aujourd'hui un impact positif sur les droits humains. Les institutions sportives, si elles savent avoir plus d'indépendance, pourraient avoir le même rôle. Il n'est pas anodin de voir les pays ayant le plus de difficultés avec les droits humains investir aussi massivement dans le champ du sport. Le positionnement des sportifs stars est aussi une chance pour une évolution positive des droits humains dans l'espace sportif. Les droits humains dans le sport sont encore loin d'être totalement respectés. Les droits humains dans les pays soutenant le sport de haut niveau non plus. Lorsqu'ils sont mis en lumière, les manquements à ces droits sont très souvent très vite corrigés. Il faut néanmoins beaucoup de courage et d'engagement à l'image d'un Mohammed Ali, pour accepter d'aller en prison pour dénoncer les dérives de la guerre au Vietnam. Ce sont des positions qui ne sont pas aisées à prendre mais qui ancrent le personnage dans l'Histoire du sport.

Partie II : Les activités de la CCDH en 2021

A. Avis, rapports, communiqués et autres publications de la CCDH¹

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH a élaboré en 2021 soit à la demande du gouvernement soit de sa propre initiative, des avis (6 auto-saisines et 11 saisines) sur des projets de loi et règlements grand-ducaux, des rapports, prises de positions, lettres ouvertes et communiqués sur d'autres questions concernant les droits de l'Homme au Luxembourg.

1. Avis

- [Avis sur le projet de loi n°7743 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 07/01/2021 \(saisine\)](#)
- [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, 27/01/2021 \(auto-saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7768 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 17/02/2021 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7681 portant modification de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; le projet de loi n°7682 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, 01/03/2021 \(auto-saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7784 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 10/03/2021 \(saisine\)](#)
- [Avis sur Le projet de loi 6568A portant réforme du droit de la filiation, modifiant le Code civil, le Nouveau Code de procédure civile, - le Code pénal, - la loi communale du 13 décembre 1988 - et la loi du 1er août 2007 relative aux tissus et cellules humains destinés à des applications humaines, 01/03/2021 \(auto-saisine\)](#)

¹ Les avis peuvent être consultés dans la partie IV (annexes) du présent rapport ainsi que sur le site internet de la CCDH www.ccdh.lu

- [Avis sur le projet de loi n°7795 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 29/03/2021 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, 31/03/2021 \(auto-saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7802 modifiant 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments et le projet d'amendements gouvernementaux y relatifs, 21/04/2021 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7820 modifiant 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts et le projet d'amendements gouvernementaux y relatifs, 10/05/2021 \(saisine\)](#)
- [Avis sur la proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire; 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, 04/05/2021 \(auto-saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7836 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 09/06/2021 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7857 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 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 3° de la loi modifiée du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail ; 2° dérogation temporaire aux dispositions des articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail, 14/07/2021 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7875 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 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros de médicaments ; 3° de la loi modifiée du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des articles L.](#)

[234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail ; 2° dérogation temporaire aux dispositions des articles L. 234-51, L. 234- 52 et L. 234-53 du Code du travail, 08/09/2021 \(saisine\)](#)

- [Avis sur le projet de loi n°7897 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 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3° de la loi modifiée du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail ; 2° dérogation temporaire aux dispositions des articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail, 13/10/2021 \(saisine\)](#)
- [Avis complémentaire sur le projet de loi n°7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, 09/11/2021 \(auto-saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7924 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 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ; 3° de la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments ; 4° 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 ; 5° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction d'une mesure temporaire relative à l'application de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ; 6° de la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid19 ; 7° de la loi du 24 juillet 2020 portant dérogation temporaire aux articles L. 524-1, L. 524-2, L. 524-5, L. 541-1 et L. 541-2 du Code du travail ; 8° de la loi modifiée du 20 juin 2020 portant 1° dérogation temporaire à certaines dispositions en matière de droit du travail en relation avec l'état de crise lié au Covid-19 ; 2° modification du Code du travail ; 9° de la loi modifiée du 19 décembre 2020 portant dérogation temporaire à l'article L. 121-6 du Code du travail ; 10° de la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises ; 11° de loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance ; 12° de la loi modifiée du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des articles L. 234-51, L. 234- 52 et L. 234-53 du Code du travail ; 2° dérogation temporaire aux dispositions des articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail, 13/12/2021 \(saisine\)](#)

2. Rapports

- [Rapport de la CCDH « La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ? », 25/02/2021](#)
- [Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2019-2020, 07/02/2021](#)

3. Communiqués

- [Communiqué commun de la CCDH, de l'OKaJu, de l'UNICEF et de l'Ecpat, "La situation des droits de l'enfant au Luxembourg examinée par le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies", 24/02/2021](#)

4. Lettres ouvertes

- [Lettre ouverte de la CCDH au gouvernement sur la situation en Afghanistan, 23/08/2021](#)

B. Missions spécifiques de la CCDH

1. La CCDH en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains

- **Troisième rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg (années 2019 et 2020)**

Le 6 décembre 2021, la CCDH a présenté aux membres de la Commission de la Justice de la Chambre de Députés son 3^e rapport sur la situation de la traite des êtres humains au Luxembourg. Le 7 décembre, le rapport a été rendu public lors d'une conférence de presse. Sa présentation devant le Comité de suivi sur la lutte contre la traite des êtres humains aura lieu en janvier 2022.

Ce rapport, adopté par l'assemblée plénière de la CCDH le 25 novembre 2022, a été élaboré dans le cadre de la loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains, qui a désigné la CCDH rapporteur national sur la traite des êtres humains. Un premier rapport sur la situation de la traite au Luxembourg avait été publié en mars 2017 et un deuxième en novembre 2019.

Ce troisième rapport, qui couvre la période de 2019 et 2020, analyse les développements qui ont été faits depuis 2019 et propose des pistes pour approfondir la lutte contre le fléau de la traite. Comme pour le rapport de 2019, le rapporteur a constaté que l'exploitation dans le monde du travail ne cesse d'augmenter, une tendance confirmée aussi au niveau européen. Sont concernés le secteur de la construction, le secteur HORECA et les ménages privés. Des progrès ont toutefois été faits par les acteurs concernés pour mieux lutter contre le phénomène. Il y a eu de

grandes évolutions au niveau de la collecte des données statistiques, ce qui est principalement dû aux grands efforts réalisés par la police judiciaire. Par ailleurs, l'apport de l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) a été important sur ces deux dernières années. Toutefois, le rapporteur est d'avis que la lutte contre la traite par l'ITM devrait être ancrée dans la loi. D'autres progrès ont été constatés dans le domaine de la formation et de la sensibilisation. Il va sans dire que la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 a eu un impact significatif non seulement sur la situation des victimes de la traite, mais également sur les développements en matière de lutte contre la traite. Le confinement a eu comme effet que la prostitution de rue a diminué et s'est davantage délocalisée vers les appartements ou d'autres lieux difficilement accessibles ou contrôlables. Les services d'assistance et également la police judiciaire ont connu beaucoup de problèmes pour entrer en contact avec des victimes d'exploitation sexuelle. Pour ce qui est des poursuites et condamnations, le rapporteur souligne que les peines ne sont guère dissuasives. Il est en de même pour les indemnités allouées aux victimes de la traite. Le rapporteur recommande aux autorités d'augmenter les ressources de la police, du parquet et des services d'assistance. Il est par ailleurs d'avis que les syndicats devraient être impliqués dans la lutte contre la traite. Une autre recommandation concerne la mise en place d'une hotline pour victimes de la traite et, pour ce qui est des activités de sensibilisation, de mettre l'accent sur le client qui profite des services d'une victime de la traite. Le rapport peut être consulté sur le [site internet de la CCDH](#)².

- **Le comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains**

La CCDH a participé en tant qu'observateur à 2 réunions du comité en 2022. C'est l'occasion pour le rapporteur de s'échanger avec tous les acteurs concernés par la lutte contre la traite des êtres humains et d'actualiser les informations du terrain.

- **Entrevue avec Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, 22 novembre 2021**

La CCDH, dans son rôle de rapporteur national, a rencontré le Ministre du Travail pour discuter avec lui de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail. Étant donné que le nombre de victimes dans le monde du travail est en augmentation depuis le rapport de 2019, le rapporteur a décidé de mettre davantage l'accent sur cette problématique.

- **Rapport 2021 du Département d'Etat des Etats-Unis**³

Le Département d'État des États Unis a classé le Luxembourg dans son « [Trafficking in Persons Report](#) » de 2021 de nouveau dans la catégorie 1, qui regroupe les pays qui respectent entièrement les normes minimales du Trafficking Victims Protection Act.

² <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2016/06/traite-des-etres-humains.html>
https://ccdh.public.lu/content/dam/ccdh/dossiers_th%C3%A9matiques/traite_des_%C3%AAtres_humains/rapports/Rapport-TEH3-03122021-FINAL.pdf

³ <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>

Il a toutefois, comme chaque année, adressé un certain nombre de recommandations aux autorités luxembourgeoises, qui devraient leur permettre de mieux avancer dans la lutte contre la traite. Le Département d'État insiste entre autres sur un renforcement de la lutte contre la traite dans le monde du travail, notamment par une augmentation du nombre d'inspecteurs du travail tout en leur donnant la possibilité de travailler de manière plus proactive. Il invite le Luxembourg. Dans son rapport, il invite le Luxembourg à évaluer son premier Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains, à mettre en place une hotline pour victimes et à améliorer le système de collecte des données. D'autres recommandations visent le renforcement des peines pour les auteurs de la traite, la protection des victimes contre les trafiquants libérés avec sursis ou encore l'importance de la formation des juges sur entre autres l'impact de la traite sur les victimes. Le rapporteur note que la plupart des recommandations du Département d'État rejoignent ses propres recommandations.

- **Le rapporteur national au niveau européen et international**
 - **Le réseau informel des rapporteurs nationaux de l'Union européenne**

Stratégie européenne de lutte contre la traite des êtres humains

La CCDH est membre du réseau informel des Rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains de l'Union européenne qui est présidé depuis le 1^{er} juillet 2021 par Diane Schmitt, coordinatrice de l'Union européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains. Plusieurs développements ont eu lieu au niveau européen en matière de traite des êtres humains. La Commission européenne a présenté le 14 avril 2021 sa nouvelle stratégie de lutte contre la traite des êtres humains (2021-2025)⁴, qui s'appuie sur le cadre juridique en vigueur de l'Union européenne pour lutter contre la traite des êtres humains, notamment la directive 2011/36/UE⁵ relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

Cette nouvelle stratégie tourne autour de quatre axes prioritaires :

- Réduction de la demande qui alimente la traite : sera étudiée la possibilité d'établir des règles minimales de l'Union européenne érigeant en infraction pénale le recours à des services résultant de l'exploitation de victimes de la traite des êtres humains. La Commission prévoit également d'organiser, en coopération avec les États membres et la société civile, une campagne de prévention ciblant les secteurs à haut risque. Il est prévu de renforcer la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs, et de proposer une législation sur la responsabilité des entreprises.
- Traduction en justice des auteurs de la traite : dans le but de briser le modèle économique des trafiquants, la Commission envisage d'établir un dialogue avec

⁴ Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021-2025*, 14 avril 2021, disponible sur [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2021-04/14042021_eu_strategy_on_combatting_trafficking_in_human_beings_2021-2025_com-2021-171-1_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/en?file=2021-04/14042021_eu_strategy_on_combatting_trafficking_in_human_beings_2021-2025_com-2021-171-1_en.pdf).

⁵ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:FR:PDF>.

les entreprises de télécommunications afin de réduire l'utilisation des plateformes en ligne pour le recrutement et l'exploitation des victimes.

- Protection et autonomisation des victimes : la stratégie vise à améliorer l'identification précoce des victimes ainsi que leur protection. Elle prévoit de leur donner des moyens d'agir et accordera une attention particulière aux femmes et enfants.
- Favoriser la coopération internationale : la Commission envisage de renforcer sa coopération avec les partenaires internationaux et d'autres organisations régionales, comme le Conseil de l'Europe.

Cette stratégie de lutte contre la traite est fortement liée à la **nouvelle stratégie de l'Union européenne pour lutter contre la criminalité organisée**. Cette stratégie, adoptée le même jour que la stratégie sur la traite, met l'accent sur le renforcement de la coopération policière et judiciaire, la lutte contre les structures criminelles et les formes de criminalité hautement prioritaires, l'élimination des profits générés par la criminalité et la mise en œuvre de moyens d'action modernes face aux évolutions technologiques.⁶

- **Rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)**

Le rapporteur national a rencontré le 26 octobre 2021 une délégation du GRETA⁷ qui était en visite au Luxembourg en vue de l'élaboration de son 3^e rapport d'évaluation du Luxembourg⁸. L'objectif de cette visite était d'analyser la mise en œuvre des recommandations du 2^e rapport d'évaluation de 2018⁹ que le rapporteur avait d'ailleurs soulevées dans son dernier rapport sur la traite. Dans son prochain rapport, le GRETA mettra un accent particulier sur la question de l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains.

C. Dossiers thématiques particuliers

A côté des sujets traités de manière récurrente par la CCDH, d'autres dossiers thématiques particuliers ont occupé la Commission en 2021.

1. La crise sanitaire

Toute comme en 2020, la CCDH a continué en 2021 à consacrer une attention particulière à la crise sanitaire et les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

⁶ Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)*, 14 avril 2021, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170&from=EN>.

⁷ <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/20201/Traite.html>

⁸ Conseil de l'Europe, *Le GRETA effectue une troisième visite d'évaluation au Luxembourg, 25-28 octobre 2021*, disponible sur www.coe.int/fr/web/anti-human-trafficking/.

⁹ GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Luxembourg*, Deuxième cycle d'évaluation, 13 juillet 2018, disponible sur <https://rm.coe.int/greta-2018-18-frg-lux-fr/16808ec196>.

En février 2021, la CCDH a publié son rapport « **La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?** ». Dans ce rapport, la Commission analyse l'impact sur les droits humains qu'ont eu la crise sanitaire et les mesures prises par le gouvernement pour lutter contre la pandémie Covid-19. Bien que tout un chacun soit impacté d'une manière ou d'une autre par la crise sanitaire, l'étendue et la nature de cet impact peuvent différer considérablement en fonction des situations personnelles. Des mesures d'apparence neutre, sans prise en compte de la diversité de la population, peuvent ainsi contribuer, voire accentuer certaines inégalités existantes. La crise sanitaire a eu des conséquences importantes sur différents droits humains, qui sont analysés dans le document. Il s'agit des sujets suivants : l'accès à l'information de la population tout entière, et le rôle de la presse ; le droit à la culture ; l'éducation et l'enseignement ; les familles et enfants (naissances, regroupement familial pour ressortissants de pays tiers ; familles monoparentales ; des violences domestiques) ; les personnes vivant dans des institutions ou foyers ; les personnes impactées par la crise du logement ; les personnes sans-abris ; les travailleurs et travailleuses ; les demandeurs de protection internationale ainsi que les personnes en situation irrégulière.

La pandémie Covid-19 a eu des impacts qui risquent de perdurer pour longtemps. Le seul moyen de lutter efficacement contre la pandémie et ses conséquences à long terme, aussi bien sur le plan économique et social qu'au niveau de la santé physique et psychique, est de garantir que toute personne soit protégée et incluse dans les plans de réponse à la pandémie et ceci indépendamment de son statut. La réponse du gouvernement doit prendre en compte les inégalités existantes, et exacerbées par la crise sanitaire, et reposer sur une approche participative en incluant notamment les personnes concernées, la société civile et les institutions des droits humains. La pandémie a eu des impacts négatifs sur de nombreuses catégories de personnes et a fragilisé davantage encore des personnes en situation de précarité en augmentant leur précarisation.

La CCDH souligne que cette précarisation a ses racines non pas dans cette pandémie, mais qu'elle a été accrue par cette dernière. Une analyse approfondie de la situation, des domaines où d'importantes améliorations restent nécessaires, et des impacts qu'a eu cette pandémie à différents niveaux devra se faire rapidement. Il est primordial de travailler en amont sur les raisons de ceux-ci et de trouver des solutions concrètes en étroite collaboration avec les acteurs du terrain et la société civile. Cette pandémie présente une occasion unique pour redéfinir un projet de société dans lequel toute personne a sa place afin de contribuer efficacement à l'évolution d'une société qui met l'individu au cœur de ses préoccupations.

Avis sur les projets de loi portant sur les mesures lutte contre la pandémie Covid-19

Comme en 2020, la CCDH a analysé en 2021, à une exception près, tous les projets de loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 (12 avis). Elle regrette l'urgence dans laquelle ces projets de loi ont dû être examinés et avisés, ce qui 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.

La rédaction de ces avis a eu comme conséquence que d'autres dossiers traités par la CCDH ont dû être mis en attente.

Tout au long de l'année 2021, la CCDH a été saisie par des particuliers sur des problèmes en relation avec les mesures de lutte contre la pandémie. La CCDH, qui n'a pas de mandat pour traiter des cas individuels, a essayé, dans la mesure du possible, de les diriger vers d'autres services compétents.

2. Vidéosurveillance

En 2021, le parlement a adopté la loi du 15 juillet 2021 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.¹⁰ Cette loi, qui a pour objet d'encadrer la vidéosurveillance par la police, a été avisée en 2020 par la CCDH.¹¹ Après avoir consulté la CCDH, le gouvernement a adopté un règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative pour l'évaluation de la vidéosurveillance (CCEV) prévue à l'article 43bis (3) introduit par la loi précitée.¹² La CCDH est représenté au sein de cette commission par Max Mousel, membre effectif, et Gilbert Pregno, membre suppléant.¹³ Le ministre ayant la Police dans ses attributions, l'Inspection Générale de la Police, le ministre ayant la Justice dans ses attributions, le ministre ayant les affaires communales dans ses attributions, le Commissariat du Gouvernement à la protection des données, une association conventionnée œuvrant dans le domaine de l'action sociale ainsi qu'une association œuvrant dans le domaine de la criminologie sont également représentés dans la commission. La CCEV s'est réunie pour la première fois en 2021. La CCEV a, entre autres, pour mission de donner son avis préalablement à toute décision d'autorisation et de prolongation relative aux placement de certains lieux sous vidéosurveillance.

3. Entreprises et droits de l'Homme

En date du 18 mars 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi 7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (ci-après le « Règlement »). Le groupe de travail « entreprises et droits humains » de la CCDH a été mandaté pour rédiger un avis sur le projet de loi : trois réunions ont eu lieu dans ce contexte en 2021. L'avis a été finalisé et publié en février 2022.

Le 16 avril 2021, la CCDH a adressé un courrier à Monsieur le Premier Ministre et à Messieurs les Ministres des Affaires étrangères et européennes, de l'Economie ainsi que de la Défense au sujet du conflit en Birmanie. Un satellite fourni par une entreprise ayant son siège au Luxembourg aurait contribué à la répression des manifestants et

¹⁰ Loi du 15 juillet 2021 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

¹¹ CCDH, Avis 2/2020 du 25 février 2020, disponible sur <https://ccdhdh.public.lu/>.

¹² Règlement grand-ducal du 23 juillet 2021 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative pour l'évaluation de la vidéosurveillance, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

¹³ Arrêté ministériel du 28 janvier 2022 portant nomination des membres de la commission consultative pour l'évaluation de la vidéosurveillance, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

l’incarcération ou l’assassinat des opposants politiques. La CCDH a attiré l’attention du gouvernement sur la responsabilité du Luxembourg, qui doit exercer un contrôle sur les conditions dans lesquelles les entreprises veillent au respect des droits humains. La CCDH a rappelé au gouvernement qu’il doit faire en sorte que toutes les entreprises s’acquittent d’un devoir de vigilance en matière de droits humains. Cette obligation lui incombe en vertu du droit international : il est dès lors indispensable de mettre en place un cadre légal national contraignant relatif au devoir de vigilance.

Le 26 avril 2021, la CCDH a rencontré Monsieur le Ministre de l’Economie, Franz Fayot, pour discuter du sujet des entreprises et droits humains. Lors de cette entrevue, la CCDH a rappelé les grandes lignes de ses recommandations formulées dans sa prise de position de 2019.¹⁴ La CCDH a salué quelques initiatives et bonnes pratiques existantes, telles que la *Business Partnership Facility*¹⁵ ou le Point de Contact National¹⁶, tout en regrettant d’une manière plus générale les efforts insuffisants de la part des entreprises et du gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre du PAN et des obligations internationales du Luxembourg. En se basant sur les nombreuses études existantes en la matière, la CCDH a rappelé la nécessité d’élaborer, dans les meilleurs délais, une loi nationale sur le devoir de diligence au lieu d’attendre l’élaboration d’une directive européenne – les deux approches n’étant pas mutuellement exclusives.

Dans son troisième rapport sur la traite des êtres humains, la CCDH a consacré un chapitre sur les liens entre la traite et les activités des entreprises et de l’Etat.¹⁷ Dans ce chapitre, la CCDH a formulé des recommandations concrètes pour le gouvernement : elle a rappelé encore une fois le besoin d’une législation nationale, accompagnée de mesures de sensibilisation et de soutien pour toutes les entreprises, et d’un renforcement des voies de recours judiciaires et non- judiciaires à la disposition des victimes. Afin de garantir un maximum d’efficacité, il peut s’avérer utile d’élaborer des recommandations, des outils, voire des réglementations sectorielles additionnelles spécifiquement dédiées à certains secteurs ou certaines formes de violations des droits humains. Il est également indispensable de tenir dûment compte de la dimension du genre afin de déterminer les mesures adéquates pour cibler les risques spécifiques auxquels sont exposés les femmes et les filles, mais aussi les hommes et les garçons, les personnes LGBTIQ+, les personnes en situation de handicap, les personnes sans titre de séjour, ainsi que toute autre personne susceptible de faire l’objet de discriminations. En même temps, le gouvernement doit revoir ses propres engagements et accords commerciaux qui rendent ces violations des droits humains possibles. La CCDH a exhorté le gouvernement à adopter une réelle approche intersectionnelle en veillant à la cohérence des politiques et à créer des synergies entre les différents PAN et leurs actions de mise en œuvre. La CCDH a également rappelé qu’il faut adopter une politique de tolérance zéro à l’égard de violations des droits humains, y compris la traite des êtres humains, dans les procédures de marchés publics et s’assurer que ses partenaires économiques privés et publics ne financent

¹⁴ CCDH, Prise de position « Entreprises et droits de l’Homme » du 30 septembre 2019, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

¹⁵ <https://bpf.lu/en/>

¹⁶ <https://cdc.gouvernement.lu/fr/service/attributions/point-contact-national-luxembourgeois.html>

¹⁷ CCDH, 3^e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg (Années 2019-2020), pp. 34 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

pas volontairement ou involontairement des exploiters. Il faut veiller à ce que les ministères et administrations soient sensibilisés en la matière.

Comme les années précédentes, la CCDH a participé en tant qu'observateur aux réunions du groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme » présidé par le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes. Il y a eu seulement deux réunions en 2021 : la première a eu lieu le 29 janvier 2021 et la deuxième en date du 17 décembre 2021. Tout comme cela avait déjà été le cas en 2020, la mise en œuvre du Plan d'action national « Entreprises et droits de l'Homme » semble avoir été mis en suspens par le gouvernement, notamment à cause de la pandémie Covid-19 et d'un changement au niveau de la présidence du groupe de travail. La CCDH n'a pas pu constater de progrès en ce qui concerne la mise en œuvre du PAN. Selon le gouvernement, un groupe de travail interministériel aurait été chargé d'étudier les résultats de l'étude et les conséquences auxquelles il faut s'attendre si une nouvelle législation était mise en place.¹⁸

4. Bioéthique et filiation

Le 1^{er} mars 2021, la CCDH a adopté son avis sur le projet de loi 6568A portant réforme du droit de la filiation.¹⁹ Dans cet avis, la CCDH a formulé une série de recommandations relatives à l'absence d'un cadre légal en matière de bioéthique, à la procréation médicalement assistée (ci-après la « PMA »), à la gestation pour autrui (ci-après la « GPA ») ainsi que par rapport au diagnostic préimplantatoire (ci-après le « DPI ») et à la recherche sur l'embryon.

La CCDH a recommandé de créer un cadre légal clair et cohérent qui repose sur des réflexions médicales pertinentes et qui sera contrôlé et adapté régulièrement en fonction des développements sociétaux et scientifiques. En même temps, elle a jugé opportun de mettre en place un conseil permanent multidisciplinaire au niveau national qui accompagnera toute décision liée à la bioéthique et la biomédecine. De même, les parties prenantes devraient être consultées en amont de l'élaboration des projets de loi. L'intérêt supérieur de l'enfant devrait être pris en compte de manière systématique.

Dans son avis, la CCDH rappelle aussi que le principe de non-discrimination requiert que les règles en matière de procréation ne doivent pas être discriminatoires et que leur mise en œuvre doit être basée sur les droits humains. Ainsi, il faudra entre autres analyser davantage l'impact de la pratique de la PMA *post mortem*, préciser la notion d'incapacité permanente de décision en veillant aux droits des personnes en situation de handicap, prévoir un cadre légal clair pour déterminer l'affectation des gamètes et embryons surnuméraires, éviter la possibilité de choisir des gamètes ou embryons « à la carte », et s'interroger sur les implications du choix de l'état de santé de l'embryon ou d'un enfant nouveau-né en veillant à ce que l'auteur du projet parental ne soit pas laissé seul dans ces choix difficiles. La CCDH s'est aussi interrogée sur le concept de

¹⁸ Communiqué du MAEE, *Entreprises et droits de l'homme – Rapport d'étude*, 27 avril 2021, disponible sur

<https://maee.gouvernement.lu>.

¹⁹ CCDH, Avis 6/2021 du 1^{er} mars 2021, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

l'acte de parentalité et le maintien de la présomption de paternité notamment au vu de leurs impacts négatifs potentiels sur les droits des personnes LGBTIQ+.

En ce qui concerne la GPA, la CCDH a salué que les enfants nés d'une GPA à l'étranger seront reconnus au Luxembourg. Elle a aussi rappelé qu'en l'absence de réglementation claire, la GPA relève de la vente d'enfants et expose les femmes porteuses à des risques d'exploitations particuliers. La CCDH a également estimé qu'une interdiction pure et simple de la GPA telle qu'elle est prévue par le projet de loi ne permet pas de mettre fin au recours à la GPA. Elle est susceptible d'en limiter l'accès aux personnes ayant les moyens financiers nécessaires pour recourir à une GPA à l'étranger. La CCDH a par conséquent exhorté le gouvernement à mener des réflexions et des discussions profondes, inclusives et publiques sur le sujet de la GPA, dans une perspective multidisciplinaire en tenant dûment compte des droits fondamentaux des femmes et de l'intérêt supérieur de l'enfant. La CCDH recommande plus particulièrement de se fonder sur des études, statistiques et analyses portant sur l'impact de cette pratique sur les droits de l'enfant ainsi que sur le risque d'exploitation des femmes. Il est dans ce contexte important d'inclure toutes les parties concernées, notamment les mères porteuses et les enfants issus d'une GPA, ainsi que leurs représentants, dans toute discussion y relative.

Le DPI devrait également être encadré juridiquement et il faudrait prévoir des consultations de conseil génétique et médical afin d'accompagner les couples au mieux dans leurs choix. Ce conseil devrait être facilement accessible et permettre aux personnes concernées de prendre des décisions avisées. Il en va de même en ce qui concerne la recherche sur l'embryon : il convient de retenir les aspects bénéfiques de la recherche sur l'embryon tels que la contribution à une amélioration des connaissances sur les causes de certaines maladies et le développement de nouveaux traitements. Elle estime néanmoins que, si le projet de loi permettait le don d'embryons à la recherche, la recherche sur l'embryon devrait s'effectuer dans les limites strictement définies par la loi.

Le Conseil d'Etat a rejoint la position de la CCDH en ce qui concerne notamment le besoin d'un cadre légal bioéthique distinct ainsi que par rapport à l'acte de parentalité. Suite aux nombreuses oppositions formelles de ce dernier, un nouveau projet de loi sera déposé.²⁰

5. Accès aux origines

Fin 2020, le Ministère de la Justice a demandé l'avis de la CCDH dans le cadre du projet de loi 7674 relatif à l'accès aux origines. La CCDH a constitué un groupe de travail « *Accès aux origines* » dont les travaux sont toujours en cours. Les membres du groupe de travail se sont réunies dix fois en 2021. Au vu de la complexité de la

²⁰ Dani Schumacher, *Die Verhältnismässigkeit muss gewahrt werden*, Luxemburger Wort, 7 février 2022: „Der Staatsrat hat im vergangenen Juli sein Zusatzgutachten vorgelegt. Er beanstandet, dass wir bio-ethische Fragen über den Weg des Zivilrechts klären wollen, weil es kein Bio-Ethik-Gesetz gibt. Ich kann diese Kritik nachvollziehen. Die vielen formalen Einwände stellen den Text fundamental infrage. Ich habe daher nach Absprache mit der Regierung beschlossen, einen neuen Text auszuarbeiten und diesen weitgehend zu vereinfachen, indem wir uns auf die zivilrechtlichen Aspekte konzentrieren. Dieser Text wird noch in diesem Jahr auf den Instanzenweg gehen.“

matière, le groupe de travail a organisé des entrevues avec une dizaine d'experts externes en la matière : personnes et parents concernés, société civile, professionnels de la santé, représentants des ministères, magistrats, etc.

6. Droits des personnes âgées

La CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et a rendu un premier avis en date du 31 mars 2021.²¹ Suite aux amendements gouvernementaux, la CCDH s'est de nouveau autosaisie pour rendre un avis complémentaire en date du 9 novembre 2021.²²

Au cours de la pandémie, il est apparu clairement que les droits humains des personnes âgées ont été affectés d'une manière extrêmement disproportionnée par rapport au reste de la population. Les impacts sur la santé physique, mentale et sociale des personnes âgées ainsi que sur celle de leurs proches, ont été particulièrement sévères – non-seulement à cause de la dangerosité et la contagiosité du virus, mais également à cause des effets secondaires résultant de l'isolement social. La CCDH avait très tôt, peu après le déclenchement des mesures de confinement, puis de façon répétitive, attiré l'attention du gouvernement et aussi des responsables des institutions accueillant des personnes âgées sur l'effet désastreux que les mesures d'isolement allaient avoir. La CCDH avait également souligné que pour garantir la « transparence », la « flexibilité » et surtout la « qualité », trois mots clés du projet de loi 7524, il est primordial qu'il soit tenu compte des résultats d'une analyse des impacts de la pandémie sur les droits fondamentaux des personnes vivant dans des institutions. À défaut, il y a des risques considérables que certains des objectifs poursuivis par ses auteurs ne soient jamais atteints. Si la première mouture du projet de loi prévoyait quelques pistes susceptibles de renforcer le respect des droits humains des personnes concernées, la CCDH a dû regretter que le projet de loi ne constituait pas une réponse adéquate aux droits et besoins des personnes âgées.

Les amendements gouvernementaux du 31 mars 2021 tiennent compte d'un certain nombre de remarques formulées dans les avis de la CCDH, des chambres professionnelles et des autres entités saisies, et apportent une série d'adaptations et de précisions au projet de loi en question. Or, les amendements proposés ne permettent pas de remédier aux défaillances soulevées par la CCDH. Ainsi, il n'y a toujours pas d'instance externe qui puisse évaluer la situation d'un point de vue des droits humains – une mission qui selon la CCDH et une série d'autres institutions nationales pourrait être attribuée à l'Ombudsman. Par ailleurs, même si les missions des comités d'éthique prévus par le projet de loi ont été élargies, de nombreuses questions continuent à se poser. La CCDH a recommandé de préciser la composition et le fonctionnement de ces comités, tout en veillant à une composition pluraliste. Ses membres devraient en tout cas disposer de connaissances en matière de droits fondamentaux. Il en va de même de la nouvelle « *Commission permanente pour le secteur des personnes âgées* » et d'un « *Service national d'information et de médiation pour personnes âgées* » : la création des différents organes prévus par les amendements risque d'alourdir la réalisation du respect des droits fondamentaux des

²¹ CCDH, Avis 8/2021 du 31 mai 2021, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

²² CCDH, Avis 16/2021 du 9 novembre 2021, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

personnes âgées et de leurs proches. Il doit être clair à qui les personnes âgées pourront s'adresser et que ce soit un organe disposant de moyens de contrôle efficaces pour remédier aux violations de leurs droits humains. Il est regrettable que les organes prévus par les amendements ne sauront pas répondre à la nécessité de prévoir un mécanisme de contrôle externe et indépendant.

Le Conseil d'État a également adopté une position critique et formulé une série d'oppositions formelles dans son avis.²³ Il constate, à l'instar de la CCDH, que le projet de loi n'établit pas de critères de qualité permettant de respecter les droits humains. Au contraire, le projet de loi perpétue l'approche mis au jour par le gouvernement tout au long de la pandémie : laisser seules les directions des institutions dans la gérance de la situation.

7. Révision constitutionnelle

En mai 2021, la CCDH a été saisie de la proposition de révision constitutionnelle n°7755, représentant la troisième étape de la réforme et portant sur le chapitre relatif aux droits humains. Bien qu'elle ait salué l'initiative d'actualiser les garanties de protection des droits, elle a déploré le fait que la proposition de révision constitutionnelle adopte une approche minimaliste en opérant quelques modifications du texte actuellement existant, sans saisir toutes les opportunités de renouvellement et d'évolution qu'une refonte constitutionnelle permet d'opérer. Le groupe de travail s'est réuni 7 fois en 2021 et l'avis a été publié le 1^{er} février 2022.

Dans son avis, la CCDH a tout d'abord souligné différents silences du texte constitutionnel, notamment en ce qui concerne la supériorité du droit international des droits de l'Homme sur le droit luxembourgeois, l'absence de certains droits sous prétexte qu'ils sont protégés en droit international, ou encore le silence relatif à la nécessité d'un contrôle plus accru en cas d'état de crise. Elle a, en outre, mis en garde quant à la catégorisation fort problématique des droits en quatre parties : les droits politiques, les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle. Cette classification pourrait en effet être utilisée dans un futur proche pour minimiser la portée des droits humains.

Ensuite, elle a exprimé ses inquiétudes par rapport à l'approche minimaliste adoptée en se penchant sur certains droits dont la mise en œuvre pourrait s'avérer fort problématique si le texte était adopté sous la forme prévue dans la proposition de révision. Le principe d'égalité serait ainsi encore loin du but en maintenant la distinction entre Luxembourgeois et non-Luxembourgeois tout en prévoyant le principe de non-discrimination de manière restreinte. Cette consécration restrictive de certains droits se traduit également en ce qui concerne la liberté d'expression et la liberté de la presse, ou encore les droits sociaux tels que la protection de la santé, le droit au travail et le droit à un logement approprié. La révision est également marquée par l'absence de la lutte contre la pauvreté, de l'interdiction de l'esclavage, du travail forcé et de la traite des êtres humains, ainsi que du droit à la vie.

²³ Conseil d'Etat, Avis du 1^{er} avril 2022, disponible sur <https://www.chd.lu>.

D. Activités de sensibilisation et de promotion des droits de l'Homme

En raison de la crise sanitaire, la CCDH n'a pu remplir sa mission de promotion des droits humains que partiellement. La publication d'avis, de rapports, de communiqués, de lettres ouvertes, l'intervention dans la presse, ont certes contribué à promouvoir les droits de l'Homme auprès des autorités et du grand public. Toutefois, les activités de sensibilisation ont eu lieu seulement de façon limitée.

- **Lycée Josy Barthel Mamer**

Le 19 mai 2021, la CCDH a été invitée par une classe de 7^e du Lycée Josy Barthel de Mamer pour présenter différentes thématiques : la discrimination, la torture et le droit d'asile. Les élèves ont eu l'occasion, le 9 juin 2021, de visiter le *Mënscherechtshaus* avec leurs enseignants et de rencontrer le CET et l'OKaJu.

- **Journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2021**

Tout comme en 2020, les festivités prévues pour le 10 décembre 2021 ont malheureusement dû être annulées en raison de la crise sanitaire.

E. Échanges avec d'autres acteurs

- **Comité interministériel, LGBTIQ**

En 2021 la CCDH a participé à plusieurs réunions du Comité interministériel des droits de l'Homme, présidé par le Ministère des Affaires étrangères ainsi qu'à une réunion du Comité interministériel LGBTIQ présidé par le Ministère de la Famille.

- **Rencontre avec Michael O'Flaherty, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne**

Le 26 février 2021, la CCDH a rencontré Monsieur [Michael O'Flaherty](#), directeur de [l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), qui était en visite au Luxembourg.

Un des sujets prédominants des discussions concernait l'impact des mesures sanitaires sur les droits humains, sujet sur lequel la CCDH vient de publier un [rapport](#). Dans ce contexte, Monsieur O'Flaherty a souligné le rôle important des institutions nationales de droits de l'Homme pour défendre les droits fondamentaux de toutes les personnes pendant la pandémie et après. Il a félicité la CCDH pour la qualité de son rapport et a rappelé qu'elle a été avec l'Institution nationale des droits de l'Homme (INDH) de Finlande, la première à prendre position au début de la pandémie. Le constat a toutefois également été fait que la prise en compte des recommandations de la CCDH par les autorités politiques reste très limitée.

Un autre sujet abordé était celui du racisme, sur lequel il y a eu une mobilisation forte au Luxembourg suite à la table-ronde de novembre 2019 « *Being Black in Luxembourg* », organisée par l'Asti et à laquelle avait participé Michael O'Flaherty. Il a également été question de la situation des personnes vivant en institution et du dossier entreprises et droits de l'Homme.

Par ailleurs, Michael O'Flaherty a fait mention de l'Étude de l'Agence « *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities* » sur les institutions nationales des droits de l'Homme dans les États membres de l'UE.

Le directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a offert son soutien à la CCDH pour élargir son rôle dans la mise en œuvre de la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE au niveau national et pour renforcer ses liens avec les institutions européennes.

- **Entrevue avec Sam Tanson, Ministre de la Justice**

Le 19 mars 2022, la CCDH a accueilli au sein du *Mënscherechtshaus* la Ministre de la Justice, Madame Sam Tanson. Ont été discutés e.a. le rapport de la CCDH concernant l'impact de la pandémie sur les droits humains, les dossiers filiations et accès aux origines, la réforme de la loi sur la tutelle, les nouveaux règlements concernant le Centre pénitentiaire, la traite des êtres humains et la réforme de la protection de la jeunesse. Madame la Ministre a eu l'occasion de visiter les nouveaux locaux du *Mënscherechtshaus* ainsi que la *Mënscherechtsbibliothék*, une bibliothèque spécialisée en matière de droits humains.

- **Entrevue avec Henri Kox, Ministre du Logement**

Le 9 juillet 2021, une délégation de la CCDH a rencontré le ministre du Logement, Monsieur Henri Kox pour un échange sur la situation préoccupante relative aux problèmes de logement notamment pour les personnes fragilisés et vulnérables. Il a été rappelé qu'il ne s'agit pas d'une problématique nouvelle puisque la loi de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain n'a été que partiellement transposée dans la pratique. Au niveau international, de nombreux textes internationaux signés par le Luxembourg prévoient également le droit au logement, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, bien que non contraignante, ou encore la Charte sociale européenne. Ont également été discutés les projets qui sont en cours au sein du Ministère en vue de remédier à cette situation, ainsi que des délais dans lesquels il est prévu de les mettre en place.

- **Rencontre avec Aruzhan Sain, Ombudsman pour les droits de l'enfant du Kazakhstan**

Le 22 septembre 2021, la CCDH, ensemble avec l'Ombudsman pour enfants et jeunes (OKaJu) et le Centre pour l'égalité de traitement (CET), a accueilli au *Mënscherechtshaus* Madame Aruzhan Sain, Ombudsman pour les droits de l'enfant du Kazakhstan. C'était l'occasion pour les 3 institutions de discuter de leurs missions

et des principaux dossiers traités actuellement. Madame Sain, qui a été nommée à la fonction d'Ombudsman pour enfants en 2019, a présenté son institution et les problèmes qu'elle rencontre dans le cadre de ses missions.

- **Rencontre avec Benoit van Keirsbilck, directeur de DEI-Belgique**

Dans le cadre de la semaine mondiale de la médiation, la CCDH a eu l'occasion, le 18 octobre 2022, de rencontrer Monsieur Benoit van Keirsbilck, directeur de Défense des enfants international-Belgique. Les membres de la CCDH ont pu échanger avec l'expert en matière de droits de l'enfant sur les dossiers en relation avec les droits de l'enfant traités actuellement par la CCDH (e.a. protection de la jeunesse, accès aux origines).

C'était également l'occasion pour aborder les conclusions du Comité des droits de l'enfant du mois de juin 2021. Benoit van Keirsbilck a donné un aperçu de ses activités en tant que directeur de DEI, co-directeur du [Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant](#) et rédacteur en chef de l'édition belge du Journal du Droit des jeunes.

- **Entrevue avec Bandana Rana, activiste népalaise en matière d'égalité des sexes**

Le 29 novembre 2021, la CCDH a eu un échange avec Madame Bandana Rana, activiste népalaise en matière d'égalité des sexes, qui était en visite au Luxembourg, sur initiative de l'ONG Aide à l'enfance de l'Inde et du Népal. Elle est membre du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies (CEDAW) et présidente du Réseau mondial des femmes pour la paix. L'échange avec les membres de la CCDH a porté sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes au Luxembourg, le rôle du Comité CEDAW et la situation des droits des femmes au Népal.

F. Activités internationales de la CCDH

Les rencontres au niveau international ont toutes eu lieu en ligne. Il s'agit notamment de la rencontre annuelle de l'Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme du monde entier (GANHRI-Global Alliance of National Human Rights Institutions) et également des réunions du réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI-European Network of National Human Rights Institutions). Les membres du secrétariat ont également pu participer à des réunions en ligne de différents groupes de travail du réseau européen (entreprises et droits de l'Homme, asile et immigration etc.).

- **Activités dans le cadre des Nations Unies**
 - **Rapport parallèle de la CCDH au Comité des droits de l'enfant et participation à la pré-session avec le Comité**

En mars 2020, le gouvernement luxembourgeois avait soumis au Comité international pour les droits de l'enfant (ci-après le « Comité ») son 5^{ième} et 6^{ième} rapport périodique sur la situation des droits de l'enfant au Luxembourg, portant sur les 10 dernières années.²⁴

Parallèlement, les institutions de défense des droits de l'Homme et des droits de l'enfant ainsi que la société civile ont eu la possibilité de soumettre un rapport alternatif au Comité comprenant des commentaires additionnels sur le rapport fourni par l'État. En octobre 2020, la CCDH a soumis son rapport parallèle au Comité, dans lequel elle a abordé un ensemble de questions urgentes à traiter pour améliorer le respect des droits des enfants au Luxembourg, ainsi que des recommandations encourageant le suivi ou le renforcement de certaines mesures.²⁵

Dans le rapport, la CCDH a souligné, entre autres, l'importance d'une collecte de données statistiques fiables et cohérentes dans tous les domaines concernant les droits de l'enfant, le respect des droits des enfants en situation de handicap et des enfants intersexes, ainsi que l'impact de la pandémie sur les enfants et adolescents. Elle a d'ailleurs mis un focus spécial sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants. Dans ce contexte, la CCDH a souligné l'importance d'interdire l'incarcération des enfants dans une prison pour adulte, de fixer un âge minimum pour la privation de liberté des enfants et de clairement séparer les mesures de protection des enfants en détresse de celles qui s'adressent aux enfants en conflit avec la loi. Finalement, elle a abordé les problèmes existants dans le cadre de l'exécution des décisions judiciaires de placement d'enfants.

Quant aux enfants en situation d'immigration, la CCDH a insisté sur le problème de la détention des enfants et des familles dans le cadre de l'immigration, la nécessité de mettre en place un statut spécial pour les mineurs non accompagnés, l'indépendance et la pluridisciplinarité de la commission consultative chargée d'évaluer l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et le plein respect du droit au regroupement familial.

Toutes ces remarques et recommandations ont été examinées par le Comité lors de la pré-session en février 2021 à laquelle ont participé la CCDH, l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKaJU), UNICEF Luxembourg et ECPAT Luxembourg.²⁶

²⁴ 5^{ème} et 6^{ème} rapport périodique du Luxembourg en application de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, mars 2020, disponible sur : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fLUX%2f5-6&Lang=fr

²⁵ CCDH, Les Observations relatives aux 5^{ème} et 6^{ème} rapports périodiques du Luxembourg en application de l'art 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant par la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, octobre 2020, disponible sur : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fIFN%2fLUX%2f43813&Lang=fr

²⁶ Communiqué de presse commun de la CCDH, de l'OKaJu, de l'UNICEF et de l'Ecpat, "La situation des droits de l'enfant au Luxembourg examinée par le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies", février 2021, disponible sur : https://ccdhdh.public.lu/fr/actualites/20201/Droits_de_l%27enfant.html

Toutes les informations reçues dans le rapport du gouvernement et les rapports parallèles des institutions nationales des DH et les ONG ainsi que les informations fournies lors de la pré-session ont par la suite été discutés en détail avec les représentants du gouvernement luxembourgeois au cours de la « session » officielle du Comité, qui s'est tenue en mai 2021.

Le processus s'est conclu en juin 2021 avec les "Observations finales" tirées par le Comité, qui contiennent des aspects positifs dans la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant, ainsi que les principaux domaines de préoccupation et les recommandations adressées au gouvernement pour améliorer la situation des droits de l'enfant au Luxembourg.²⁷ Ces dernières reprennent nombreuses critiques et recommandations de la CCDH et des autres organismes et ONG qui s'investissent dans le domaine de la défense des droits de l'enfant.

²⁷ Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques*, CRC/C/LUX/CO5-6, 21.06.2021, disponible sur : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fLUX%2fCO%2f5-6&Lang=fr

Partie III : La CCDH

1. Composition de la CCDH en 2021

Les membres de la Commission sont des bénévoles venant d'horizons politiques, idéologiques et religieux différents, connus pour leurs compétences et leur expérience professionnelle en matière de droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société. Ils siègent à titre individuel et sont indépendants dans l'exercice de leurs mandats.

La CCDH a pu accueillir en 2021 quatre nouveaux membres :

Antonia GANETO, Chargée de projets pédagogiques interculturels

Pierrette MAAS, Professeure spécialisée en logopédie

Frank SCHROEDER, Directeur de musée

Edoardo STOPPIONI, Professeur de droit public

Composition de la CCDH au 31 décembre 2021

Gilbert PREGNO, président de la CCDH, psychologue

Noémie SADLER, vice-présidente, avocate à la Cour

Alioune B. TOURE, vice-président, psychologue

Antoniya AGIROVA, responsable plaidoyer dans le secteur non gouvernemental

Rosa BRIGNONE, conseillère à l'égalité

Pierre CALMES, magistrat

Lis DE PINA, politologue, licenciée en droit

Antonia GANETO, Chargée de projets pédagogiques interculturels

Matthew HAPPOLD, professeur en droit international public

Laurence KLOPP, conseiller économique

Jean-Paul LICKES, docteur en sciences chimiques

Pierrette MAAS, Professeure spécialisée en logopédie

Marie-Paule MAX, pédagogue curative

Aldona MICHALEK-JANICZEK, juriste-linguiste

Laurent MOYSE, journaliste

Maddy MULHEIMS-HINKEL, institutrice

Frank SCHROEDER, Directeur de musée

Marie Jeanne SCHON, psychologue et thérapeute familiale

Edoardo STOPPIONI, Professeur de droit public

Yolande WAGENER, médecin généraliste

Frank Wies, avocat à la Cour

Membres avec voix consultative

Jacques FLIES, Représentant du Gouvernement

Charel SCHMIT, Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

Patrick HURST, Président du Centre pour l'égalité de traitement

Claudia MONTI, Médiateure

Tine A. LARSEN, Présidente de la Commission nationale pour la protection des données

2. Structure de la CCDH

Groupes de travail en 2021

Asile et immigration
Bioéthique
Droits des personnes handicapées
Égalité entre les femmes et les hommes
Entreprises et droits de l'Homme
Logement
Organisation des centres pénitentiaires
Protection de la jeunesse
Révision de la Constitution
Suivi COVID-19

3. Organisation et fonctionnement

Assemblées plénières

En 2021, la CCDH s'est réunie 10 fois en assemblée plénière.

Budget

Le budget global de la CCDH s'élevait en 2021 à 486.334 €.

Secrétariat

Fabienne ROSSLER, secrétaire générale

Anamarija TUNJIC, juriste

Max MOUSEL, juriste

Rhésa ZIADÉ, juriste (depuis le 1^{er} juin 2021)

Viviane PEIFFER, assistante administrative

Cristina DE ANGELIS, gestionnaire affaires générales

Partie IV: Annexes

1. Avis de la CCDH

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7743 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre
la pandémie Covid-19**

**Avis
01/2021**

I. Introduction

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 5 janvier 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7743, qui vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. La CCDH note que selon le gouvernement, le « *présent projet de loi doit entrer en vigueur le 11 janvier 2021* ». ¹

La CCDH rappelle 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 profonde des nouvelles mesures.

La CCDH abordera par conséquent uniquement les nouvelles restrictions quant à l'assouplissement de l'interdiction des déplacements sur la voie publique pendant la nuit (B), les restrictions concernant les établissements commerciaux (C), la culture (D), les activités récréatives, sportives et scolaires (E), l'interdiction de consommation de l'alcool sur la voie publique (F), ainsi que la protection des données personnelles traitées notamment dans le cadre du programme de vaccination (G).

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses recommandations formulées dans ses avis précédents. ²

II. Analyse du projet de loi 7743

A. Observations préliminaires

Après avoir introduit des mesures plus restrictives en date du 26 décembre 2020, le gouvernement a décidé d'ouvrir certains secteurs et d'introduire certaines nouvelles mesures moins restrictives à partir du 11 janvier 2021. Ainsi, il est prévu de permettre la réouverture des commerces ³ tout en introduisant de nouvelles règles pour le nombre de clients maximal permis en fonction de la superficie, d'opter en faveur du retour à l'enseignement au présentiel ⁴ et de mettre fin au télétravail obligatoire dans la fonction publique. Le secteur culturel et les établissements sportifs pourront d'ailleurs également ouvrir leurs portes.

¹ Projet de loi n°7743, Saisine du 5.01.2021.

² 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 et Avis 7738 du 23 décembre 2020.

³ À noter dans ce contexte que les soldes d'hivers initialement fixées du 2 au 30 janvier 2020 commenceront le 20 janvier 2020, voir notamment *Le début des soldes reporté au 20 janvier*, wort.lu, 06.01.2021, <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/le-debut-des-soldes-reporte-au-20-janvier-5ff56334de135b9236c78ac5>

⁴ Les classes supérieures de l'enseignement secondaire fonctionneront pourtant selon un système faisant alterner enseignement en présentiel et enseignement à distance ; https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite/lut/p/z/1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8ziXYxcw0l8TYwM_F2DzQyMjAOMHYOCjQwMDEz0wwkpiAJKG-AAjgZA_VFYIDgaOAUZORkbGLj7G2FVgGJGQW6EQaajoiAzgGPSw!!/?1dmy&page=6_D2DVRl420G7Q402JEJ7USN38D6&urle=wcm%3apath%3a%2Factualite.public.chd.lu%2Fst-www.chd.lu%2Fsa-actualites%2Ff7a5b03e-010f-452d-8ceb-7139800fe2c4

La CCDH est surprise de constater que le gouvernement a décidé de mettre fin au confinement, et à plusieurs mesures restrictives y liées, après une période assez courte – 10 jours entre l'entrée en vigueur des dernières mesures et le dépôt du présent projet de loi – alors que jusqu'ici, le gouvernement a toujours insisté sur l'importance de se donner le temps nécessaire pour pouvoir évaluer l'efficacité des dernières mesures adoptées. Dans ce contexte, la CCDH note que la communication de la Commission européenne du 2 décembre 2020, qui est citée dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, a relevé que « *les décideurs devraient garder à l'esprit qu'il peut s'écouler jusqu'à quarante jours entre l'introduction de mesures et l'observation d'un effet sur la trajectoire de l'épidémie – un délai considérablement supérieur à la période d'incubation de l'infection (...) En tout état de cause, la leçon à en tirer est qu'il est important d'évaluer de manière approfondie l'incidence d'une mesure avant toute levée progressive de celle-ci.* » Or, le gouvernement note dans l'exposé des motifs qu'« *il n'est aujourd'hui pas possible d'évaluer si les mesures adoptées en date du 24 décembre ont déjà pu produire leurs effets pleinement* ». Dans ce contexte, il échet encore de mentionner que dans la plupart des autres pays européens, qui ont récemment introduit un confinement, ce dernier a été d'une durée plus longue.⁵

Par ailleurs, un récent rapport du Ministère de la Santé arrive à la conclusion que « *même si on constate des signes modestes d'amélioration au Luxembourg, le contexte général et international ne permet certainement pas d'entrevoir d'allègements des mesures. Bien au contraire, il convient de renforcer les mesures afin d'éviter une nouvelle vague d'infections encore plus importante en début 2021* ».⁶

Au vu de ce qui précède et à défaut d'autres explications fournies par le gouvernement ou d'études scientifiques ou statistiques additionnelles pertinentes, la CCDH a des difficultés à comprendre le raisonnement ayant mené à l'introduction des mesures actuelles, respectivement à la levée d'autres restrictions, et se trouve dans l'impossibilité de conclure à la nécessité et à la proportionnalité des nouvelles mesures.

En ce qui concerne plus particulièrement le télétravail, le Premier Ministre, lors de la conférence de presse du 5 janvier 2021, avait souligné qu'il est toujours fortement recommandé aux entreprises et aux patrons de recourir dans la mesure du possible au télétravail. Ceci correspond à la position de la Commission européenne, qui dans une communication du 2 décembre 2020, recommande la mise en place de solutions de travail à distance chaque fois que cela est possible.⁷ Par ailleurs, le rapport du Ministère de la Santé du 4 janvier 2021, mentionné ci-dessus, fait référence à une étude récente, selon laquelle, la fermeture ou l'accès limité aux endroits et établissements favorisant des rassemblements pour une période de temps plus ou moins longue, dont notamment le télétravail obligatoire, figurent parmi les mesures les plus efficaces dans la lutte contre le virus.

La CCDH constate pourtant que, depuis octobre 2020, les différents projets de loi ayant introduit des mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 n'ont fait aucune mention d'un recours renforcé au télétravail, ni dans le secteur public ni dans le secteur privé et que ceci est également le cas dans le projet de loi sous avis. Dans ce contexte, il échet

⁵ P.ex. France, Allemagne, Autriche, Royaume-Uni, Danemark

⁶ Ministère de la Santé, *COVID-19 : Situation épidémiologique des semaines 52 et 53, efficacité des mesures en place à la lumière de la période de fin d'année/début 2021*, 4 janvier 2020

⁷ Commission européenne, *Rester à l'abri de la COVID-19 pendant l'hiver*, Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, COM(2020) 786 final, 02.12.2020

également de mentionner que le 5 janvier 2021, le gouvernement a décidé de supprimer l'obligation du télétravail à plein temps dans la Fonction publique.⁸ La CCDH se questionne par conséquent sur la contradiction entre les recommandations nationales et internationales précitées et les décisions prises finalement par le gouvernement. La CCDH insiste sur l'importance de veiller à la cohérence des mesures et à la protection de la santé dans le monde du travail.

Par ailleurs, lors de la conférence de presse précitée, il a aussi été question de l'impact de la pandémie sur la santé mentale. La CCDH est toutefois d'avis qu'il ne s'agit pas de limiter les efforts dans ce contexte à la seule question des capacités des établissements psychiatriques. Au contraire, elle souligne que les mesures prises et qui visent à contenir la pandémie ont un impact crucial sur le bien-être psychique et social, qui sont des parties intégrantes de la santé. La CCDH estime que de nombreuses personnes, quel que soit leur âge, souffrent de détresse psychique suite aux mesures prises et elle est d'avis qu'il y a un grand besoin de prise en charge qui ne cessera d'augmenter et qui perdurera une fois que l'impact de la crise sanitaire sera circonscrit.⁹ Par conséquent, et au vu des carences structurelles déjà existantes dans le secteur, la CCDH exhorte le gouvernement à prendre des mesures adéquates pour renforcer l'offre de soutien psychologique et psychiatrique, collecter des données désagrégées relatives à l'impact sur la santé mentale, garantir l'accès aux soins et l'adapter au contexte pandémique. Cela devra se faire en collaboration avec les experts et acteurs du terrain qui, dans le passé, n'ont pas manqué d'exprimer leurs préoccupations.

Les autres mesures mentionnées ci-dessus (réouverture du secteur culturel, des établissements sportifs et des commerces, fin du *homeschooling*), seront abordées plus en détail dans les chapitres y dédiés.

B. L'interdiction des déplacements sur la voie publique entre 23 heures et 6 heures

Le gouvernement a décidé de maintenir en place la mesure du couvre-feu pendant la nuit. Or, après avoir avancé le début de cette dernière à 21 heures pendant la période des fêtes de fin d'année, le projet de loi sous avis prévoit de refixer le début de l'interdiction des déplacements sur la voie publique pendant la nuit de nouveau à 23 heures du soir.

La CCDH rappelle que la mesure du couvre-feu est une importante restriction de la liberté de circulation, droit fondamental consacré par le protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), et elle rappelle que cette mesure impacte avant tout les personnes les plus précaires.¹⁰

Alors que la CCDH accueille favorablement la décision du gouvernement de refixer le début du couvre-feu à 23 heures du soir, elle regrette de constater que ni le commentaire

⁸ Ministère de la Fonction publique, Lettre circulaire à l'attention des chefs d'administration du 5 janvier 2021, disponible sur : <https://www.rtl.lu/news/national/a/1640294.html>

⁹ Marc Fassonne, *Le coup de fatigue des seniors*, Paperjam, 30.12.2020 ; Statec, *One in three Luxembourg residents report their mental health declined during the Covid-19 Crisis*, n°08 07/2020, disponible sur <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2020/PDF-08-2020.pdf>; Le Quotidien, *Luxembourg: pénurie de médecins en psychiatrie, la sonnette d'alarme*, 9.10.2020.

¹⁰ CCDH, Avis 13/2020 du 14 décembre 2020, Avis 12/2020 du 20 novembre 2020, Avis 11/2020 du 27 octobre 2020

de l'article ni l'exposé des motifs ne fournissent des informations supplémentaires permettant de comprendre sur quels éléments le gouvernement s'est basé pour prendre cette décision. Dans ce même ordre d'idées, elle se demande si une évaluation a été faite sur la nécessité, la proportionnalité et l'efficacité du couvre-feu avancé à 21h00 entre le 26 décembre et le 5 janvier 2021, date du dépôt du présent projet de loi. La CCDH note par ailleurs que cette mesure avait été introduite pour la première fois par la loi du 29 octobre 2020¹¹ et que la durée de celle-ci avait initialement été limitée à une période de 2 semaines. Or, depuis sa mise en place initiale en octobre 2020, le couvre-feu continue d'être prolongé alors que des études qui démontrent clairement l'impact de cette mesure spécifique sur la propagation du virus semblent toujours manquer.¹²

Dans ses avis antérieurs, la CCDH avait déjà souligné que toute décision doit être fondée sur des données scientifiques et médicales dûment validées. Or, faute de données statistiques et scientifiques sur les lieux et contacts d'infection spécifiquement en lien avec les activités nocturnes, la CCDH n'est toujours pas en mesure d'évaluer la nécessité et la proportionnalité de la prolongation de cette mesure.

C. Les mesures relatives aux établissements commerciaux

D'une part, le projet de loi sous avis vise à **autoriser à nouveau toutes les activités économiques**.¹³ Pour rappel, la loi du 24 décembre 2020¹⁴ avait encore réduit l'accès aux activités et produits qui ne sont pas considérés comme « *essentiels ou indispensables* ». ¹⁵

Si la CCDH peut saluer la levée de cette restriction au vu de ses préoccupations soulevées dans son avis 14/2020, elle s'interroge néanmoins sur la logique de cet assouplissement sachant que selon les données et rapports avancés par le gouvernement, y compris l'exposé des motifs du présent projet de loi,¹⁶ la situation épidémiologique ne semble pas justifier de tels changements. La question qui s'impose est de savoir si les mesures introduites par le gouvernement le 26 décembre 2020 étaient justifiées, adéquates et proportionnées aux buts poursuivis au moment de leur introduction. La même question se pose pour les mesures proposées par le projet de loi sous avis. La CCDH exhorte le gouvernement à accorder à tout moment une importance primordiale à ces principes afin d'éviter que ces mesures soient contraires aux droits

¹¹ Loi du 29 octobre 2020 modifiant : 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3° la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales.

¹² Voir dans ce sens: Laurent Schmit et Paul Reuter, *Analyse zur Krisenpolitik - Regieren ohne Rücksicht auf Fakten*, Reporter.lu, 06.01.2021

¹³ Il s'agit notamment des activités suivantes : Les représentations cinématographiques, les activités des centres de culture physique, les activités des piscines et des centres aquatiques, les activités des parcs d'attractions et parcs à thèmes, les activités de jeux et de divertissement en salle, les activités des casinos de jeux, les foires et salons, la vente au détail de produits et de marchandises, la coiffure, le barbage-rasage, les soins de beauté, l'entretien corporel, les techniques de tatouage, du perçage, du branding, cutting, ainsi que du bronzage UV.

¹⁴ Loi du 24 décembre 2020 modifiant 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° 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, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/12/24/a1082/jo>.

¹⁵ Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 1.

¹⁶ Projet de loi n°7743, Exposé des motifs, pp. 1-3.

humains. À défaut, la crédibilité et la confiance en celles-ci – et par conséquent leur efficacité – risquent d’être fragilisées. Elle rappelle encore une fois que la communication, la crédibilité et la compréhensibilité des mesures ainsi que l’assistance aux personnes dans des situations de vulnérabilité sont des moyens efficaces et indispensables pour réduire la propagation du virus.¹⁷

D’autre part, le présent projet de loi prévoit que toutes les exploitations commerciales accessibles au public, quelle que soit leur surface de vente, ne pourront **accueillir qu’un client par dix mètres carrés en même temps**.¹⁸ Les exploitations commerciales dont la surface de vente est inférieure à vingt mètres carrés pourront accueillir jusqu’à deux clients au maximum en même temps afin « *de ne pas pénaliser les petits commerces* ». ¹⁹ Pour rappel, depuis le 30 octobre 2020, cette première restriction s’applique déjà aux surfaces de vente d’au moins 400 mètres carrés.²⁰ Au moment de l’introduction de cette mesure, la CCDH s’était interrogée sur la justification de limiter cette réglementation aux seuls établissements d’une certaine taille au lieu de l’appliquer à toute exploitation commerciale accessible au public.²¹ La CCDH salue dès lors qu’il est finalement prévu de mettre fin à cette incohérence, soulevée non seulement par la CCDH dans son avis 11/2020 du 27 octobre 2020, mais aussi par le Conseil d’État dans son avis respectif.²²

D. Le droit à la culture

Le projet de loi sous avis prévoit que les activités culturelles seront de nouveau accessibles au public, dès lors que les règles générales relatives aux rassemblements telles que définies à l’article 4 du projet de loi (rassemblement limité à un maximum de cent personnes avec la triple condition du port du masque, de l’observation d’une distance minimale de deux mètres et de l’assignation de places assises) sont respectées.

Dans la mesure où la CCDH avait, dans ses avis précédents,²³ insisté sur l’importance du droit à la culture et rappelé que les droits culturels font partie intégrante des droits humains, elle ne peut que saluer cette décision du gouvernement. Dans ce contexte, elle note d’ailleurs que le gouvernement n’a pas encore publié des données qui permettraient d’arriver à la conclusion que le risque de transmission du virus serait plus élevé dans le milieu culturel et de mettre les contacts d’infection spécifiquement en lien avec des

¹⁷ Haug, N., Geyrhofer, L., Londei, A. *et al.*, *Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions*, *Nat Hum Behav* 4, 1303–1312 (2020), p. 1309.

¹⁸ Projet de loi n°7743, Commentaire des articles, p. 1.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Loi du 29 octobre 2020 modifiant : 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3° la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/10/29/a867/jo>

²¹ La CCDH invitait le gouvernement notamment à fournir des explications supplémentaires permettant de conclure que le risque de propagation du virus est plus réduit dans les enceintes à taille réduite, voir CCDH, Avis 11/2020 du 27.10.2020, p. 4, disponible sur www.ccdh.public.lu.

²² Conseil d’État, Avis du 28 octobre 2020 sur le projet de loi n°7683, p. 7 : « *Le Conseil d’État considère encore que le régime prévu pose problème. La limite des 400 mètres carrés pourrait, en effet, être sujette à interrogation au regard de l’exigence d’être rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée au but poursuivi* ».

²³ CCDH, Avis 13/2020 du 14 décembre 2020, Avis 14/2020 du 23 décembre 2020

activités culturelles. En outre, la CCDH note favorablement l'établissement et la mise à jour des recommandations sanitaires spécifiques pour les établissements culturels.²⁴

E. Les activités récréatives, sportives et scolaires

Le projet de loi sous avis prévoit également des modifications en ce qui concerne les activités récréatives, sportives et scolaires.

La CCDH se félicite de la suppression de l'article 3sexies qui interdit la pratique « *d'activités récréatives en groupe de plus de deux personnes (...) sauf si les personnes font partie d'un même ménage ou cohabitent.* » En effet, cette interdiction est incohérente et source d'insécurité juridiques notamment au vu des règles générales applicables aux rassemblements prévus à l'article 4 de la loi actuellement en vigueur.

La CCDH note ensuite que le projet de loi introduit de nouvelles mesures concernant les activités sportives et de culture physique. En principe, dans un groupe ne dépassant pas le nombre de deux personnes, la pratique d'activités sportives ou de culture physique sera autorisée sans aucune obligation de distanciation et de port de masque. Une obligation de distanciation physique de deux mètres s'imposera aux rassemblements jusqu'à dix personnes qui pratiquent simultanément une activité sportive ou de culture physique (à l'exception des personnes qui cohabitent ou qui font partie d'un même ménage). Les activités au-delà de dix personnes resteront interdites. Le projet de loi prévoit par ailleurs des règles spécifiques pour les centres aquatiques et piscines.²⁵

La CCDH salue que contrairement aux restrictions légales introduites précédemment, le présent projet de loi opère une distinction moins stricte entre les sportifs de haut niveau et le reste de la population. En effet, dans ses avis 12/2020 du 20 novembre 2020 et 11/2020 du 27 octobre 2020, la CCDH s'est notamment demandée pourquoi certaines activités sportives d'un niveau plus élevé restaient autorisées alors que toutes les autres activités sportives étaient interdites. Par contre, le projet de loi sous avis prévoit néanmoins que les sportifs d'élite, leurs partenaires d'entraînement et encadrants, les sportifs professionnels, les sportifs des cadres nationaux fédéraux, les élèves du Sportlycée et des centres de formation fédéraux, les sportifs des équipes des divisions les plus élevées du niveau sénior seront exemptés des restrictions mentionnées ci-dessus en ce qui concerne les entraînements et les compétitions, en renvoyant à la situation en France, en Wallonie et en Rhénanie-Palatinat.²⁶ La CCDH invite le gouvernement à fournir plus de précisions à cet égard et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de situations discriminatoires.

²⁴ Voir : *Les recommandations sanitaires temporaires de la Direction de la Santé à l'attention des gestionnaires de cinémas, salles de spectacles, théâtres et salles de concerts et de la reprise des activités artistiques dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19* ; *Les recommandations sanitaires temporaires de la Direction de la Santé à l'attention des bibliothèques, archives, centres documentaires dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19* ; *Les recommandations sanitaires temporaires de la Direction de la Santé à l'attention des musées, centres d'exposition et lieux d'interprétation dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19*, disponibles sur le site du Ministère de la Santé, <https://sante.public.lu/fr/espace-professionnel/recommandations/direction-sante/000-covid-19/recommandations-sanitaires-temporaires/index.html>

²⁵ Article 4bis (4) du projet de loi : « *Dans les centres aquatiques et piscines, la pratique de la natation est exclusivement possible dans des couloirs aménagés. Un nombre maximum de six acteurs sportifs par couloir de cinquante mètres et de trois acteurs sportifs par couloir de vingt-cinq mètres ne peut être dépassé.* »

²⁶ Projet de loi n°7743, Commentaire des articles, pp. 4 et 5.

Finalement, la CCDH note que les activités scolaires, y inclus péri- et parascolaires, sportives seront exemptes des restrictions (à l'exception des règles spécifiques pour les centres aquatiques et piscines). Dans cette même logique, le nouveau paragraphe 8 de l'article 4 prévoit que les activités scolaires, péri- et parascolaires sont d'une manière générale exemptées des règles relatives aux rassemblements. Selon le commentaire des articles, « ces activités (...) relèvent de la compétence du Ministère de l'Éducation nationale [et] (...) feront l'objet de règles autonomes séparées ».²⁷ La CCDH rappelle néanmoins avec véhémence que toutes les mesures limitant des droits humains doivent être prévues par une « loi », nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi.

Le projet de loi mettra également fin à l'enseignement à distance à partir du 11 janvier 2021.²⁸ Alors que la CCDH souligne à ce propos l'importance du droit à l'éducation et se montre préoccupée par les risques associés à l'enseignement à distance,²⁹ elle note aussi que « les cas identifiés à l'école se chiffraient entre 700 et 800 par semaine lors des semaines 50 et 51, précédant les vacances scolaires » et qu'il est encore « trop tôt pour évaluer quel sera l'impact des vacances de fin d'année et de la semaine supplémentaire de *homeschooling* qui a débuté le 4 janvier ».³⁰ Elle ne comprend pas dans quelle mesure la situation au 26 décembre 2020 aurait justifié le recours au *homeschooling* alors qu'une semaine plus tard, tel ne serait plus le cas. Les raisons qui s'opposent à l'enseignement à distance existaient déjà à ce moment-là, tandis que les raisons qui le justifieraient existent encore aujourd'hui. Voilà pourquoi la CCDH regrette que ni les commentaires de l'article, ni l'exposé des motifs ne fournissent plus d'explications par rapport aux changements législatifs proposés. La CCDH rappelle dans ce contexte aussi qu'il doit être veillé à ce que les mesures et la communication de la part des ministères soient cohérentes, harmonisées, transparentes et basées sur un processus participatif.³¹ En effet, l'intérêt supérieur des enfants et les besoins des parents ainsi que du personnel éducatif doivent être pris en compte lors de l'élaboration et la mise en œuvre des mesures.³² Par ailleurs, la CCDH souligne que les inégalités et les risques de discriminations sont certes renforcés et rendus visibles par le *homeschooling*, mais ne

²⁷ *Ibid.*, p. 3.

²⁸ Les classes supérieures de l'enseignement secondaire fonctionneront pourtant selon un système faisant alterner enseignement en présentiel et enseignement à distance.

²⁹ Haug, N., Geyrhofer, L., Londei, A. et al., *Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions*, *Nat Hum Behav* 4, 1303–1312 (2020), p. 1308 : « (...) [S]uch radical measures have adverse consequences. School closure interrupts learning and can lead to poor nutrition, stress and social isolation in children ». Voir aussi Pol Reuter, *Wie die Krise die Ungleichheiten verstärkt*, 23.12.2020, disponible sur www.reporter.lu.

³⁰ Note du Ministère de la Santé, *Covid-19 : Situation épidémiologique des semaines 52 et 53, efficacité des mesures en place à la lumière de la période de fin d'année/début 2021*, 4.1.2021, p. 12. Selon cette même note, « [o]n en saura plus dès que les résultats de l'opération de testing « coup de poing » à laquelle tous les enfants scolarisés et les titulaires ont été invités à participer avant le 8 janvier, auront été évalués ». Voir aussi Haug, N., Geyrhofer, L., Londei, A. et al., *Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions*, *Nat Hum Behav* 4, 1303–1312 (2020), p. 1308 : « While in previous studies, based on smaller numbers of countries, school closures had been attributed as having little effect on the spread of COVID-19 (refs. 19,20), more recent evidence has been in favor of the importance of this NPI ».

³¹ APCCA/SEW/OGBL, APPSAS, SLEG/CGFP, SPEBS/CGFP, *Oppene Brëif un eis Deputéiert, Mécht den Educatiounsmiister de Geck mat eis?*, 8.12.2020 ; Tessie Jakobs, *Bildungsministerium und Presse: „Wat muss ee maachen, fir eng Äntwert ze kréien?“*, *Woxx*, 4.09.2020, disponible sur www.woxx.lu/bildungsministerium-und-presse-wat-muss-ee-maachen-fir-eng-aentwert-ze-kreien/ ; Michèle Gantenbein, *Gewerkschaften machen Druck auf Claude Meisch*, *Wort*, 15.09.2020.

³² APSS, CNEL, SEW/OGBL, UNEL, *Einheitliche und klare Kriterien für alle Schulen sowie demokratische Entscheidungsprozesse*, 16.12.2020.

se limitent pas à ce dernier. Voilà pourquoi la CCDH invite le gouvernement à entamer tous les changements (structurels) nécessaires pour promouvoir l'inclusion et mettre fin aux inégalités existantes.

F. L'interdiction de consommer de l'alcool sur la voie publique et les espaces publics

En outre, le projet de loi prévoit que la consommation d'alcool sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public restera interdite, tout en utilisant maintenant le terme de « boissons alcooliques ». La disposition y relative se trouve désormais dans le chapitre 2^{quater} relatif aux mesures concernant les rassemblements, et non plus dans le chapitre qui régit les mesures concernant les établissements recevant du public. Le commentaire de l'article 4 précise que « *De cette manière, la consommation des boissons alcooliques sur la voie publique ou dans les lieux accessibles au public n'est plus liée exclusivement aux activités Horeca* ».

Dans son avis précédent sur le projet de loi 7738, la CCDH s'était montrée préoccupée par l'impact disproportionné d'une telle interdiction sur certaines personnes, notamment celles qui souffrent d'une dépendance à l'alcool et qui n'ont pas la possibilité d'en consommer dans des endroits privés, telles que certaines personnes sans domicile fixe.³³ Ces constats restent toujours d'actualité, alors que depuis l'adoption de la loi du 24 décembre 2020, le gouvernement n'a malheureusement pas évoqué cette problématique et que ni le commentaire des articles ni l'exposé des motifs n'offrent des explications additionnelles.

G. Le traitement des données personnelles dans le cadre du programme de vaccination et des tests sérologiques

Le projet de loi 7738 avait introduit de nouvelles dispositions concernant le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du programme de vaccination, en prévoyant notamment une durée de conservation de vingt ans pour les données à caractère personnel des personnes vaccinées collectées dans le cadre du programme de vaccination.

Aussi bien la CCDH³⁴ que le Conseil d'Etat³⁵ et la Commission nationale de la protection des données³⁶ s'étaient interrogés, dans leurs avis respectifs, sur la nécessité et la proportionnalité d'une telle durée de conservation extrêmement longue. Ainsi, le gouvernement a été invité à argumenter davantage sa décision.

Alors que cette disposition a été maintenue dans la loi du 24 décembre 2020, le rapport final de la Commission de la Santé et du Sport sur le projet de loi 7738 notait pourtant que « *Suite aux discussions en commission ainsi qu'aux observations formulées par le Conseil d'État et par la Commission nationale pour la protection des données, il a été retenu que le dispositif prévu mérite d'être revu. Les adaptations à envisager lors d'une prochaine modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 concernent la durée de conservation des données et la possibilité*

³³ CCDH, Avis 14/2020 sur le projet de loi 7738, 23 décembre 2020

³⁴ CCDH, Avis 14/2020

³⁵ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 7738, doc.parl. 7738/01, p.5

³⁶ Avis de la CNPD sur le projet de loi 7738, doc.parl. 7738/02, p.5

*d'insérer ces données, par chaque personne vaccinée, dans son dossier médical personnel (...) ».*³⁷

Or, la CCDH constate que cette disposition a été reprise telle quelle par le projet de loi sous avis et que ses auteurs ne fournissent toujours pas une quelconque information quant à une éventuelle modification de cette dernière. Elle se demande si des réflexions ont déjà été menées à ce sujet. La CCDH invite le gouvernement à entreprendre, dans les meilleurs délais, les adaptations nécessaires afin de tenir compte des critiques et recommandations exprimées par les différents acteurs et de respecter pleinement le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées.

Adopté par vote électronique le 7 janvier 2021.

³⁷ Rapport de la Commission de la Santé et des Sports sur le projet de loi 7738, doc.parl. 7738/05, p.5

**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
02/2021**

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.

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

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_actualite_s%2Bcommuniques%2B2021%2B01-janvier%2B26-mesures-sanitaires-deplacements.html.

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 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.

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/communiqués/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

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

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.

Adopté par vote électronique le 27 janvier 2021.

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

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7768 portant
modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de
lutte contre la pandémie Covid-19**

**Avis
03/2021**

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 12 février 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7768, 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 14 mars 2021, tout en prévoyant un certain nombre de modifications par rapport au traitement des données à caractère personnel (II) ainsi que l'enseignement et l'éducation (III). La CCDH estime que plusieurs observations générales s'imposent notamment par rapport à la clarté et à la lisibilité du projet de loi sous avis, ainsi que par rapport à la transparence du gouvernement et au droit à l'information. (I)

I. Observations générales

Premièrement, la CCDH note que le projet de loi introduit trois nouvelles définitions : « structure d'hébergement », « vaccinateur » et « personne à vacciner ». La CCDH estime que la définition de cette dernière notion soulève des questions. Selon le projet de loi sous avis, il s'agit de « *toute personne qui donne son accord à se faire vacciner contre la COVID-19 ou à l'égard de laquelle son représentant légal donne son accord* ». Vu que ni le projet de loi ni le commentaire des articles ne fournissent plus de précisions à cet égard, la CCDH se demande sous quelle forme cet accord devra être donné (p. ex. par écrit ou par oral). Elle s'interroge aussi sur le traitement des situations dans lesquelles il y a une absence de l'accord du représentant légal. La même question se pose en cas de désaccord entre le représentant légal et la personne concernée. Y a-t-il des délais pour recueillir cet accord préalablement à la vaccination ? Ces questions se posent d'une manière générale pour toute intervention médicale. La CCDH rappelle que toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé possible, sans discrimination fondée notamment sur le handicap ou l'âge. En même temps, une intervention dans le domaine de la santé ne peut être effectuée qu'après que la personne concernée y ait donné son consentement libre et éclairé.¹ La CCDH souligne dans ce contexte qu'il faut veiller à ce que les personnes en situation de handicap, les personnes âgées et les enfants ne fassent pas l'objet de discriminations à cet égard.² Elle invite le gouvernement à fournir des précisions supplémentaires y relatives et à veiller au respect des principes susmentionnés.

Par ailleurs, en ce qui concerne la stratégie de vaccination du gouvernement et la détermination des personnes à vacciner, la CCDH invite le gouvernement à clairement encadrer la priorisation des personnes à vacciner. En même temps, il y a lieu de définir les modalités et les conditions ainsi que le vaccin à utiliser, afin d'éviter d'éventuelles discriminations ou abus.

Deuxièmement, la CCDH se doit de constater d'une manière générale que le projet de loi sous avis contient une série de modifications et d'informations qui n'ont pas été annoncées ou expliquées au grand public lors de la présentation du projet de loi à la

¹ Convention d'Oviedo, Article 5 : « (...) Cette personne reçoit préalablement une information adéquate quant au but et à la nature de l'intervention ainsi que quant à ses conséquences et ses risques. La personne concernée peut, à tout moment, librement retirer son consentement. »

² Convention relative aux droits des personnes handicapées, Article 25, paragraphe d). Voir aussi la Convention d'Oviedo, Article 6 : « (...) L'avis du mineur est pris en considération comme un facteur de plus en plus déterminant, en fonction de son âge et de son degré de maturité. (...) [Un majeur qui n'a pas la capacité de consentir à une intervention] doit dans la mesure du possible être associée à la procédure d'autorisation. » Dans ce contexte, la CCDH souligne que les personnes âgées et les personnes handicapées sous tutelle qui habitent dans les structures d'hébergement, sont particulièrement exposées à un tel risque.

presse le 12 février 2021.³ À titre d'exemple, le gouvernement obligera dorénavant les directions de structures d'hébergement à transférer mensuellement certaines données personnelles de leurs résidents au Directeur de la Santé. De même, il est prévu de modifier et d'étendre considérablement certains délais de conservation des données à caractère personnel, y compris les données relatives aux personnes dont le test Covid-19 a été négatif.⁴ (voir le chapitre II ci-dessous). Dans ce dernier contexte, les auteurs du projet de loi justifient leur décision par le fait que « *les personnes ayant déjà contracté la COVID-19 disposent généralement d'une immunité dont la durée est en moyenne de six mois. Ces informations pourraient permettre d'adapter la pratique de mise en quarantaine. Si une personne de contact a déjà été infectée au cours des six derniers mois, elle ne représenterait plus de risque de propagation et pourrait être exempte de quarantaine* ». ⁵ La CCDH estime que ces développements sont importants et devraient être thématiques au-delà du commentaire des articles. Par ailleurs, la CCDH souligne encore que si ces données permettaient en effet de conclure à la non-contagiosité des personnes concernées et pourraient justifier l'extension de leur durée de conservation, les dispositions relatives à la mise en quarantaine⁶ devraient par conséquent également être modifiées pour tenir compte de ces développements et ainsi éviter l'arbitraire. En effet, dans la mesure où la mise en quarantaine et la durée de celle-ci sont « *fonction de la durée de contagiosité de la personne* », ⁷ la CCDH estime qu'il est inconcevable de garder en quarantaine ou en isolement une personne qui ne pose plus de risque de transmission du virus à d'autres personnes.⁸

La CCDH déplore d'une manière générale le manque de transparence du gouvernement et rappelle encore une fois l'importance du respect du droit à l'information. En vertu de ce dernier, il est primordial de veiller à ce que la communication du gouvernement soit exhaustive et compréhensible pour tout un chacun. Dans ce même ordre d'idées, la CCDH insiste sur une communication régulière des faits scientifiques de qualité afin d'être en mesure de prendre position par rapport aux modifications de loi toujours faits dans l'urgence.

Par ailleurs, la CCDH ne comprend pas pourquoi les vidéos des conférences de presse ne sont que partiellement mises à disposition du public : seulement la présentation faite par le gouvernement est mise en ligne, à l'exclusion des questions des journalistes et des réponses du gouvernement, alors que c'est justement à travers cet échange de questions et réponses entre la presse et le gouvernement qu'une meilleure transparence des projets en cours viendrait de fait s'installer.⁹ La CCDH exhorte dès lors le gouvernement à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour remédier dans les meilleurs délais à cette situation.

³ Briefing presse après le Conseil de gouvernement, 12.02.2021, disponible sur https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/articles/2021/02-fevrier/12-briefing-bettel-lenert.html.

⁴ Projet de loi n°7768, article 5 (3) 1° et article 10 (5), voir aussi le commentaire des articles, page 5.

⁵ A. Wajnberg, *Robust neutralizing antibodies to SARS-CoV-2 infection persist for months*, Science 370 (6521), 1227-1230, 28.10.2020.

⁶ Il s'agit notamment de l'article 7 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

⁷ Projet de loi n°7606, Commentaire de l'article 6.

⁸ CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020.

⁹ Voir notamment le communiqué de presse de l'ALJP, *Es reicht !* du 12.02.2021 ; Eric Hamus, *Uns reicht es !*, Tageblatt, 13.02.2021.

Enfin, la CCDH se doit de constater d'une manière générale que le projet de loi sous avis souffre d'une illisibilité particulière et ceci au grand dam du principe de sécurité juridique. Certaines dispositions sont dépourvues de sens, contiennent des erreurs matérielles et/ou sont en contradiction avec les explications fournies dans le commentaire des articles. La CCDH exhorte le gouvernement à veiller à la qualité et à l'accessibilité des textes juridiques, d'autant plus lorsqu'ils prévoient des restrictions aux droits humains et des sanctions.

II. Protection des données à caractère personnel

À titre préliminaire, la CCDH note que l'article 10 tel que modifié par le projet de loi sous avis est particulièrement affecté par les problèmes de lisibilité susmentionnés. Par exemple, l'article 10 (2) 4° semble contenir des erreurs matérielles : il prévoit que les données à caractère personnel des vaccinoteurs seront « *anonymisées au plus tard à l'issue d'une durée de deux ans après leur collecte à l'exception des données [des personnes à vacciner] qui sont anonymisées au plus tard à l'issue d'une durée de deux ans après leur collecte et des données [permettant de déterminer la présence éventuelle de contre-indications, la présence de problèmes de santé ou d'autres facteurs de risque, et la présence d'effets indésirables] qui sont anonymisées au plus tard à l'issue d'une durée de dix ans* ». À cette formulation ambiguë s'ajoute le fait que les auteurs affirment dans leur commentaire des articles que « *[e]n cas d'administration du vaccin, les données collectées sont conservées pendant vingt ans, à l'exception des données permettant de déterminer la présence éventuelle de contre-indications (...)* ». ¹⁰ Or, aucun article du projet de loi sous avis ne reflète actuellement cette affirmation. Par ailleurs, des erreurs légistiques se sont glissées dans certains articles (confusion entre paragraphes, points, alinéas). ¹¹ Il est par conséquent difficile, voire impossible, pour la CCDH de déterminer avec précision les intentions des auteurs du projet de loi. En tout état de cause, la CCDH exhorte le gouvernement à consacrer le temps nécessaire et l'attention requise pour veiller à la qualité des textes, et à effectuer, dans les meilleurs délais, les corrections nécessaires dans ce sens.

Par ailleurs, le projet de loi sous avis vise à modifier les délais de conservation des données à caractère personnel (B et C) tout en élargissant tant les catégories de personnes dont les données peuvent être traitées (D et E), que les personnes pouvant accéder à celles-ci (F).

A. Traitement des données dans le cadre du programme de vaccination

La CCDH rappelle que le projet de loi n°7738 avait introduit de nouvelles dispositions concernant le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du programme de vaccination, en prévoyant notamment une durée de conservation de vingt ans pour les données à caractère personnel des personnes vaccinées et collectées dans le cadre du programme de vaccination. Aussi bien la CCDH ¹², que le Conseil d'Etat ¹³ et la Commission nationale de la protection des données ¹⁴ s'étaient interrogés, dans leurs avis respectifs, sur la nécessité et la proportionnalité d'une telle durée de conservation extrêmement longue et avaient invité le gouvernement à entreprendre les adaptations nécessaires afin de tenir compte de leurs critiques et

¹⁰ Projet de loi n°7768, p. 4.

¹¹ Voir notamment les paragraphes (2) 4° et (5) de l'article 10.

¹² CCDH, Avis 14/2020 du 23 décembre 2020 et Avis 01/2021 du 7 janvier 2021

¹³ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 7738, doc.parl. 7738/01, p.5

¹⁴ Avis de la CNPD sur le projet de loi 7738, doc.parl. 7738/02, p.5

recommandations et de respecter pleinement le droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées. Voilà pourquoi, de manière générale, la CCDH salue que le présent projet de loi vise à apporter des précisions quant au régime et aux délais applicables en matière de collecte et de traitement des données à caractère, et ceci aussi bien dans le cadre du programme de dépistage à grande échelle que dans le cadre du programme de vaccination.

Alors que la CCDH ne dispose pas de l'expertise scientifique et épidémiologique nécessaire afin de pouvoir évaluer les nécessités épidémiologiques avancées pour justifier les différents délais de conservation proposés avant d'effectuer une pseudonymisation, respectivement une anonymisation des données personnelles collectées, la CCDH constate que les arguments présentés dans le commentaire des articles restent vagues et imprécis et ne sont d'aucune aide. Ainsi, les auteurs avancent comme seuls arguments, justifiant une durée de conservation de vingt années des données collectées en cas d'administration d'un vaccin, la situation dans d'autres pays européens, alors même que les délais de conservation mentionnés diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. En ce qui concerne la pseudonymisation, et plus particulièrement la décision de conserver les données pseudonymisées pour une période de trois ans, avant leur anonymisation, les auteurs avancent curieusement la grippe espagnole du 20^e siècle, qui a duré trois ans, pour justifier le choix d'un délai de trois ans. Dans ce contexte, la CCDH se demande si la Commission nationale pour la protection des données a été consultée dans le cadre de l'élaboration du présent projet de loi, plus particulièrement en ce qui concerne le choix des différents délais de conservation afin de garantir que les autorités ne prennent pas seulement en compte des considérations épidémiologiques, mais aussi leurs obligations en matière de respect du droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées.

Le nouveau point 3^o, c) du paragraphe 2 de l'article 10 énumère les données que les médecins devront transmettre à la Direction de la Santé en vue de la mise en œuvre de la stratégie vaccinale pour les patients considérés comme étant des personnes vulnérables. La CCDH relève positivement la décision d'impliquer les médecins généralistes, qui sont en contact régulier avec leurs patients et ont une relation de confiance avec ces derniers, dans la stratégie de vaccination du gouvernement. Dans ce contexte, elle salue également que le traitement des données sensibles des patients concernés sera limité aux médecins traitants et que la transmission des données à la Direction de la Santé aura lieu uniquement sur demande du patient vulnérable souhaitant se faire vacciner. Dans ce contexte, la CCDH invite le gouvernement à clarifier si les personnes vulnérables concernées devront prendre l'initiative de contacter leur médecin si elles souhaitent recevoir une invitation pour se faire vacciner ou si les médecins pourront également contacter les patients susceptibles d'en pouvoir profiter. La CCDH insiste sur l'importance de mettre en place une campagne de sensibilisation et d'information des médecins et des patients afin de les informer sur les possibilités prévues et leurs obligations y relatives ? Dans ce même ordre d'idées, il est également important de clairement communiquer le début et la fin des différentes phases de la stratégie de vaccination et les différentes vulnérabilités visées à chaque étape.

B. Extension des délais de conservation en cas de test négatif

En ce qui concerne la transmission des données à caractère personnel des personnes dont le résultat d'un test diagnostique de l'infection au virus SARS-CoV-2 a été négatif,

il échet de noter que jusqu'ici l'article 5, paragraphe 3, point 1° prévoyait une anonymisation de ces données par la Direction de la Santé à l'issue d'une durée de soixante-douze heures après leur réception. Or, le projet de loi sous avis propose, dans ce cas, un délai beaucoup plus long, en prévoyant que ces données sont à pseudonymiser au plus tard à l'issue d'une durée de six mois après leur collecte pour une période de trois ans à l'issue de laquelle elles seront anonymisées. Selon le commentaire des articles, il s'agirait de rendre compte de « *l'évolution récente des connaissances acquises dernièrement sur le virus du SARS-CoV-2 et notamment sur l'immunité des personnes ayant été infectées* ». La CCDH regrette que le commentaire des articles ne lui permet pas de comprendre et par conséquent d'évaluer les arguments ayant mené les auteurs à introduire une telle extension des délais et elle invite le gouvernement à fournir des informations supplémentaires y relatives.

C. Traitement des données à caractère personnel des habitants de structures d'hébergement

Ainsi, le nouveau paragraphe 3bis de l'article 5 obligera les responsables de structures d'hébergement à transmettre « *au moins une fois par mois au directeur de la santé ou à son délégué les nom, prénom(s), numéro d'identification ou date de naissance des personnes qu'ils hébergent* ». Ces données seront anonymisées à l'issue d'une durée d'un mois après leur réception. Selon le commentaire des articles, il s'agit des personnes habitant notamment dans les centres, foyers et services pour personnes âgées, les centres de gériatrie, les maisons de soins ainsi que les établissements hébergeant des personnes en situation de handicap. Les auteurs du projet de loi justifient ce traitement des données par le fait que « *beaucoup de personnes hébergées dans ces structures n'ont pas mis à jour leur adresse de résidence auprès du Registre national des personnes physiques* » ce qui serait problématique « *dans la mesure où il était impossible de contacter dans les meilleurs délais les personnes infectées ou à haut risque d'être infectée, voire d'identifier un foyer d'infection* ». Il s'inscrirait également « *dans la protection des personnes vulnérables, à la fois dans le cadre du volet du traçage, mais aussi dans le cadre du volet vaccination* ». Si la CCDH peut comprendre la volonté de protéger les personnes résidant dans des structures d'hébergement, elle se demande si cette mesure est proportionnelle et nécessaire. Il ne ressort pas du commentaire des articles si le gouvernement a envisagé d'abord des mesures moins invasives en termes de protection de la vie privée et familiale. Le défaut de mettre à jour l'adresse de résidence n'est d'ailleurs pas un phénomène limité aux résidents d'une structure d'hébergement. La CCDH souligne qu'il faut tenir dûment compte des droits humains des personnes concernées en évitant notamment de créer des situations discriminatoires. En tout cas, il faut impliquer les personnes concernées dans toute décision qui les concerne.

D. Traitement des données à caractère personnel dans le cadre scolaire

En outre, le projet de loi vise à introduire une modification du paragraphe 4 de l'article 5 afin de permettre à la Direction de la Santé d'accéder aux données d'identification et aux coordonnées de contact des personnes infectées et des personnes à haut risque d'être infectées dans le cadre scolaire, en prévoyant un accès aux données contenues au Centre de gestion informatique de l'éducation. Dans le commentaire de l'article, les auteurs notent que « *[c]ela s'avère d'autant plus important que les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées et leurs éventuels représentants légaux ne sont souvent pas en mesure d'identifier la totalité des membres d'une*

classe, ni de fournir les données de contact de ces membres, ainsi que celles de leurs éventuels représentants légaux. »

La CCDH salue la décision du gouvernement de prévoir une base légale spécifique pour permettre à la Direction de la Santé d'accéder aux données de contact nécessaires afin de pouvoir réagir rapidement et de casser les chaînes de transmissions dans le secteur éducatif. Or, la CCDH se montre surprise par l'explication fournie dans le commentaire de l'article. Elle se demande plus particulièrement comment les autorités ont procédé au cours des onze mois derniers en cas de contamination dans le secteur éducatif et de l'enseignement pour contacter les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées et leurs éventuels représentants légaux et sur quelle base légale ces prises de contact ont eu lieu.

E. Élargissement des catégories de personnes ayant accès aux données à caractère personnel

Par ailleurs, la CCDH note que le projet de loi sous avis élargit d'une manière considérable les catégories de personnes qui peuvent accéder aux données à caractère personnel. La CCDH se doit de constater que le nombre de personnes pouvant accéder aux données de santé a été élargi graduellement tout au long de la pandémie. Si au début, seulement les « *médecins et professionnels de la santé* » ont eu accès aux données relatives à la santé,¹⁵ aujourd'hui le texte étend cette prérogative aux fonctionnaires, employés¹⁶ ou salariés¹⁷ mis à disposition du ministère de la Santé en application de l'article L. 132-1 du Code du travail désigné à cet effet par le Directeur de la Santé. Par le biais du projet de loi sous avis, les auteurs de ce dernier entendent maintenant élargir ce cercle à « *toute autre personne* ». ¹⁸ Le commentaire des articles justifie cet ajout par le besoin de « *s'adapter à l'évolution de la situation épidémiologique, notamment au regard des différents variants existants* » et de permettre « *d'ajuster les capacités de l'équipe en charge du suivi et du traçage par le biais de volontaires appelés en renfort* ». ¹⁹ Selon les auteurs, le personnel de soins retraité serait particulièrement visé par cet ajout. La CCDH comprend l'importance de pouvoir faire un traçage efficace. Or, même si la loi prévoit que ces personnes seront soumises au secret professionnel et aux peines de l'article 458 du Code pénal, la CCDH met néanmoins en garde contre des dispositions trop vagues qui risquent de conférer un pouvoir exorbitant aux administrations.

III. Mesures spécifiques dans le domaine de l'éducation et de l'accueil

Le projet de loi sous avis prévoit d'ailleurs plusieurs modifications dans le domaine de l'éducation et de l'accueil, notamment en cas de suspension temporaire des activités

¹⁵ Article 8 (3) de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

¹⁶ Les fonctionnaires et employés ont été ajoutés par l'article 10 (3) de la loi du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

¹⁷ Les salariés ont été ajoutés par la loi du 29 octobre 2020 modifiant : 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3° la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales.

¹⁸ Projet de loi n°7768, Article 5 (1).

¹⁹ Projet de loi n°7768, Commentaire des articles, p. 2.

de services d'éducation et d'accueil et dans le cadre du *contact tracing*. La CCDH accueille favorablement la décision du gouvernement de mettre en place un cadre légal pour les mesures spécifiques dans ce domaine et souligne que cette approche permet de contribuer à plus de sécurité juridique. Il est néanmoins curieux que le gouvernement ait uniquement décidé maintenant d'inclure de telles dispositions dans la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, alors que cette dernière a déjà été en place depuis le 17 juillet 2020. Dans ce contexte, on peut se demander si, jusqu'à présent, ces mesures ont effectivement eu une base légale suffisante.

En premier lieu, les auteurs prévoient d'introduire un nouvel article *3quinquies* dans le chapitre sur les mesures concernant les établissements recevant du public. Celui-ci a pour objet de permettre aux structures d'accueil de dépannage, spécifiquement identifiées par le ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions, de rester ouvertes en cas de mesure de suspension temporaire de l'activité des services d'éducation et d'accueil, des mini-crèches ou des assistants parentaux agréés.

Alors que ceci ne ressort nullement de la disposition légale, le commentaire de l'article précise que ces structures de dépannage ont pour but d'accueillir les enfants du personnel du secteur d'aide et de soins. Tout en saluant cette initiative du gouvernement, la CCDH se demande pourtant pourquoi cette solution est uniquement limitée au personnel du secteur d'aide et de soins. On peut supposer qu'il y a bien d'autres professions considérées comme essentielles, où les parents ne peuvent pas demander un congé pour raisons familiales lié à la pandémie Covid-19.

Par ailleurs, il y a lieu de constater que cet accueil se limite à une prise en charge extrascolaire et ceci uniquement pour les enfants scolarisés dans l'enseignement fondamental ainsi que les enfants non scolarisés.

Or, la CCDH estime qu'en cas de fermeture temporaire des écoles et des structures d'accueil, le gouvernement doit garantir aux parents concernés une prise en charge plus globale de leurs enfants et assurer leur encadrement pendant et en dehors des heures de classe et ceci, peu importe leur âge.

Finalement, la CCDH note qu'afin de remédier au manque de personnel d'encadrement des enfants scolarisés dans l'enseignement fondamental en dehors des heures de classe, le projet de loi donne la possibilité aux communes et aux syndicats communaux d'engager des salariés pour une durée déterminée qui ne peut pas dépasser l'année scolaire 2020/2021.

Dans ce contexte, la CCDH souligne que le manque impressionnant de personnel qualifié dans l'enseignement et dans l'encadrement extrascolaire des enfants constitue un problème général au Luxembourg, déjà connu avant la pandémie, mais encore amplifié au cours des mois de confinement. La CCDH invite dès lors vivement le gouvernement à élaborer une stratégie à long terme pour y faire face, tout en insistant sur l'importance de connaissances pédagogiques, psychosociales et socio-éducatives du personnel assurant l'éducation et l'encadrement professionnel d'enfants.

Adopté par vote électronique le 17 février 2021.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7681
portant modification de la loi du 18 décembre 2015 relative à la
protection internationale et à la protection temporaire ;**

**le projet de loi n°7682 portant modification de la loi modifiée du 29
août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

**Avis
04/2021**

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), la CCDH s'est autosaisie des projets de loi n°7681 portant modification de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, et n°7682 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Étant donné que les deux projets visent à apporter des modifications en matière d'asile et d'immigration et qu'ils ont été déposés en même temps, la CCDH a décidé d'analyser les deux textes dans un seul avis.

I. Projet de loi 7681

Le projet de loi n°7681 a pour objet de procéder à des modifications de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire (ci-après « loi du 18 décembre 2015 ») en élargissant le groupe des agents de la Police grand-ducale autorisés à procéder aux vérifications requises dans le cadre de l'introduction d'une demande de protection internationale (A) et en modifiant différentes voies de recours afin d'en accroître l'effectivité (B).

A) Vérifications d'identité par la Police grand-ducale lors de l'introduction de la demande de protection internationale

En premier lieu, les auteurs du projet de loi sous avis prévoient d'élargir le groupe de personnes autorisées à procéder à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur de protection internationale (DPI). Celle-ci inclut la prise d'empreintes digitales et de photographies du DPI ainsi que l'élaboration de rapports. Alors qu'actuellement, cette mission est exclusivement réservée aux membres du service de la police judiciaire, il est proposé de procéder à une modification de l'article 6, paragraphe 3, de la loi du 18 décembre 2015 afin de conférer cette faculté à tous les membres de la Police grand-ducale. Selon le commentaire de l'article, cette modification vise, d'un côté, à aligner la disposition à ce qui est prévu dans le contexte de l'article 100, paragraphe 3, de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et, d'un autre côté, à répondre à la réalité sur le terrain. La CCDH peut comprendre la volonté des autorités de faciliter le travail de la Police grand-ducale lors des vérifications de l'identité des demandeurs de protection internationale.

Elle note néanmoins que la prise d'empreintes digitales d'un étranger en séjour irrégulier dans le cadre de la détermination de l'État membre de l'Union européenne responsable de l'examen de sa demande, qui est réglementée par l'article 100 susmentionné et auquel le commentaire des articles fait référence pour justifier la modification envisagée, est actuellement encore limitée au Service de police judiciaire. C'est en effet le projet de loi n°7682, qui a été déposé en même temps que le projet de loi n°7681¹ et qui sera avisé subséquentement dans le présent avis, qui prévoit de conférer cette faculté à l'ensemble du cadre policier.

¹ Projet de loi n°7682 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Dans ce contexte, la CCDH souligne que la vérification d'identité lors de l'introduction d'une demande de protection internationale n'est pas uniquement régie par l'article 6, paragraphe 3, de la loi du 18 décembre 2015, mais également par l'article 12, paragraphe 5, de ladite loi qui prévoit que « *le service de police judiciaire peut procéder en cas de nécessité à une fouille corporelle du demandeur et une fouille des objets qu'il transporte. (...)* ». ²

La possibilité de fouiller les affaires d'un DPI a été introduite par le projet de loi n°5437, qui est devenu la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. À l'époque, les auteurs dudit projet de loi justifiaient son introduction ainsi : « (...) *il apparaît qu'au Luxembourg, de plus en plus de demandeurs d'asile se présentent sans être en possession d'un document d'identité quelconque. (...) Or, il est souvent apparu que les demandeurs d'asile cachaient délibérément ces pièces d'identité afin d'éviter un éventuel transfert vers un autre État membre de l'Union européenne, voire d'empêcher un rapatriement ultérieur après la procédure d'asile. Dès lors, il est impératif de prévoir cette possibilité de fouille afin d'endiguer ces abus manifestes.* ». ³

Or, selon les informations à la disposition de la CCDH, à l'heure actuelle, la fouille des objets que la personne tient sur elle lors de la présentation d'une demande de protection internationale ne se limite pas à la recherche des pièces d'identité, mais comprend tous les effets personnels du DPI, y inclus, les cas échéants, des appareils électroniques, dont notamment le téléphone portable, la tablette, l'ordinateur portable, etc.

La CCDH se montre fortement préoccupée par cette pratique, qui, selon les informations à la disposition de la CCDH, semble être courante. La CCDH souligne qu'une telle pratique soulève toute une série de questions qui, à ses yeux, devraient, dans les meilleurs délais, être adressées par les autorités compétentes et strictement encadrées par le législateur luxembourgeois.

La CCDH note que le Luxembourg n'est pas l'unique pays à avoir recours à cette pratique et que la fouille numérique des appareils électroniques des demandeurs d'asile existe actuellement déjà, ou est prévue, dans certains autres pays européens, dont notamment l'Allemagne⁴, l'Autriche⁵, la Belgique⁶, le Danemark⁷ et la Suisse.⁸ ⁸

² Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, Mémorial A n°255 du 28 décembre 2015

³ Projet de loi n°5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 2005

⁴ Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20.07.2017, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 52, ausgegeben am 28.07.2017, Seite 2780

⁵ Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 – FrÄG 2018, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich: 56. Bundesgesetz, (NR: GP XXVI RV 189 AB 207 S. 36. BR: 9998 AB 10020 S. 883.), August 14, 2018.

⁶ Loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers

⁷ Voir Gesellschaft für Freiheitsrechte, *Das Smartphone, bitte! Digitalisierung von Migrationskontrolle in Deutschland und Europa*, décembre 2019, p. 41-43, disponible sur : <https://freiheitsrechte.org/studie-handydatenauswertung/>

⁸ Avant-projet de loi « Obligation de collaborer à la procédure d'asile. Possibilité de contrôler les téléphones mobiles », déposé en mars 2017, disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170423>

échet pourtant de souligner que ces pays ont adopté des dispositions légales spécifiques en la matière afin d'introduire explicitement la possibilité des fouilles numériques dans leur législation tout en essayant d'encadrer cette pratique.

Au Luxembourg, par contre, la fouille numérique des appareils électroniques des DPI n'est pas explicitement prévue dans la loi du 18 décembre 2015. Ceci a pour conséquence qu'aucune garantie procédurale ni garde-fou n'ont été mis en place pour éviter d'éventuels abus et pour garantir les droits au respect de la vie privée et de la protection des données personnelles des personnes concernées.

Ainsi, il n'est pas réglementé quelles données (liste de contacts, photos, conversations, emails, profiles sur réseaux sociaux, etc.) peuvent être visualisées ou recueillies et quelles données doivent par contre être protégées contre toute intrusion. Il se pose aussi la question de savoir comment la police a accès à ces données. A-t-elle recours à des logiciels spécifiques ? Est-ce que ces données sont sauvegardées, et, le cas échéant, comment ? Qui peut-y accéder et pour combien de temps ? Comment la protection des données personnelles de personnes tiers est-elle garantie ? Il se pose ensuite également la question du consentement libre, spécifique, éclairé et univoque du DPI.

Par ailleurs, il se pose la question de la nécessité, de la proportionnalité et de l'efficacité d'une telle mesure, qui constitue une vaste ingérence dans le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, « *le droit à la vie privée inclut la confidentialité des communications, y compris celle des échanges par courrier, téléphone, messagerie électronique et par d'autres moyens de communication, ainsi que la confidentialité des informations, y compris celles en ligne* ». ⁹

La consultation du téléphone portable d'un DPI, et plus particulièrement de ses photos, ses messages personnels, son profil sur des réseaux sociaux, etc., permet de dévoiler de nombreux éléments touchant au cœur de la vie privée et intime de cette personne. Il peut s'agir de ses liens familiaux, sa vie sexuelle ou son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses convictions religieuses ou philosophiques, sa santé, etc. Il s'agit donc d'une ingérence considérable dans la vie privée du détenteur de l'appareil électronique soumis à la fouille. Pour être proportionnelle, cette mesure doit être nécessaire et le résultat recherché ne devrait pas pouvoir être obtenu par des moyens moins intrusifs. La CCDH note que l'article 12, paragraphe 5, de la loi du 28 décembre 2015 prévoit qu'une fouille des objets que le DPI a sur lui peut seulement être effectuée « *en cas de nécessité* ». Il se pose pourtant la question de savoir comment cette nécessité est déterminée, c.-à-d. sur quels critères objectifs les autorités se basent pour déterminer cette nécessité, et à quels autres moyens elles ont recours avant de procéder à une telle fouille ?

Dans ce contexte, la CCDH note qu'un bilan du Parlement allemand a établi que pendant les 12 premiers mois de la mise en œuvre d'une telle mesure en Allemagne, l'analyse des données collectées dans le cadre de la fouille des téléphones portables des DPI n'a apporté aucune information utilisable dans 64% des situations. Elle a permis de confirmer l'identité des personnes dans 34% des cas et finalement elle n'a permis de réfuter l'identité des DPI que dans 2% des cas. ¹⁰

⁹ CEDH, Copland c/ Royaume-Uni, 3.07.2007, n° 62617/00, CEDH 2007-I

¹⁰ Deutscher Bundestag – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2018 – Drucksache

La CCDH invite dès lors le gouvernement luxembourgeois à publier des données statistiques sur le nombre de fouilles des appareils électroniques des DPI effectuées depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 5 mai 2006 et dans combien de cas une telle fouille a permis de confirmer, respectivement de réfuter, l'identité prétendue des personnes concernées. Sur base de ces informations, la CCDH recommande au gouvernement de faire une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité d'une telle mesure.

En Allemagne, une analyse critique effectuée par l'association *Gesellschaft für Freiheitsrechte* a permis de démontrer les limites d'une telle fouille et les dangers en matière de respect des droits humains des personnes concernées. En même temps, avec le support de l'association, trois demandeurs de protection internationale ont introduit trois recours distincts devant un tribunal administratif en contestant la légalité de cette mesure, et avec comme but final de faire examiner la constitutionnalité d'une telle mesure par la Cour constitutionnelle allemande.

L'Allemagne ne fait pourtant pas exception et l'introduction de la fouille numérique des appareils électroniques des DPI a aussi été fortement critiquée par des experts en matière de protection des données et des défenseurs de droits humains dans tous les autres pays mentionnés ci-dessus.¹¹ La Belgique et l'Autriche ont même décidé de suspendre l'application des dispositions critiquées.¹² Par ailleurs, en 2018, un collectif de neuf associations a introduit un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle belge contre la loi belge du 21 novembre 2017, alors qu'elles sont d'avis que cette dernière vise à réduire drastiquement les droits fondamentaux des DPI en Belgique. Elles s'opposent, entre autres, à la fouille numérique des appareils électroniques dans le cadre de la procédure d'asile.¹³

Au vu de ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement luxembourgeois à mettre fin au recours à la fouille des objets électroniques des personnes se présentant à la Direction de l'Immigration afin de faire une demande de protection internationale au Luxembourg.

La CCDH est d'avis que les dispositions actuellement en vigueur ne présentent pas une base légale suffisante pour justifier le recours à cette mesure.

19/8701, 25 mars 2019, p.28-29, disponible sur :

<https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/087/1908701.pdf>

¹¹ Gesellschaft für Freiheitsrechte, *Das Smartphone, bitte! Digitalisierung von Migrationskontrolle in Deutschland und Europa*, décembre 2019, p 41 et suivantes ; Plus spécifiquement, pour la Belgique, voir p.ex. Julie Mont, [Fouille numérique des demandeurs d'asile. Et la protection de la vie privée ?](#), *Revue des technologies de l'information*, n°66-67/2017, 2017, p.111-128 ; Commission de la protection de la vie privée, [Avis d'initiative relatif au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers](#), Avis n° 57/2017 du 11 octobre 2017, V. Henkinbrant: [D'une curieuse idée du consentement : une plongée sans fond dans la vie privée des demandeurs d'asile](#), Association pour le droit des étrangers, Newsletter n°134 du septembre 2017 ; pour l'Autriche voir p.ex. A. Adensamer, A. Hanel, L. D. Klausner, H. R. Pecina: [Stellungnahme zum Fremdenrechtsänderungsgesetz von epicenter.works](#), 15.05.2018 ; UNHCR, UNHCR-Analyse des Entwurfs für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018, 09.05.2018 ; pour la Suisse voir p.ex. Centre Social Protestant, [Prise de position des Centres sociaux protestants relative à l'avant projet « Obligation de collaborer à la procédure d'asile. Possibilité de contrôler les téléphones mobiles »](#), juin 2020

¹² Gesellschaft für Freiheitsrechte, *Das Smartphone, bitte! Digitalisierung von Migrationskontrolle in Deutschland und Europa*, décembre 2019

¹³ <https://www.cire.be/recours-contre-la-reforme-mammoth/>

Une telle mesure, qui présente une sérieuse ingérence dans la vie privée des personnes concernées, ne peut être utilisée que si sa nécessité et sa proportionnalité peuvent être démontrées. Par ailleurs, comme mentionné plus haut, toute une série de questions et de problèmes devrait être résolue et un cadre légal précis et clair, avec la mise en place de garde-fous et de garanties procédurales nécessaires pour éviter des abus et garantir le respect des droits fondamentaux des personnes concernées, serait à établir avant d'y avoir éventuellement recours dans le futur.

B) Voies des recours

En deuxième lieu, le projet de loi vise à modifier différentes voies de recours. Ainsi, en matière de transfert dans le cadre du règlement dit « Dublin III », le projet de loi prévoit d'instaurer, à l'article 35, paragraphe 4, de la loi du 18 décembre 2015, un recours en réformation au lieu d'un recours en annulation. Il s'agit de pallier aux critiques formulées dans le passé en ce que le recours contre une décision ministérielle de transfert ne répondrait pas aux exigences du droit à un recours effectif ancré à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le recours en réformation contre une décision de transfert aura d'ailleurs un effet suspensif, de sorte que la décision de transfert ne sera pas exécutée tant qu'un jugement au fond n'aura pas été prononcé.

Or, dans un objectif de célérité, les auteurs entendent ramener le délai, endéans lequel le tribunal administratif doit statuer, de deux mois à un seul mois.

Alors qu'actuellement, lors d'un recours en annulation contre une décision de transfert, le tribunal administratif ne prend pas en compte de nouvelles informations, qui n'avaient pas déjà été soumises au Ministère des Affaires étrangères et européennes (ci-après « MAEE ») dans le cadre de sa décision litigieuse, lors du recours en réformation, le juge administratif sera amené à contrôler également l'opportunité de la décision et pourra substituer sa propre appréciation à celle de l'administration.

La CCDH se félicite de cette avancée positive qui permettra de prendre en compte la situation spécifique de chaque demandeur de protection internationale et de respecter davantage ses droits fondamentaux et les garanties procédurales.

II. Projet de loi 7682

Selon les auteurs du projet de loi n°7682, l'objectif principal de ce dernier consiste à « *adapter la législation nationale aux exigences découlant du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation* ». Parallèlement, le projet de loi prévoit d'introduire des simplifications administratives et d'autres ajustements, notamment en matière de regroupement familial (A), de traite des êtres humains (B) et en ce qui concerne les policiers autorisés à procéder à la prise d'empreintes digitales des personnes en séjour irrégulier (C).

A) Regroupement familial

Selon l'article 69 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, tout ressortissant de pays tiers demandant le

regroupement familial doit remplir certaines conditions.¹⁴ À l'heure actuelle, ces conditions ne doivent être remplies par les bénéficiaires de protection internationale (BPI) que si la demande de regroupement familial est introduite après un délai de trois mois suivant l'octroi d'une protection internationale.

Le projet de loi sous examen prévoit de porter ce délai de trois à six mois, tel que déjà annoncé dans l'accord de coalition en 2018.¹⁵

Les auteurs notent que ce prolongement du délai permettra aux BPI de disposer de plus de temps pour rassembler les documents nécessaires à leur demande de regroupement familial.

Dans ce contexte, la CCDH se permet de revenir sur certains points qui ont déjà été soulevés dans son rapport sur le droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, qui a été publié en mars 2020¹⁶.

Plusieurs acteurs auditionnés par la CCDH dans le cadre de l'élaboration de son rapport ont en effet confirmé que, vu leur situation particulière, les BPI au Luxembourg rencontrent des difficultés considérables pour introduire leur demande endéans le délai de trois mois et par conséquent pour exercer effectivement leur droit au regroupement familial.

En particulier, le BPI est face aux défis de la preuve de l'identité des membres de la famille, du lien familial et de la preuve de la dépendance, ce qui peut s'avérer difficile, voire impossible dans des contextes de guerre et de désolation, ou lorsque les institutions du pays d'origine sont paralysées. Ce sont surtout les coûts financiers très élevés qu'impliquent les démarches liées à la demande qui peuvent sérieusement entraver le respect de ce délai.

Dans d'autres cas, où la famille du BPI a dû quitter le pays d'origine et se trouve dans un pays de transit dans l'attente d'un éventuel regroupement familial, l'obtention de certains documents nécessaires pour l'introduction de la demande peut s'avérer très difficile, voire impossible. C'est le cas par exemple lorsque des intermédiaires dans le pays d'origine ne peuvent pas faire parvenir des documents nécessaires vers le pays de transit, sinon vers le BPI dans le pays d'accueil.

Alors que la CCDH accueille favorablement la décision de prolonger le délai de trois à six mois, elle se pose néanmoins la question de savoir si cette prolongation sera suffisante. Dans ce contexte, la CCDH tient à souligner que de nombreux États membres de l'Union européenne sont plus flexibles. Ainsi, selon le *European Migration Network*¹⁷, notamment la Bulgarie, la Chypre, la France¹⁸, la Grèce, l'Irlande, la Croatie, la Lettonie, la Malte, la Slovénie et le Royaume-Uni¹⁹ n'ont aucun délai

¹⁴ Il s'agit des conditions suivantes : 1. rapporter la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale, conformément aux conditions et modalités prévues par règlement grand-ducal; 2. disposer d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille; 3. disposer de la couverture d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille.

¹⁵ Accord de coalition, 2018-2023, p.230

¹⁶ Rapport de la CCDH sur le droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, mars 2020, disponible sur : <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/rapports/2020/Regroupement-familial-BPI-final.pdf>

¹⁷ European Migration Network, Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016 - Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices, avril 2017

¹⁸ Art. L. 752-1 et L. 812-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; voir aussi https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/depliant-reunification-familiale_2dec2015.pdf

¹⁹

endéans lequel la demande doit être introduite alors que la Belgique prévoit un délai d'un an²⁰. Par ailleurs, la CCDH se permet de renvoyer à la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial de 2014²¹, dans laquelle la Commission européenne considère la non-application d'une telle limitation comme la solution la plus appropriée.

La CCDH estime que le gouvernement luxembourgeois pourrait s'inspirer de ces pays pour aller encore plus loin de ce qui est actuellement prévu dans le projet de loi et elle recommande de ne prévoir aucun délai endéans lequel la demande doit être introduite par le BPI pour être exempté des conditions supplémentaires pour le regroupement familial.

Finalement, la CCDH tient encore à soulever un problème qui existe actuellement quant à savoir à partir de quel moment le dossier soumis dans le cadre d'une demande de regroupement familial sera considéré comme complet.

Plusieurs acteurs auditionnés par la CCDH dans le cadre de l'élaboration de son rapport de 2020 se sont accordés à dire qu'il ne semble pas y avoir de politique cohérente quant à la question de savoir quels dossiers sont à considérer comme complets et lesquels ne le sont pas. Ainsi, dans certains cas, le MAEE aurait exigé un dossier complet contenant tous les documents requis, y compris notamment les traductions, alors que dans d'autres cas, il aurait été suffisant de prouver l'existence du lien familial ou l'identité de la personne à regrouper et de rapporter les documents manquants même après l'écoulement du délai des trois mois.

La CCDH souligne encore une fois que de nombreux BPI n'arrivent pas à soumettre un dossier complet et rencontrent surtout des difficultés à faire traduire tous les documents nécessaires endéans le délai imposé, ce qui a pour conséquence qu'ils ne peuvent pas bénéficier des conditions plus favorables prévues à l'article 69, paragraphe 2, de loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Or, ce problème ne sera pas résolu par une prolongation du délai de trois à six mois.

La CCDH est d'avis qu'il est important de prendre en compte la situation spécifique de chaque BPI et des obstacles qui pourraient l'empêcher de soumettre un dossier complet endéans le délai imparti et elle recommande aux autorités d'adopter une certaine flexibilité et souplesse en la matière. Tout en soulignant que chaque cas doit être traité de manière individuelle, il y a toutefois lieu d'insister sur une transparence du processus décisionnel et des conditions prises en compte et une cohérence des décisions et des exemptions accordées. Dans ce contexte, la CCDH estime que les autorités devraient élaborer et publier des critères clairs et précis permettant aux acteurs concernés de savoir ce qui est exactement requis.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/8569_15/family-reunion-guidance-v4.0-ext.pdf

²⁰ Loi modifiée du 15 décembre 1980 portant sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; voir aussi Centre fédéral Migration (Myria), Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique Constats et recommandations, juin 2018, disponible sur https://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf

²¹ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, Bruxelles, 3.4.2014, COM(2014) 210 final

En outre, la CCDH souligne que l'article 69, paragraphe 2, de la loi précitée du 29 août 2008 prévoit que la demande, et non plus le dossier complet, doit être « introduite » endéans les trois mois. Par conséquent, elle recommande au MAEE de revoir son interprétation restrictive de l'article 69, paragraphe 2, de ladite loi en acceptant toutes les demandes qui sont introduites endéans le délai prévu, et non pas uniquement celles avec un dossier complet ou contenant certains documents.

Finalement, il échet de noter que le projet de loi propose encore de supprimer l'exigence des copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille du ressortissant de pays tiers qui demande le regroupement familial en vue d'une simplification administrative. Ainsi, uniquement des copies intégrales des documents de voyage des membres de la famille seront à l'avenir sollicitées. La CCDH salue cette modification qui simplifiera de manière considérable les démarches et les obstacles administratifs auxquels les BPI sont confrontés.

B) Traite des êtres humains

L'article 11 du projet de loi sous examen prévoit d'apporter des clarifications en ce qui concerne le renouvellement des titres de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains. Dans sa forme actuelle, l'article 95, paragraphe 2, de la loi précitée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit que le titre de séjour de six mois, que les victimes de traite des êtres humains ressortissants de pays tiers peuvent recevoir, est « *renouvelable pour une nouvelle durée de six mois* ». Il est proposé de remplacer cette formulation par la suivante : « *Il est renouvelable pendant toute la durée de la procédure judiciaire* », afin de clarifier que ce titre de séjour est effectivement renouvelable, non pas seulement pour une fois, mais pendant toute la durée de la procédure judiciaire.

Dans le cadre de ses travaux en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains au Luxembourg,²² la CCDH avait soulevé la question de l'imprécision de la disposition actuellement en vigueur auprès des responsables au sein du MAEE. Elle se félicite dès lors de la modification proposée qui contribue à plus de sécurité juridique et met l'accent sur l'importance de protéger les victimes qui parviennent à s'échapper et de leur offrir une situation stable et sécurisante.

C) Prise d'empreintes digitales des personnes en séjour irrégulier

L'actuel paragraphe 3 de l'article 100 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit que seul le service de police judiciaire est en droit de « *procéder à la prise d'empreintes digitales de l'étranger en séjour irrégulier âgé de quatorze ans au moins, afin de déterminer si cette personne a auparavant présenté une demande de protection internationale dans un autre État membre et quel État membre est responsable de l'examen de la demande.* » Ce

²² Article 1^{er} de la loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains : « *La Commission consultative des Droits de l'homme est désignée comme rapporteur national au sens de l'article 19 de la directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène. Le rapporteur national détermine les tendances en matière de traite des êtres humains, il évalue les résultats des actions engagées pour lutter contre ce phénomène, y compris la collecte de statistiques en étroite collaboration avec les organisations pertinentes de la société civile qui sont actives dans ce domaine, et établit au moins tous les deux ans des rapports à l'intention de la Chambre des députés.* »

paragraphe avait été introduit lors de la grande réforme du droit d'asile et d'immigration en 2015 afin de se conformer pleinement au règlement « Dublin III ». Les auteurs proposent maintenant de conférer à l'ensemble du cadre policier dûment autorisé à cet effet la faculté à une telle prise d'empreintes digitales. Étant donné que le commentaire des articles avance des raisons d'efficacité et la volonté de tenir compte de la réalité sur le terrain, on peut supposer que la demande de voir la disposition actuelle modifiée vient de la Police grand-ducale elle-même. Si le projet de loi était adopté, malgré l'avis défavorable de la CCDH, celle-ci insiste néanmoins à ce que tous les policiers, qu'ils soient stagiaires ou assermentés, soient formés et sensibilisés adéquatement en matière de droits de l'Homme et plus particulièrement en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux des migrants.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 1^{er} mars 2021.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7784 portant
modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de
lutte contre la pandémie Covid-19**

**Avis
05/2021**

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 5 mars 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7784, 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 2 avril 2021 inclus. En même temps, il prévoit un certain nombre de modifications concernant les mesures de lutte contre le Covid-19 dans le cadre d'activités scolaires, périscolaires et parascolaires.

La CCDH rappelle que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite une nouvelle fois de manière considérable la possibilité pour les différents acteurs d'alimenter le débat public et d'effectuer ainsi une analyse plus profonde des nouvelles mesures. Le présent avis se limite par conséquent aux modifications des règles sanitaires applicables aux rassemblements dans le contexte des activités scolaires, y inclus péri- et parascolaires (I) ainsi qu'aux mesures temporaires pouvant être prises dans le milieu scolaire (II).

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses recommandations formulées dans ses avis et rapports précédents.¹

À titre préliminaire, la CCDH tient à souligner qu'elle prend acte de la décision du Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de retirer la disposition du projet de loi qui visait à créer une base légale pour les mesures temporaires sanitaires applicables au domaine scolaire, traitées sous le chapitre II du présent avis. Selon les informations à la disposition de la CCDH, « *[l]a « vitesse » et la « flexibilité » souhaitée par le Ministère de l'Éducation nationale ne [pourraient] finalement pas être ancrées dans la loi, car cela [engendrerait] des problèmes constitutionnels* ». ² Ce dernier aurait décidé « *de continuer à fonctionner – comme c'est le cas depuis le début de la pandémie en mars 2020 - via des recommandations.* » ³ La CCDH ne peut qu'en conclure que cette décision ne fera que perpétuer l'absence d'une base légale adéquate pour des mesures qui ont néanmoins des impacts importants sur le respect des droits fondamentaux, y compris la protection de la santé des enfants. La CCDH exhorte le gouvernement à remédier dans les meilleurs délais à cette situation afin de garantir que les droits de l'enfant soient respectés indépendamment de l'établissement (public et privé) qu'il fréquente, de son enseignant ou de ses parents. La CCDH regrette qu'elle n'a pas eu accès en temps utile aux amendements gouvernementaux au moment de l'élaboration et du vote du présent avis, de sorte que ce dernier ne portera que sur la version initiale du projet de loi.

¹ 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, Avis 1/2021 du 7 janvier 2021, Avis 2/2021 du 27 janvier 2021, Avis 3/2021 du 17 février 2021 et Rapport du 25 janvier 2021.

² Chambre des Députés, *Un amendement au projet de loi Covid*, 10.03.2021, disponible sur <https://chamber.lu>.

³ Ibid.

I. L'application des règles sanitaires aux activités scolaires, périscolaires et parascolaires

Le projet de loi soumis à l'avis de la CCDH modifie les dispositions dont à l'article 4 (8) de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Actuellement, ce paragraphe exclut le secteur scolaire, y inclus péri- et parascolaire, d'une manière générale des règles sanitaires applicables aux rassemblements: « *Les règles énoncées aux paragraphes 2, 4 et 5 ne s'appliquent pas aux activités scolaires, y inclus péri- et parascolaires* ».

Le nouvel article 4 (8), tel que modifié par le projet de loi sous avis, prendra la formulation suivante : « *Les règles de distanciation physique énoncées au paragraphe 4 ainsi que les dispositions du paragraphe 5 ne s'appliquent pas aux activités scolaires, y inclus péri- et parascolaires. L'obligation du port du masque ne s'applique qu'aux élèves à partir du cycle 2 de l'enseignement fondamental.* » D'une part, la modification en question vise à soumettre les activités scolaires, péri- et parascolaires au respect du paragraphe 2 du même article, auquel ces activités ne sont actuellement pas soumises. Pour rappel, ce paragraphe prévoit que le « *port du masque est obligatoire en toutes circonstances pour les activités ouvertes à un public qui circule et qui se déroulent en lieu fermé, ainsi que dans les transports publics (...)* ». D'autre part, le projet de loi précisera que seulement les règles « *de distanciation physique* » seront visées par cette exception, ce qui aura comme conséquence que les activités susmentionnées seront dorénavant soumises au respect de l'obligation du port du masque et de prévoir des places assises en cas de rassemblement de plus de dix personnes. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne donnent aucune explication par rapport à ces modifications.

La CCDH note cependant dans ce même contexte que le projet de loi vise à exclure les enfants du premier cycle de l'obligation du port du masque. Il y est en effet précisé que cette obligation « (...) *ne s'applique qu'aux élèves à partir du deuxième cycle de l'enseignement fondamental* ». Par ailleurs, la CCDH rappelle que l'article 4 (6) point 1° de la loi modifiée du 17 juillet 2020 prévoit que les règles générales de distanciation physique et du port de masque ne s'appliquent pas aux mineurs âgés de moins de six ans.

La CCDH souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant, celui de sa santé et de son bien-être doivent être au cœur des préoccupations. Au vu de l'importance de la socialisation et de la communication pour le développement psychosocial de l'enfant, surtout ceux en bas âge, la CCDH salue l'introduction, voire le maintien, de cette exception à l'obligation du port du masque. En effet, selon l'Organisation Mondiale de la Santé et l'UNICEF, « (...) *les enfants, jusqu'à l'âge de cinq ans, ne devraient pas porter de masque visant à limiter la contamination à la source. Ce conseil est motivé par une approche fondée sur le principe visant à « ne pas nuire » et tient compte des éléments suivants : stades de développement de l'enfant ; possibilité que la consigne de porter le masque ne soit pas respectée ; et autonomie requise pour utiliser un masque correctement* ». ⁴ Dans la même logique, il est précisé que pour les enfants âgés de 6

⁴ OMS et UNICEF, Conseils sur le port du masque par les enfants dans la communauté dans le cadre de la pandémie de COVID-19, 21 août 2020, p. 3, disponible sur https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/335945/WHO-2019-nCoV-IPC_Masks-Children-2020.1-fre.pdf

à 11 ans, « *une approche fondée sur le risque doit être appliquée lors de la décision relative au port du masque* »⁵, en prenant en compte notamment les incidences potentielles du port du masque sur l'apprentissage et le développement psychosocial et/ou le risque d'infection et de transmission dans ce groupe d'âge. En tout état de cause, pour tous les enfants, quel que soit leur âge, « *ayant des troubles du développement, un handicap ou d'autres problèmes de santé spécifiques qui pourraient gêner l'utilisation d'un masque, le port du masque ne doit pas être obligatoire* ». ⁶ La CCDH partage cette position.

La CCDH se questionne dans ce contexte par rapport aux règles applicables aux professionnels encadrant les enfants. Est-ce que l'alinéa 1^{er} du paragraphe 8 tel que modifié par le projet de loi sous avis s'appliquera également au personnel encadrant ou seulement aux élèves ? Au vu des impacts potentiels du masque porté par l'entourage des enfants en bas âge sur leur développement psychosocial, la CCDH se demande plus particulièrement s'il ne serait pas opportun de prévoir des alternatives pour les professionnels travaillant avec des enfants de moins de six ans, aussi et de façon générale pour ceux qui ont des besoins spécifiques ou particuliers. Une alternative serait la possibilité de recourir systématiquement à des masques transparents.⁷ D'ailleurs, la CCDH rappelle que selon le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, « *il est fortement recommandé qu'ils portent le masque, de préférence transparent : il est en effet important que les enfants voient les expressions du visage* ». ⁸ La CCDH estime qu'une telle approche serait d'une manière générale plus inclusive et renvoie dans ce contexte également à ses recommandations formulées dans son avis 9/2020 du 10 septembre 2020 par rapport aux droits des personnes malentendantes.

II. Mesures temporaires visant les structures touchées par des chaînes d'infections importantes

La CCDH note encore que les auteurs du projet de loi sous avis visaient initialement à créer une base légale « *pour l'application des mesures temporaires pouvant être prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et qui concernent plus particulièrement le milieu scolaire* », ⁹ étant donné qu'il s'agit de matières réservées à la loi par la Constitution. À cette fin, le projet de loi propose l'introduction d'un nouvel article 4ter. Ce dernier prévoit que « *[d]ans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19, en présence d'une recrudescence locale ou nationale des infractions comportant des risques sanitaires pour la population locale ou globale avec des*

⁵ Ibid.

⁶ Ibid, p. 4.

⁷ Anne-Sophie de Nanteuil, Les malentendants face à l'épreuve des masques, Luxemburger Wort, 7.08.2020, disponible sur www.wort.lu/fr/luxembourg/les-malentendants-face-a-l-epreuve-des-masques-5f2bd6aeda2cc1784e363356. Voir aussi <https://unric.org/fr/covid-19-des-masques-transparents-pour-les-sourds-et-malentendants-en-belgique/>; Côme Dubois, Covid-19 : des masques transparents pour aider les sourds et malentendants, Le Figaro, 2.09.2020, disponible sur www.lefigaro.fr/conso/covid-19-des-masques-transparents-pour-aider-les-sourds-et-malentendants-20200902.

⁸ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Questions et réponses : Mesures liées à la Covid-19 dans les écoles et structures d'accueil, disponible sur <https://men.public.lu/fr/support/coronavirus/faq-fr.html>.

⁹ Projet de loi n°7784, Commentaire des articles, p. 1.

*chaînes d'infections importantes dans les structures visées au paragraphe 2,*¹⁰ *qui ne peuvent pas être endiguées par les mesures d'isolement et de quarantaine prévues par la présente loi, les mesures temporaires suivantes peuvent être prises conformément au paragraphe 3* ». Ce paragraphe 3 prévoit que la mesure elle-même, la durée de son application, ainsi que les structures et les activités visées seront déterminées par voie de règlement grand-ducal. Quant aux mesures qui peuvent être prises, il s'agit de « *mesures sanitaires spécifiques* », d'un « *passage à un enseignement à distance pour une partie ou pour l'ensemble des établissements scolaires publics et privés* », du « *passage vers une offre à distance* » de certaines structures et activités, ainsi que de la suspension temporaire au niveau local ou national des activités de certaines structures.

À titre préliminaire, la CCDH salue que le gouvernement avait finalement reconnu la nécessité de créer une base légale pour les mesures sanitaires, une approche beaucoup plus transparente et respectueuse de l'État de droit, qui s'impose en vertu de la Constitution luxembourgeoise ainsi que des traités internationaux relatifs aux droits humains. La CCDH renvoie dans ce contexte à ses avis précédents¹¹ et souligne que toute restriction des droits humains doit être fondée sur une base légale adéquate. La CCDH regrette néanmoins que cette modification arrive si tardivement, à savoir à peu près un an après le déclenchement de l'état de crise, et se demande comment ces situations ont été réglées jusqu'à présent. Comme déjà mentionné *supra*, la CCDH déplore la décision du gouvernement de retirer ces dispositions du projet de loi sans proposer des alternatives adéquates. Elle exhorte le gouvernement à faire les modifications qui s'imposent dans les meilleurs délais et à veiller, à l'avenir, à ce qu'une telle situation ne se reproduise plus.

Par ailleurs, la CCDH se doit de constater que des questions importantes s'imposent par rapport à la formulation et au contenu de l'article 4^{ter} susvisé. Face au manque de temps pour analyser le projet de loi plus amplement, la CCDH se limitera à faire des observations générales.

La CCDH est d'avis que certains termes employés manquent de précision quant à leur portée et leur sens. À titre d'exemple, le critère de « *recrudescence locale ou nationale des infections* » n'est ni défini, ni encadré par le projet de loi. Il en va de même des autres critères permettant au gouvernement de recourir à cet article pour prendre des règlements grand-ducaux : il s'agit notamment des « *risques sanitaires pour la population locale ou globale* », « *des chaînes d'infections importantes* » qui ne « *peuvent pas être endiguées par les mesures d'isolement et de quarantaine* »

¹⁰ Il s'agit notamment des structures suivantes : les établissements scolaires publics de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ; les établissements scolaires privés tels que définis par la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'État et l'enseignement privé ; les services d'éducation et d'accueil agréés ; les mini-crèches agréées ; les services pour jeunes agréés ; les assistants parentaux agréés ; les activités relevant du Service national de la jeunesse ; les activités et les structures relevant de l'enseignement musical ; les activités périscolaires dans le cadre de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ; les organisations de jeunes reconnues.

¹¹ CCDH, Avis 2/2021 du 7 janvier 2021, p. 7.

générales. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent plus de précisions à cet égard.

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH se demande ce que les auteurs du projet de loi sous avis entendent par « *mesures sanitaires spécifiques* ». Même si les commentaires des articles du projet de loi mentionnent des mesures destinées à renforcer les règles de distanciation, à réduire les contacts sociaux et à gérer des groupes d'enfants et de jeunes,¹² la CCDH est d'avis que ces spécifications devraient être prévues dans le texte du projet de loi et encadrées davantage.

Par ailleurs, la CCDH note que le commentaire des articles précise qu'il « *convient de noter que les mesures applicables sont limitées dans le temps (durée de trois semaines) et peuvent être reconduites si les conditions de l'article 4ter sont toujours remplies* ». ¹³ Or, outre la référence à des « mesures temporaires », l'article 4ter ne prévoit aucune limitation dans le temps. La CCDH se demande s'il s'agit d'un oubli, d'une erreur matérielle de la part des auteurs, ou si ces derniers estiment que les mesures seront limitées dans le temps vu que la loi elle-même est limitée jusqu'au 2 avril 2021. Étant donné que les lois visant à lutter contre la pandémie Covid-19 sont régulièrement prolongées, la CCDH invite le gouvernement à prévoir des limites temporelles explicites pour ces mesures. Les conditions et les modalités d'une telle reconduction (p. ex. est-elle automatique ?) devraient le cas échéant également être précisées.

La CCDH peut comprendre qu'une certaine flexibilité et marge d'interprétation pourrait être justifiée par le besoin de pouvoir agir adéquatement face aux développements épidémiologiques. Néanmoins, elle estime que la formulation actuelle contribue à l'insécurité juridique risquant ainsi de conférer des pouvoirs excessifs au pouvoir exécutif.

La CCDH rappelle que la loi ne peut pas conférer au pouvoir exécutif, en vertu d'une disposition expresse, « *le soin de régler une matière dont la détermination lui incombe personnellement. Pour satisfaire à une réserve constitutionnelle, la loi ne doit pas tout régler jusque dans le moindre détail. En effet, il suffit, mais il faut aussi que le principe et les modalités substantielles de la matière réservée soient retenus par la loi. Ainsi, la réserve de la loi prohibe les habilitations générales, mais elle ne met pas obstacle à une habilitation plus spécifique. En d'autres mots, il suffit que la loi trace les grands principes; elle peut, même en présence d'une réserve, abandonner la mise en œuvre du détail au pouvoir réglementaire.* » ¹⁴ En appliquant ces principes au projet de loi sous avis, la CCDH estime que ce dernier devrait encadrer davantage le principe et les modalités substantielles des mesures temporaires au lieu de déléguer ce pouvoir au gouvernement.

Le point 2 du paragraphe 8 de l'article 4ter, prévoit, quant à lui, la possibilité pour le gouvernement d'introduire l'enseignement à distance pour une partie ou pour

¹² Projet de loi n°7784, Commentaire des articles, p. 1.

¹³ Projet de loi n°7784, Commentaire des articles, p. 2.

¹⁴ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, Recueil réalisé par le service central de Législation, Mémorial A-406 du 15 mai 2020, p. 31 ; voir aussi TA 26-7-2000 (11637, c. 19- 12-2000, 12309C); TA 2-10-2000 (11842); TA 31-1-01 (11998).

l'ensemble des établissements scolaires publics et privés. La CCDH se doit, dans ce contexte, d'attirer l'attention sur une problématique intimement corrélée avec l'enseignement à distance, à savoir la disponibilité de matériel informatique et pédagogique, ainsi qu'une connexion Internet stable dans tous les foyers. En effet, s'il est compréhensible d'introduire un enseignement à distance en cas de hausse d'infections, le fait de ne pas s'interroger sur la disponibilité du matériel nécessaire l'est bien moins. Il est impératif que tous les enfants aient accès à ce matériel, condition *sine qua non* pour leur permettre de continuer leur vie scolaire et de maintenir les liens sociaux d'ores et déjà tissés. Il s'agit en sus aussi d'une question de traitement égalitaire entre tous les enfants.

Si la CCDH salue que le projet de loi prévoit une forme de continuité en permettant l'offre à distance pour certaines structures et activités (services pour jeunes agréés ; activités relevant du Service national de la jeunesse ; activités et structures relevant de l'enseignement musical ; activités périscolaires dans le cadre de l'enseignement fondamental et secondaire ; organisations de jeunes reconnues), elle note que d'autres activités pourront être temporairement suspendues sans que le projet de loi ne prévoit des alternatives (services d'éducation et d'accueil agréés ; mini-crèches agréées ; assistants parentaux). La CCDH rappelle qu'il faut indiscutablement donner la priorité à la continuité des services centrés sur les enfants, en mettant l'accent sur l'équité d'accès : il est important de ne pas augmenter les inégalités existantes. En dernier lieu, et non moins important, il est indispensable de ne jamais oublier l'impact de l'isolement social sur la santé mentale des enfants, et donc sur leur développement psychosocial, et le risque de décrochage scolaire qu'ils encourent.

La CCDH se permet dans ce contexte de faire un renvoi à son rapport sur la crise sanitaire et ses conséquences où elle a abordé plus en détail les impacts négatifs de la pandémie sur l'éducation et l'enseignement. Elle y souligne notamment que « *[t]ant que l'enseignement à distance est nécessaire, il est impératif de veiller à ce que les inégalités préexistantes ne soient pas renforcées par des pratiques d'enseignement et de formation discriminantes. Voilà pourquoi la CCDH recommande de mettre en place un service central afin de permettre d'identifier les élèves fréquentant l'enseignement du fondamental et du secondaire qui auraient des difficultés à jouir de l'accès numérique aux devoirs et travaux de révision tout en intensifiant le soutien scolaire et personnalisé pour remédier aux difficultés scolaires rencontrées par chaque enfant. Dans ce contexte il convient de garantir la continuité des cours d'appui dont certains élèves bénéficient, le cas échéant sous forme électronique* ». ¹⁵

Adopté par vote électronique le 10 mars 2021.

¹⁵ CCDH, La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?, Rapport, 25.01.2021, pp. 9 et suivantes.

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

Avis

de la CCDH

**sur le projet de loi 6568A
portant réforme du droit de la filiation, modifiant**

- **le Code civil,**
- **le Nouveau Code de procédure civile,**
- **le Code pénal,**
- **la loi communale du 13 décembre 1988**
- **et la loi du 1^{er} août 2007 relative aux tissus et
cellules humains destinés à des applications
humaines**

**Avis
06/2021**

Table des matières

I.	Introduction	93
II.	L'absence d'un cadre bioéthique général	94
III.	Le projet de loi sur la filiation – la procréation médicalement assistée et la gestation pour autrui	96
A.	Observations préliminaires – la (non)existence d'un droit à la procréation et l'intérêt supérieur de l'enfant	96
B.	La procréation médicalement assistée (PMA)	98
1.	Les différentes techniques	98
2.	La convention médicale, le consentement et l'affectation des gamètes ou embryons	100
3.	Le choix des gamètes ou embryons	101
4.	L'accès aux origines	103
5.	Une PMA pour toutes ? Un accès égal avec des effets différents	104
C.	La gestation pour autrui (GPA)	105
1.	Le maintien de l'interdiction de la GPA au Luxembourg	105
2.	La reconnaissance des GPA réalisées à l'étranger	107
IV.	Interrogations bioéthiques relatives à la PMA/GPA	110
A.	Le diagnostic préimplantatoire	110
1.	Dépistage d'une maladie génétique.	111
2.	Amélioration des chances d'implantation de l'embryon.	112
3.	Guérison d'un membre d'une fratrie.	113
B.	La recherche sur l'embryon	114
V.	Recommandations et conclusions	116

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

I. Introduction

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), la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 6568A portant réforme du droit de la filiation. La CCDH tient à remercier le *National Center of Genetics* (Centre national de Génétique) ainsi que le Laboratoire National de Procréation Médicalement Assistée pour leurs disponibilités et les informations scientifiques et professionnelles pertinentes à la rédaction de cet avis dans une matière difficile et complexe.

La CCDH rappelle qu'elle a avisé le prédécesseur (projet de loi n°6568) du projet de loi sous avis en date du 2 juin 2015.¹ Après avoir été scindé en deux le 1^{er} août 2017,² le projet de loi a fait l'objet d'amendements adoptés par la Commission juridique du Parlement le 1^{er} août 2017.

D'une part, la CCDH note que le gouvernement a réaffirmé dans son accord de coalition 2018-2023 la création d'un cadre légal clair pour la filiation d'enfants issus de la procréation médicalement assistée (PMA), l'autorisation de la PMA *post mortem*, l'entérinement des concepts de comaternité et paternité et l'accessibilité de la PMA aux couples ou personnes célibataires.³ En ce qui concerne la gestation pour autrui (GPA), celle-ci restera interdite au Luxembourg, mais un nouvel acte civil appelé « *acte de parentalité* » permettra la reconnaissance d'enfants nés de GPA réalisées à l'étranger. De même, deux personnes de même sexe pourront être inscrites dans l'acte de naissance et l'enfant aura le droit d'avoir accès à ses origines.⁴ La CCDH se réjouit que ces engagements, qui répondent à certaines de ses recommandations exprimées dans son avis 3/2015 susmentionné, aient été intégrés dans le projet de loi sous avis.

D'autre part, la CCDH avait déjà souligné dans son avis 3/2015 que « *[l]a sélection des embryons et les manipulations sur le matériel génétique et embryonnaire humain demandent des clarifications éthiques* ». ⁵ Or, elle se doit de constater que les amendements parlementaires susvisés n'ont pas apporté les clarifications sollicitées. Par conséquent, le présent avis vise d'un côté à analyser la nouvelle version du projet de loi en rappelant certaines des recommandations de la CCDH (III), et, de l'autre côté, à inciter le gouvernement à lancer un débat plus général sur les questions éthiques liées à la PMA et à la GPA en particulier, et aux manipulations génétiques, épigénétiques⁶ et embryonnaires en général (IV).

¹ CCDH, Avis 03/2015 sur le projet de loi 6568 portant réforme du droit de la filiation (...), disponible sur <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2015/Avis-PL6568-filiation-final-05062015.pdf>

² Il s'agit du projet de loi 6568A portant réforme du droit de la filiation (le projet de loi sous avis) et du projet de loi 6568B portant réforme du port du nom et des prénoms et de leurs changements.

³ Accord de coalition 2018-2023, p. 21.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. 3

⁶ L'épigénétique est l'étude d'effets externes (environnement, éléments toxiques, traumatismes, famine, ...) sur l'expression et la lecture des gènes : « *Epigenetics is the study of how your behaviors and environment can cause changes that affect the way your genes work. Unlike genetic changes, epigenetic changes are reversible and do not change your DNA sequence, but they can change how your body reads a DNA sequence* », Centers for Disease Control and Prevention, disponible sur www.cdc.gov/genomics/disease/epigenetics.htm.

À titre préliminaire, la CCDH constate l'absence d'un encadrement légal des questions biomédicales (II).

II. L'absence d'un cadre bioéthique général

Sachant que les notions de « *bioéthique* » et de « *biomédecine* » peuvent faire l'objet d'interprétations divergentes, une brève définition de ces notions et de leurs liens avec les droits humains s'impose. Si la bioéthique peut parfois apparaître « *frileuse et effrayée par les nouvelles possibilités technoscientifiques (...) parce qu'elles vont à l'encontre d'un système d'idées religieuses ou sociopolitiques* », ⁷ pour les besoins du présent avis, la notion de **bioéthique** est comprise comme « *englobant la protection des êtres humains, de leurs droits fondamentaux et, en particulier, du droit au respect de la dignité humaine dans le contexte du développement des sciences biomédicales* ». ⁸ La notion de bioéthique se distingue des considérations et préoccupations religieuses ou philosophiques et se réfère dans ce document aux droits humains internationalement reconnus. La **biomédecine** quant à elle peut être définie comme la science médicale qui applique tous les principes des sciences naturelles dans le développement de la pratique clinique. ⁹ Elle est une branche interdisciplinaire de la biologie humaine aux limites de la médecine, la biologie et la biotechnologie.

La PMA, la GPA ainsi que les manipulations génétiques et embryonnaires traitées dans le présent avis ne sont que quelques exemples soulevant des questions bioéthiques importantes. Il y a de nombreux autres domaines non traités dans ce contexte-ci : dons d'organe, consentement lors d'interventions médicales, euthanasie, changements de sexe, clonage, intelligence artificielle, interruption volontaire de grossesse etc.

La CCDH rappelle que le Luxembourg ne dispose actuellement d'aucun cadre légal pour répondre aux nombreuses questions qui se posent par rapport à la procréation et les activités biomédicales y relatives, ni à la bioéthique en général. En effet, elle estime que les questions liées à la bioéthique sont généralement traitées de manière très insuffisante au Luxembourg, tant au niveau scientifique, légal que politique. À part des avis de la Commission Nationale d'Éthique du Grand-Duché de Luxembourg (CNE), ¹⁰ il n'y a eu guère d'interrogations, de débats ou d'analyses publiques en la matière. La CCDH souligne qu'avec le progrès rapide des technologies médicales, biologiques et génétiques, les impacts sur les droits humains risquent de devenir de plus en plus importants. Il devient dès lors primordial et urgent de s'interroger sur les impacts préjudiciables pour les générations actuelles et futures et le bien-être des êtres humains, qui doit « *prévaloir sur le seul intérêt de la société ou de la science* ». ¹¹ La

⁷ Marie-Geneviève Pinsart, *La Bioéthique : idées reçues sur la bioéthique*, Le Cavalier Bleu Editions.

⁸ Division de la Recherche de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Bioéthique et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, 2016, p. 3.

⁹ En d'autres mots, elle peut se définir comme l'ensemble des applications à la médecine des résultats de la recherche en biologie et des techniques utilisées en biologie, voir www.vocabulaire-medical.fr/encyclopedie/331-bioethique-biomedecine.

¹⁰ Voir notamment les Avis 26, 24, 23 et 22 de la CNE.

¹¹ Article 2 de la *Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les Droits de l'Homme*

CCDH renvoie dans ce contexte notamment aux différents instruments internationaux tels que la Convention d'Oviedo¹² et ses protocoles additionnels, les lignes directrices de l'Organisation Mondiale de la Santé¹³ ainsi que la Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme.¹⁴

La CCDH note cependant que l'Accord de coalition prévoit l'élaboration d'une loi-cadre relative à la bioéthique, posant « *les grands principes dans ce domaine* » qui traiteront « *entre autres, [d]es problématiques éthiques liées à la procréation humaine, au génie génétique, au brevetage du vivant, aux interventions sur le corps humains, ainsi qu'aux expérimentations à visée thérapeutique ou de recherche, notamment en ce qui concerne les embryons surnuméraires* ». ¹⁵ Elle salue cette initiative, tout en regrettant que cette loi-cadre ne soit pas encore finalisée étant donné que ces questions sont indissociables du projet de loi sous avis.

En tout état de cause, la CCDH incite le gouvernement à veiller à la transparence et à la collaboration étroite avec la société civile ainsi que les experts nationaux, tels le Centre national de Génétique, le Laboratoire National de Procréation Médicalement Assistée ainsi que la Commission Nationale d'Éthique, et internationaux dans ces domaines, étant donné qu'il s'agit souvent de choix politiques et sociétaux qui dépassent la seule sphère médicale. Il est également indispensable d'associer les acteurs du terrain à l'élaboration d'un cadre légal ou réglementaire en la matière. En même temps, la CCDH souligne que la loi ne peut pas tout prévoir et qu'il s'agit d'un domaine en développement permanent. Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à mettre tout en œuvre afin que le cadre légal et réglementaire soit systématiquement analysé et adapté en fonction de l'évolution de la société et de la biomédecine. Ces recommandations valent également pour l'élaboration du présent projet de loi et les questions liées à la PMA, la GPA et les manipulations génétiques, épigénétiques et embryonnaires.

D'une manière générale, la CCDH recommande au gouvernement d'envisager la mise en place d'un conseil permanent multidisciplinaire au niveau national qui devra obligatoirement accompagner toute élaboration de loi et toute décision du gouvernement liée à la bioéthique et à la biomédecine. Ce conseil pourrait contribuer à l'harmonisation des pratiques au Luxembourg en établissant des lignes directrices, notamment en collaboration avec les comités d'éthique hospitaliers et des experts nationaux et internationaux.¹⁶ En même temps, il devrait y avoir des équipes locales au sein des hôpitaux, centres de fécondation et le centre national de génétique, en charge de l'accompagnement médical et psycho-social des personnes concernées. Ces dernières doivent être informées d'une manière transparente et compréhensible sur toutes les implications des interventions dans la matière.

et la biomédecine, Conseil d'Europe, 4 avril 1997.

¹² *Ibid.*

¹³ Organisation mondiale de la santé, *WHO guidelines on ethical issues in public health surveillance*, 2017, disponible sur <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255721/9789241512657-eng.pdf>.

¹⁴ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme*, 19 octobre 2005.

¹⁵ Accord de coalition, p. 106.

¹⁶ Cette équipe devrait réunir notamment des généticiens, gynécologues, pédiatres, psychologues, représentants de et pour personnes handicapées, ...

En attendant la mise en place d'un tel conseil, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller à consulter les différentes parties prenantes en amont de l'élaboration des projets de loi.

À l'exemple d'autres pays tels que l'Allemagne,¹⁷ la CCDH recommande aussi de fixer des critères neutres qui devront obligatoirement être pris en compte pour toute intervention médicale relative à la procréation (p. ex. l'absence de danger pour la vie de la mère ou de l'enfant), en collaboration avec des experts nationaux et internationaux.¹⁸ De plus, il faudra veiller à ce que certains autres critères (p. ex. l'orientation sexuelle, le statut socio-économique, un handicap ...) ne posent pas d'obstacles à l'accès aux différentes pratiques relatives à la procréation.

III. Le projet de loi sur la filiation – la procréation médicalement assistée et la gestation pour autrui

A. Observations préliminaires – la (non)existence d'un droit à la procréation et l'intérêt supérieur de l'enfant

Tant le désir d'avoir un enfant que la décision de devenir parents génétiques relèvent du droit au respect de la vie privée et familiale.¹⁹ Néanmoins, le droit à la procréation n'est pas un droit absolu et dès lors le recours aux différentes méthodes de procréation peut faire l'objet de restrictions tout en mettant en balance les intérêts des personnes concernées et de l'enfant à naître. Une telle restriction doit en tout cas poursuivre un but légitime : Il s'agit notamment de la protection de l'ordre public, de la moralité publique et/ou de la santé publique, mais aussi de la protection des droits et libertés d'autrui.

La CCDH souligne que ni le droit national, ni le droit international consacrent un véritable « *droit à un enfant* », ²⁰ dans le sens qu'il y aurait une obligation positive généralisée qui obligerait l'État à garantir à tout un chacun le droit d'avoir un enfant : « *Un enfant n'est ni un bien, ni un service que l'État peut garantir ou fournir, mais un être humain titulaire de droits.* »²¹ L'autorisation, voire l'interdiction, des techniques

¹⁷ *Richtlinien des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen über ärztliche Maßnahmen zur künstlichen Fortpflanzung*, 16. März 2017, BAnz AT 01.06.2017 B4, in Kraft getreten am 2. Juni 2017.

¹⁸ À titre d'exemple, on peut citer la European Society of Human Reproduction and Embryology (voir notamment www.eshre.eu/Guidelines-and-Legal/Guidelines/EthicsECS), les sociétés savantes de gynécologie et obstétrique, etc.

¹⁹ CourEDH, Grande Chambre, *arrêt S.H c/ Autriche*, 3 novembre 2011 : La Cour y a affirmé que le choix d'un couple de concevoir un enfant et de recourir à cette fin à la PMA constitue une forme d'expression de la vie privée et familiale (§2) ; voir aussi l'affaire *Dickson c R-U* Arrêt grand chambre 4.12.2007 : « *l'article 8 est applicable aux griefs des requérants en ce que le refus de l'insémination artificielle concerne leur vie privée et familiale, ces notions incluant le droit au respect de leur décision de devenir parents génétiques (E.L.H. et P.B.H. c. Royaume-Uni, nos 32094/96 et 32568/96, décision de la Commission du 22 octobre 1997, DR 91-B, p. 61, Kalachnikov c. Russie (déc.), no 47095/99, CEDH 2001-XI, Aliev c. Ukraine, no 41 220/98, §§ 187-189, 29 avril 2003, et Evans c. Royaume-Uni [GC], no 6339/05, §§ 71-72, CEDH 2007-I)* »

²⁰ Voir, par exemple, Saclier, *Children and adoption*, p.12 et 13; et Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child*. Voir aussi CourEDH, *arrêt Dickson c. Royaume-Uni*, §§69-71.

²¹ Rapport de la Rapporteuse spéciale Maud de Boer-Buquicchio sur la vente et exploitation sexuelle

telles que la PMA ou la GPA relèvent donc principalement de choix politiques et sociétaux, qui doivent néanmoins tenir dûment compte des différents droits humains impliqués.²²

Un État peut par exemple décider d'interdire la PMA avec tiers donneurs (PMA exogène) pour prévenir le « *risque d'exploitation des femmes en situation de vulnérabilité* » ou pour « *limiter les risques sanitaires auxquels s'exposent les donneuses d'ovules* ». ²³

Aussi, il y a lieu de noter que la Cour européenne des droits de l'homme a constaté, au sujet d'une PMA avec tiers donneur, « *que le domaine en cause, qui paraît se trouver en perpétuelle évolution et connaît des évolutions scientifiques et juridiques particulièrement rapides, appelle un examen permanent de la part des États contractants* ». ²⁴ Par ailleurs, le principe de non-discrimination requiert que les règles en matière de procréation ne soient pas discriminatoires pour certaines parties de la population. En tout état de cause, leur mise en œuvre doit être strictement réglementée et basée sur les droits humains afin d'éviter des inégalités et des abus.

Comme déjà mentionné dans son avis 3/2015, la CCDH soutient l'idée que la notion de famille se construit en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être au centre de la préoccupation du législateur, l'enfant méritant une attention et une protection particulière. La CCDH exhorte le gouvernement à analyser d'une manière générale et systématique toute mesure à la lumière de l'intérêt supérieur de l'enfant et des droits de l'enfant, y compris le droit à l'identité, le droit à l'autonomie et au respect de la vie privée, le droit à l'égalité et à la non-discrimination, le droit à l'intégrité physique ainsi que le droit d'avoir les meilleurs soins de santé possible.²⁵ Elle souligne également que « *la filiation est multiple : affective, sociale, charnelle et bien sûr biologique* ». ²⁶ Pour tenir compte de cette diversité, il est crucial de ne pas réduire la question de la filiation à l'unique dimension biologique.

C'est à la lumière des principes susmentionnés que la CCDH a analysé le projet de loi sous avis.

d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, 15.01.2018, [A/HRC/37/60](#), p. 18.

²² CourEDH, Affaire *SH et autres c. Autriche*, Arrêt grande chambre, 3.11.2011.

²³ *Ibid*, §113.

²⁴ *Ibid*, §118.

²⁵ Voir dans ce contexte Kavot Zillén, Jameson Garland et Santa Slokenberga, *The Rights of Children in Biomedicine : Challenges posed by scientific advances and uncertainties*, Report commissioned by the Committee on Bioethics for the Council of Europe, 2017.

²⁶ Avis de l'Ombuds Comité pour les Droits de l'Enfant concernant le projet de loi 6568 portant réforme du droit de filiation, disponible sur <http://ork.lu/index.php/fr/den-ork-get-sain-avis/351-avis-de-l-ombuds-comite-pour-les-droits-de-l-enfant-concernant-le-projet-de-loi-6568-portant-reforme-du-droit-de-filiation>.

B. La procréation médicalement assistée (PMA)

1. Les différentes techniques

Le projet de loi sous avis encadrera et autorisera différentes formes de PMA : l'insémination artificielle avec ou sans tiers-donneur, la fécondation *in vitro* (FIV) avec ou sans tiers-donneur et l'accueil d'embryon. Vu que le projet de loi ne distingue pas entre dons de sperme, dons d'ovocytes et dons d'embryons, la CCDH part du principe que ces trois types de dons seront autorisés. La CCDH note aussi que le Centre de Fertilité du Centre Hospitalier du Luxembourg, reconnu comme service national, est à l'heure actuelle le seul à offrir les services de FIV au Luxembourg. L'insémination artificielle par contre peut être réalisée par les cabinets de gynécologues tandis que la préparation du sperme est dans ce cas également proposée par certains laboratoires de biologie clinique privés. Il convient également de noter que les dons d'ovocytes et les dons d'embryons ne sont actuellement pas réalisés et il n'y a pas non plus de banque de sperme au Luxembourg.²⁷

En ce qui concerne plus spécifiquement la **PMA avec tiers donneur**, celle-ci sera finalement autorisée par le projet de loi sous avis, sans que le ou les auteurs du projet parental ne doivent exprimer leur consentement devant un tribunal ou un notaire, étant donné que selon la Commission juridique du Parlement, « *recourir à une [PMA] ou non est intimement liée à la vie privée du ou des auteurs du projet parental (...)* ». ²⁸ Cette obligation sera en effet remplacée par l'obligation généralisée de conclure une convention médicale avant toute démarche médicale relative à la PMA (voir le point 2 ci-dessous). Si la CCDH partage la position de la Commission juridique et estime que ce changement simplifie les démarches pour le(s) auteur(s) du projet parental, elle souligne l'importance de garantir l'accès à des conseils juridiques adéquats afin que les personnes puissent être informées sur leurs droits et leurs obligations en matière de filiation, surtout en cas de PMA avec tiers donneur.

La CCDH note également que la **PMA post mortem** (avec ou sans tiers-donneur) sera autorisée et encadrée par le futur article 313-2 (1) du Code civil. La CCDH se demande dans ce contexte si la PMA *post mortem* est déjà à l'heure actuelle pratiquée au Luxembourg et, le cas échéant, où, sous quelles conditions et par qui ? Étant donné qu'il n'y a pas eu de réflexions ou règles au niveau national, la CCDH estime que l'encadrement légal de cette pratique apportera en tout état de cause plus de sécurité juridique pour toutes les parties concernées.

Selon le projet de loi, les personnes concernées devront explicitement consentir à la PMA *post mortem* dans leur convention médicale. En outre, il faudra que « *l'insémination post mortem de gamètes de l'auteur survivant* » ou « *l'implantation post mortem d'embryons* » soit réalisée, « *au plus tard dans l'année qui suit le décès* ».

²⁷ « *Le trop faible bassin de population masculine ne serait pas en mesure d'assurer un approvisionnement suffisant, et augmenterait les risques de consanguinité. Mais le pays autorise l'importation de « semence » depuis des banques de sperme européen.* », Patrick Jacquemot, *Les femmes recourent plus souvent à la PMA*, Wort, 30.10.2019.

²⁸ Projet de loi 6568A, Amendement n°11, Article 313-1 du Code civil, pp. 7-8.

de l'auteur défunt du projet parental ». ²⁹ Selon les commentaires de l'article, il s'agirait « notamment [de] ne pas laisser en suspens pendant une durée indéterminée des successions éventuelles ». ³⁰ La CCDH se questionne quant aux justifications (aspects psychologiques, médicaux ...) de cette limitation dans le temps et appelle à la considération des répercussions éventuelles y liées. La CCDH partage le souci de vouloir éviter des situations discriminatoires en termes de successions pour l'enfant né d'une PMA *post mortem*. Or, elle souligne qu'il ne suffit pas de tenir exclusivement compte des considérations patrimoniales, mais qu'une attention particulière doit être consacrée par exemple aux questions psychologiques et médicales qui se posent dans ce contexte. Toutefois, la CCDH salue que le projet de loi prévoit qu'en cas de non-respect de ce délai, la filiation sera quand même établie à l'égard de l'auteur défunt du projet parental.

La CCDH note que les auteurs des amendements ont voulu créer un « cadre légal strict ». Il est ainsi prévu que toute PMA *post mortem*, qui ne respecte pas les autres conditions posées par le projet de loi, ³¹ aura comme conséquence que la filiation de l'enfant ne pourra pas être établie à l'égard de l'auteur défunt. De plus, une telle PMA sera sanctionnée par des peines pénales. ³² Il ressort du commentaire des articles qu'il s'agirait de protéger le consentement du parent défunt. Si la CCDH peut comprendre cette préoccupation et reconnaît l'importance accordée au consentement, elle se demande néanmoins si cette approche ne risquera pas de compromettre l'intérêt supérieur de l'enfant, qui risque d'être confronté au fait d'être né sans l'accord de son parent défunt, et de surplus sera privé de son lien de filiation avec ce dernier. La CCDH invite par conséquent le gouvernement à veiller à créer une balance réelle entre les droits de l'enfant et des parents. Le cas échéant, il convient de prévoir des garanties supplémentaires pour préserver l'intérêt supérieur de l'enfant.

La CCDH comprend que le don de gamètes ou d'embryons du vivant du donateur en vue d'une PMA *post mortem* peut répondre aux désirs d'un couple de fonder une famille, relevant du droit au respect de la vie privée et familiale des parents, surtout en cas de maladie grave entraînant la mort. Elle salue la volonté des auteurs des amendements de respecter ces choix qui relèvent en effet de la sphère privée des personnes concernées. Néanmoins, la CCDH rappelle l'importance de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit toujours être l'élément prépondérant – c'est en effet l'enfant qui devra supporter la plupart des conséquences quant au choix de ses parents. En tout état de cause, il est important de veiller à ce que tout soit mis en œuvre afin que l'enfant soit au courant de sa conception et ait inconditionnellement accès à ses origines (voir le point 4 ci-dessous). Au vu de toutes les réflexions et observations qui précèdent, la CCDH exhorte le gouvernement à faire et publier une analyse approfondie de l'impact de cette pratique sur l'intérêt supérieur de l'enfant et les droits de leur(s) parent(s).

²⁹ Projet de loi 6568A, Amendement n°12, Article 313-2 (1) du Code civil, p. 10.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Projet de loi 6568A, Amendement n°12, Article 313-2 (1) du Code civil, p. 10. Il s'agit par exemple d'un vice de consentement ou de la non-existence d'une convention médicale.

³² Projet de loi 6568A, Amendement n°57, Article 12 de la loi du 1^{er} août 2007 relative aux tissus et cellules humains destinés à des applications humaines, p. 30.

2. La convention médicale, le consentement et l'affectation des gamètes ou embryons

Les amendements proposés par la Commission juridique prévoient qu'une **convention médicale** devra désormais être établie avant toute démarche médicale relative à la PMA. Cette convention sera conclue entre le ou les auteurs du projet parental et le centre de fécondation consulté ou le médecin en charge.

La CCDH salue dans ce contexte qu'un parent ne pourra pas, après avoir consenti à la PMA, se soustraire à sa responsabilité envers l'autre parent et envers l'enfant.³³ Il est en effet primordial de consacrer une attention particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant et d'éviter que ce dernier soit privé de ses liens de filiation à cause des manquements légaux ou conventionnels de ses parents. Le nouvel article 313-1 alinéa 4 du Code civil prévoit cependant que le **consentement pourra être révoqué** par écrit par « *l'homme ou la femme* » avant la réalisation de la PMA. La CCDH salue la possibilité de pouvoir retirer son consentement et estime que ces dispositions sont conformes aux droits humains: en effet, il n'y a pas de hiérarchie entre le désir d'avoir un enfant biologique et le désir de ne pas en avoir.³⁴

Par contre, la CCDH note dans ce contexte que la filiation pourra être contestée si « *le consentement des parents a été privé d'effet* » et qu'il n'y aura dans ce cas pas de lien de filiation par rapport à l'autre parent dont le consentement aurait été vicié.³⁵ La CCDH renvoie dans ce contexte à ses interrogations et recommandations formulées ci-dessus dans le contexte de la PMA *post mortem* : elle s'interroge sur l'impact d'une telle contestation sur l'enfant à naître et estime qu'il faudra le cas échéant mettre en place les garanties qui s'imposent pour respecter l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit au respect de la vie privée et familiale des parents.

La CCDH salue d'ailleurs d'une manière générale que, conformément à sa recommandation formulée dans son avis 3/2015, les termes « *père et mère* » ont été remplacés par des termes plus neutres, tels que les « *parents* ». Dans ce même ordre d'idées, elle invite le gouvernement à éviter les terminologies binaires telles que « *l'homme ou la femme* », sachant que certaines personnes ne rentrent pas dans ces catégories.

La convention médicale susmentionnée devra régler obligatoirement **l'affectation des gamètes ou d'embryons surnuméraires cryoconservés** en cas de séparation, de divorce, d'incapacité permanente de décision ou de décès, ou leur affectation à l'échéance de leur délai de conservation avant l'insémination de gamètes ou d'embryons.³⁶ En ce qui concerne plus spécifiquement les **embryons surnuméraires cryoconservés**, leur affectation en cas de divergence d'opinions insoluble s'ajoutera aux points précités qui devront figurer dans la convention médicale. La CCDH s'interroge dans ce contexte sur la définition de la notion « *d'incapacité permanente* »

³³ *Ibid.*

³⁴ CourEDH, Arrêt de Grande Chambre, *Affaire Evans c. Royaume-Uni*, n°6339/50.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

de décision » et exhorte les auteurs du projet de loi à la préciser davantage. Ainsi, faudra-t-il notamment veiller en particulier au respect des droits des personnes en situation de handicap.

Si la CCDH salue la volonté de la Commission juridique de donner une suite aux préoccupations exprimées par la CCDH dans son avis 3/2015,³⁷ elle estime qu'il serait plus opportun de prévoir un cadre légal précisant les grandes lignes de ce qui est permis et ce qui ne l'est pas,³⁸ élaboré en étroite collaboration avec les acteurs du terrain et des experts externes. À défaut d'un tel cadre, les médecins appelés à dresser les conventions médicales et le(s) parent(s) seront confrontés à des décisions médicales, éthiques et juridiques difficiles qui peuvent avoir des conséquences considérables dans un domaine qui est en constante évolution. La CCDH déplore dans ce contexte que le règlement grand-ducal, qui est censé préciser le contenu de la convention médicale,³⁹ ne soit pas annexé au projet de loi. La CCDH s'interroge également si, et le cas échéant pour quels motifs, un centre de fécondation ou un médecin pourrait **refuser l'établissement de la convention médicale**.⁴⁰

Pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH insiste encore une fois sur la mise en place d'un cadre juridique clair et cohérent qui repose avant tout sur des réflexions médicales et bioéthiques pertinentes et qui sera contrôlé et adapté régulièrement en fonction des développements sociétaux et scientifiques.

3. Le choix des gamètes ou embryons

En ce qui concerne **le choix des gamètes en cas de PMA avec tiers donneur**, la CCDH s'interroge sur les garanties et règles applicables en la matière. Selon le Laboratoire National de PMA, il faudra s'adresser à une banque de sperme internationale où « *il sera le plus souvent possible d'apparier le donneur et le futur père selon des caractéristiques phénotypiques (ethnicité, morphotype, groupe sanguin...)* ». ⁴¹ La CCDH constate d'ailleurs que, contrairement à sa recommandation dans son avis 3/2015, le projet de loi ne clarifie ni les modalités de la sélection des embryons et des gamètes ni les manipulations sur le matériel génétique et embryonnaire humain. La CCDH souligne qu'il y a de nombreuses implications importantes qui devraient être considérées et clarifiées.

À titre d'exemple, il faut éviter que les auteurs d'un projet parental puissent **choisir des gamètes ou un embryon « à la carte »**, par exemple en choisissant le sexe.⁴²

³⁷ CCDH, Avis 3/2015, p. 3.

³⁸ Par exemple fixer des limites relatives à l'affectation et la conservation des gamètes et embryons surnuméraires.

³⁹ Projet de loi 6568A, Amendement n°11, Article 313-1 du Code civil, commentaire de l'article, p. 8.

⁴⁰ Dans l'absence d'un cadre juridique y relatif, les motifs fixés par les professionnels du secteur pour refuser une PMA sont l'âge (maximum 45 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes), le risque obstétrical majeur ou une contre-indication médicale, un doute sur le bien-être de l'enfant à venir, l'usurpation d'identité ou fraude.

⁴¹ Centre de fertilité, *Guide de la procréation médicalement assistée au CHL*, p. 27, disponible sur <https://maternite.ch.lu/sites/chl/files/guide-pma-chl-2017.pdf>

⁴² Si pour l'instant, les possibilités technologiques semblent encore limitées, il est désormais possible de déterminer la couleur des yeux : Amy Dockser Marcus, *Is it ethical to choose your baby's eye color ?*, The Wall Street Journal, 2.10.2018, disponible sur www.wsj.com/articles/is-it-ethical-to-

En effet, cette faculté est interdite notamment par l'article 14 de la Convention d'Oviedo, sauf en cas de maladies héréditaires graves liées au sexe.⁴³ De même, il faut s'interroger sur les implications du choix de l'état de santé d'un embryon ou de l'enfant nouveau-né. L'exclusion d'embryons par exemple à cause d'un éventuel handicap futur pourrait accentuer le risque de stigmatisation pour les personnes handicapées concernées et leur(s) parent(s). Or, la possibilité de pouvoir choisir les gamètes ou un embryon en fonction de leur état de santé pourrait se justifier pour augmenter les chances d'implantation et d'une grossesse évolutive.⁴⁴ La même question se pose notamment en cas de grossesse spontanée et en cas de PMA sans tiers donneur, où certaines pratiques permettent de détecter des anomalies génétiques et/ou chromosomiques. La CCDH estime qu'il serait opportun de prévoir un cadre qui repose sur des considérations médicales pertinentes et précises, tout en veillant au respect des droits de l'enfant et des personnes en situation de handicap conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant et à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.⁴⁵ Il faut donc aussi qu'il y ait des règles claires par rapport aux **diagnostics préimplantatoires (DPI)**, au **diagnostic prénatal (DPN)** et aux conseils génétiques ainsi qu'à ses conséquences, en tenant dûment compte des implications pour les droits de l'enfant et des parents (voir le chapitre IV ci-dessous).⁴⁶ La mise en œuvre du plan national Maladies rares 2018-2020,⁴⁷ en particulier l'objectif A1 « *L'Application du principe de prévention en maladies rares* » et l'objectif A2 « *Consolidation d'un service de conseil génétique en maladies rares* », joue également un rôle important à cet égard.⁴⁸ La CCDH souligne qu'en tout état de cause, il faut veiller à ce que l'auteur ou les auteurs du projet parental ne soient pas laissé(s) seuls dans ces choix difficiles.

[choose-your-babys-eye-color-1538487936](https://www.fertility-docs.com/programs-and-services/pgd-screening/choose-your-babys-eye-color-1538487936) ; Dr. Jeffrey Steinberg, *Choose your baby's eye color*, disponible sur www.fertility-docs.com/programs-and-services/pgd-screening/choose-your-babys-eye-color.php.

⁴³ Selon l'article 14 de la Convention d'Oviedo « *L'utilisation des techniques d'assistance médicale à la procréation n'est pas admise pour choisir le sexe de l'enfant à naître, sauf en vue d'éviter une maladie héréditaire grave liée au sexe* ».

⁴⁴ Voir aussi la partie IV ci-dessous. Il s'agit notamment d'éviter que les embryons ne soient pas viables et qu'ils provoquent une fausse-couche. Les échecs sont dus à des anomalies génétiques des embryons. Certains gènes peuvent être analysés afin de voir s'ils sont porteurs d'une mutation critique, comme celles occasionnant la mucoviscidose ou d'autres maladies génétiques, dont les parents peuvent être porteurs : Nathalie Mayer, *Bientôt des bébés sur mesure nés d'une FIV ?*, 22.11.2018, disponible sur www.futura-sciences.com/sante/actualites/bebe-bientot-bebes-mesures-fiv-47668/.

⁴⁵ ONU, *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, New York, 13 décembre 2006.

⁴⁶ Pour les risques d'impacts négatifs sur les droits de l'enfant, voir Kavot Zillén, Jameson Garland et Santa Slokenberga, *The Rights of Children in Biomedicine : Challenges posed by scientific advances and uncertainties*, Report commissioned by the Committee on Bioethics for the Council of Europe, 2017.

⁴⁷ Plan national Maladies rares 2018-2022, p. 50, disponible sur <https://sante.public.lu/fr/publications/p/plan-national-maladies-rares-2018-2022/plan-national-maladies-rares-2018-2022.pdf>.

⁴⁸ Selon la note explicative du Plan national, « *[L]e principe de prévention consiste à anticiper et à prendre des mesures permettant d'éviter ou de réduire un risque pour une personne ou une collectivité (dans ce cas une famille biologique), d'identifier précocement une déficience ou une maladie, de mettre en place des mesures adéquates pour anticiper des conséquences de santé préjudiciables* »

La CCDH renvoie dans ce contexte également à l'avis de la CNE qui recommande entre autres d'autoriser le DPI uniquement pour des indications médicales bien délimitées. La CNE recommande en effet par exemple de l'interdire pour écarter un embryon ayant des gènes susceptibles de mener au développement de maladies dépendant d'autres facteurs génétiques ou environnementaux pour s'exprimer. En même temps, elle s'exprime contre la sélection d'un embryon pour l'utiliser comme « *futur bébé-médicament* » pour pouvoir soigner un enfant déjà né avec des besoins médicaux spécifiques,⁴⁹ une pratique qui se fait déjà depuis plus de vingt ans au Luxembourg.⁵⁰

La CCDH invite le gouvernement à prendre clairement position par rapport à toutes les questions qui peuvent se poser dans ce domaine. Elles seront abordées plus en détail sous le chapitre IV du présent avis.

4. L'accès aux origines

La CCDH réitère sa position selon laquelle tout enfant doit avoir le droit d'accéder à ses origines, surtout en cas de dons de gamètes ou d'embryons, un droit qui est explicitement reconnu à l'enfant par l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée par le Luxembourg le 7 mars 1994.⁵¹

Le projet de loi, tel que modifié par les amendements parlementaires, prévoit désormais un tel accès « ***dans la mesure du possible*** », qui sera « ***sans effet sur son état civil et sur sa filiation*** ». ⁵²

La CCDH salue que selon les commentaires de l'article, l'accès à ses origines engloberait tous les modes de procréation et s'appliquera aux données relatives aux origines d'une personne en cas d'accouchement sous X, d'adoption plénière, de PMA ou de GPA. Or, le droit d'accès à l'origine prévu par le projet de loi reste relativement vague. Il n'est pas clair quelle sera la procédure à suivre, quelles informations pourront être obtenues ou si des obligations pourront en découler pour les parents ou les autorités.⁵³

La CCDH note et salue le dépôt du nouveau projet de loi 7674 sur « *l'accès à la connaissance de ses origines dans le cadre d'une adoption ou d'une procréation médicalement assistée avec tiers donneurs* », qui fournit plus de précisions à cet égard. Comme le projet de loi sous avis ainsi que le nouveau projet de loi 7674 sont étroitement liés, la CCDH souligne que ceux-ci doivent être élaborés ensemble et en étroite collaboration avec les experts du terrain afin d'éviter des incohérences ayant pour conséquences la naissance de situations discriminatoires, faute notamment de prise en considération suffisante des problèmes qui pourront se poser en pratique. Il

⁴⁹ CNE, Avis 26 - PMA, GPA, accouchement anonyme : autant de défis éthiques pour la société, pp. 31 et 35.

⁵⁰ Pour la problématique du « *bébé-médicament* » voir également la partie IV.A.1.c de l'avis.

⁵¹ Nations Unies, Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989, [Recueil des Traités](#), vol. 1577, p. 3.

⁵² Projet de loi 6568A, Amendement n°3, Article 312bis du Code civil, p. 4.

⁵³ Il y est précisé qu'une « *telle disposition ne peut donner lieu à une obligation de résultat de la part des autorités publiques* ».

est important de préciser les droits et les obligations de toutes les personnes concernées ainsi que les modalités de l'accès aux origines afin de créer un système efficace et un véritable équilibre entre les intérêts du parent/donneur, d'une part, et de l'enfant, d'autre part. La CCDH se réserve le droit d'aviser le projet de loi 7674 à un stade ultérieur et renvoie à ses recommandations élaborées dans son avis 3/2015.

5. Une PMA pour toutes ? Un accès égal avec des effets différents

Finalement, la CCDH se réjouit que le projet de loi suit la logique de la « *PMA pour toutes* ». En effet, en ce qui concerne l'accès à la PMA, **le projet de loi ne fait plus de différence entre les couples de même sexe, de sexes opposés, mariés, pacsés, vivant en concubinage ou femmes célibataires.**⁵⁴ En cas de PMA avec tiers donneur (ou en cas de GPA réalisée à l'étranger, voir le point C.2 ci-dessous), le projet de loi prévoit la création d'un nouvel acte de l'état civil, à savoir un « *acte de parentalité* », ⁵⁵ qui sera dressé par un officier d'État civil sur présentation de la convention médicale. Le ou les auteurs du projet parental seront ensuite mentionnés comme parents dans l'acte de naissance et « *une mention relative à cet acte est portée sur l'acte de naissance de l'enfant* ». ⁵⁶ La CCDH s'interroge sur le concept de cet acte de parentalité et invite le gouvernement à fournir des explications supplémentaires : il s'agira de veiller à ne pas créer des situations discriminatoires et stigmatisantes.

La CCDH se doit de constater que les conséquences d'une PMA ne seront pas les mêmes pour toutes les personnes. En effet, le projet de loi maintiendra le principe selon lequel la **présomption légale de paternité ne joue ni en faveur des couples non mariés ni des couples mariés de même sexe.**⁵⁷ Pour un couple marié de même sexe, l'article 312 du Code civil prévoit actuellement que « *[l]'enfant conçu pendant le mariage a pour père le mari (...)* », tandis que son article 143 prévoit que « *[s]i le mariage a été contracté entre des personnes de même sexe, l'article 312 n'est pas applicable* ». La CCDH ne peut pas suivre le raisonnement de la Commission juridique et ne comprend pas en quoi il ne serait « *pas opportun d'étendre la présomption de paternité aux couples non mariés ni d'introduire une présomption de la co-parenté* ». ⁵⁸ Le projet de loi ne fournit aucune explication à cet égard qui pourrait justifier la différence de traitement.

Si la CCDH peut comprendre l'utilité d'une telle présomption qui pourrait protéger les droits d'un enfant nouveau-né et du partenaire de la personne qui accouche l'enfant,

⁵⁴ Projet de loi 6568A, Amendements n°2 et 11, Articles 312 et 313-1 du Code civil, pp. 4 et 7-8.

⁵⁵ Selon l'article 313-3 (4) du Code civil tel qu'amendé par le projet de loi, l'acte de parentalité « *énonce les nom, prénoms, sexe, date de naissance ou, à défaut, âge, lieu de naissance et domicile de l'un ou des deux auteurs du projet parental. Lorsque l'acte est fait après la naissance de l'enfant, il comprend également les dates et lieu de naissance, le sexe et les prénoms de l'enfant ou, à défaut, tous renseignements utiles sur la naissance. L'acte de naissance de l'enfant indique le ou les auteurs de l'acte de parentalité comme parents. Une mention relative à cet acte est portée sur l'acte de naissance de l'enfant.* »

⁵⁶ Projet de loi 6568A, Amendement n°13, Article 313-3 (1) du Code civil, p. 13.

⁵⁷ Projet de loi 6568A, Amendement n°43, Art. 143 du Code civil, commentaire de l'article, p. 25.

⁵⁸ Projet de loi 6568A, Amendement n° 43, p. 25.

la CCDH est d'avis que les articles susmentionnés reposent sur une conception anachronique de la famille.

Poussée à l'extrême, cette logique pourrait aboutir à des situations absurdes. En effet, l'épouse d'une femme qui donne naissance à un enfant par voie de PMA ne pourra pas être présumée être le parent de cet enfant, même si elle est génétiquement liée à l'enfant (p. ex. en cas de PMA avec don d'ovocyte). Or, s'il s'agissait d'un époux de sexe masculin, ce dernier serait présumé être le père de l'enfant du seul fait qu'il est de sexe masculin, même en cas de PMA avec tiers donneur, c'est-à-dire sans aucun lien biologique.

De même, la ou le partenaire d'une femme qui accouche sera uniquement reconnu.e comme parent de l'enfant si le couple est marié. Des couples non mariés, y compris les personnes pacsées, ne profiteront donc pas non plus de la présomption de paternité.

L'inapplicabilité de la présomption légale de paternité peut cependant avoir des conséquences négatives. Au moment de l'accouchement, l'enfant nouveau-né n'a aucun lien de filiation avec son parent homosexuel ou son parent non marié. Si, par exemple, la personne accouchant de l'enfant décède au moment de l'accouchement, la situation devient particulièrement compliquée pour l'enfant nouveau-né et son parent survivant quant à son état civil.

Le nouvel acte de parentalité, qui pourra être dressé en cas de PMA avant ou après la naissance, apportera une certaine sécurité juridique aux couples concernés et aux enfants. Or, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une discrimination non justifiée des couples non mariés et des couples homosexuels. Par ailleurs, la CCDH souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant devrait occuper la place principale : en effet, quel que soit le cadre de la naissance de l'enfant, dans le mariage ou hors mariage, de parents hétéros- ou homosexuels, le lien de filiation devrait toujours être identique pour tous les enfants. Voilà pourquoi la CCDH exhorte les auteurs du projet de loi à revoir le projet de loi sur ce point. Si le gouvernement souhaite maintenir le concept de la présomption de « paternité », la CCDH l'incite à s'inspirer du modèle de coparentalité qui devra s'appliquer à tous les couples sans discrimination, quel que soit leur orientation sexuelle ou leur statut marital.

C. La gestation pour autrui (GPA)

1. Le maintien de l'interdiction de la GPA au Luxembourg

La CCDH prend acte du fait que **la GPA restera interdite au Luxembourg**⁵⁹ et que des peines seront prévues pour la mère porteuse et les parents d'intention en cas de GPA réalisée au Luxembourg.⁶⁰

⁵⁹ 19 pays sur 28 interdisent actuellement la GPA dans l'UE. Les 9 autres pays autorisent ou tolèrent la GPA : la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, la Grèce, la Roumanie, l'Irlande et le Royaume-Uni.

⁶⁰ Projet de loi 6568A, Amendement n°52, Article 391quinquies du Code pénal, p. 27 :

À titre préliminaire, la CCDH rappelle que la CNE considérait « *qu'une généralisation, postulant que toute maternité de substitution est contraire à la dignité humaine, comporte des risques pour les mères porteuses, les enfants à naître et constitue ainsi une menace pour la société, n'est pas corroborée par les données actuellement disponibles* ». ⁶¹ Par contraste, en France, le Comité consultatif national d'éthique adopte une position ferme et estime qu'il n'y a pas de GPA éthique et plaide pour le maintien et le renforcement de son interdiction, quelles que soient les motivations des personnes – il s'agirait, selon le Comité de refuser l'exploitation de la femme, de veiller au respect de la personne humaine, de garantir l'indisponibilité du corps humain et de refuser la chosification de l'enfant. ⁶² En même temps, la CCDH souligne que selon les conclusions de la Rapporteuse spéciale sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, si les GPA « *altruistes* » et les GPA « *commerciales* » sont fondées sur un **cadre légal strict basé sur les droits humains**, elles ne constituent pas forcément une vente d'enfants. ⁶³

Si la CCDH peut comprendre, dans une certaine mesure, ces différentes positions, elle souligne toutefois que **les droits fondamentaux des femmes et surtout les considérations liées à l'intérêt supérieur de l'enfant doivent primer** sur toutes les autres considérations. ⁶⁴ La CCDH condamne toute commercialisation de la GPA et tout service de ce type en l'absence d'un cadre légal respectueux des droits humains l'autorisant explicitement. En effet, la gestation pour autrui, « *en l'absence de réglementation claire, relève de la vente d'enfants* » et expose les femmes à des risques d'exploitation particuliers. ⁶⁵ Elle renvoie dans ce contexte également à la résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 qui « *reconnait que l'exploitation sexuelle à des fins de gestation pour autrui et de reproduction [...] est inacceptable et constitue une violation de la dignité humaine et des droits de l'homme* ». ⁶⁶ Néanmoins, il serait faux d'assumer que l'élaboration d'un cadre légal permet d'éviter toute vente d'enfant ou traite des êtres humains. ⁶⁷ De même, il serait peu réaliste de présumer qu'une interdiction pure et simple de toute forme de GPA au Luxembourg mettra fin au recours à cette pratique par les personnes intéressées. En effet, celles-ci se dirigeront

Emprisonnement de huit jours à six mois et/ou une amende de 2.000 à 25.000 euros. Voir aussi l'amendement n°57, Article 12 de la loi du 1^{er} août 2007 relative aux tissus et cellules humains destinés à des applications humaines, p. 29.

⁶¹ CNE, *Avis 26 - PMA, GPA, accouchement anonyme : autant de défis éthiques pour la société*, p. 27

⁶² Comité consultatif national d'éthique de France, *Avis 129 Contribution du Comité consultatif national d'éthique à la révision de la loi de bioéthique*, p. 124.

⁶³ *Ibid*, point 75.

⁶⁴ Marie-Xavière Catto, *La gestation pour autrui : d'un problème d'ordre public au conflit d'intérêts ?*, Dossier thématique : Les droits des femmes face à l'essor de l'intérêt de l'enfant *Revue des droits de l'homme* n°3 2013.

⁶⁵ Rapport de la Rapporteuse spéciale Maud de Boer-Buquicchio sur la vente et exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, 15.01.2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/007/72/PDF/G1800772.pdf?OpenElement>, A/HRC/37/60, point 67.

⁶⁶ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 sur la stratégie de l'Union européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes (2019/2169(INI))*, paragraphe 32, disponible sur www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0025_FR.html.

⁶⁷ *Ibid*, point 68.

alors par exemple vers d'autres pays et l'enfant intégrera leur foyer familial, ce qui peut poser problème pour la filiation des enfants. Par ailleurs, la CCDH estime que le fait d'interdire toute GPA au Luxembourg, en créant en même temps un nouvel acte d'état civil qui reconnaîtra sous certaines conditions des GPA réalisées à l'étranger (voir le point 2 ci-dessous), soulève de nombreuses questions.

La CCDH se demande par conséquent si le modèle proposé par les amendements parlementaires tient compte de la réalité des différents modèles familiaux existants aujourd'hui et permet d'éviter toute forme de discrimination. Si l'interdiction prévue par le projet de loi ne conduit pas à mettre fin au recours à la GPA, elle est susceptible d'en limiter l'accès aux seules personnes ayant les moyens financiers nécessaires pour recourir à une GPA à l'étranger. Il y a donc notamment un risque que les personnes qui se trouvent dans des situations socio-économiques plus favorables puissent contourner plus facilement cette interdiction. Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à mener des réflexions et des discussions profondes, inclusives et publiques sur le sujet de la GPA, en tenant dûment compte des droits humains, des droits fondamentaux des femmes et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il y a lieu de veiller à ce que le cadre juridique soit cohérent et exempt de toute source de discriminations. La CCDH recommande plus particulièrement de se fonder sur des études et analyses ainsi que sur des données quantitatives et qualitatives, portant sur l'impact de cette pratique sur les droits de l'enfant⁶⁸ ainsi que sur les risques d'exploitation des femmes dans une perspective intersectionnelle. Il est dans ce contexte important d'inclure toutes les personnes concernées et leurs représentants dans toute discussion y relative.

La CCDH se demande par ailleurs si les **peines prévues pour les parents d'intention et la mère porteuse** qui procèdent à une GPA au Luxembourg sont conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant. Si tant la mère porteuse que les parents d'intention peuvent faire l'objet de peines d'emprisonnement, la CCDH estime que ces peines risquent de pénaliser *in fine* l'enfant. La rapporteuse spéciale des Nations unies recommande d' « *appliquer en priorité aux intermédiaires toute sanction pénale ou civile découlant de l'interdiction des conventions de gestation pour autrui* ». ⁶⁹ La CCDH invite les auteurs du projet de loi à prévoir des garanties suffisantes pour protéger l'enfant né d'une telle situation. ⁷⁰

2. La reconnaissance des GPA réalisées à l'étranger

D'une manière générale et sous réserve de ses observations formulées ci-dessus, la CCDH se réjouit que les nouveaux amendements proposent de reconnaître, sous certaines conditions, les GPA réalisées à l'étranger, renforçant ainsi les droits de

⁶⁸ Pour l'impact sur le bien-être de l'enfant, voir notamment Susan Golombok, *Modern Families, Parents and Children in New Family Forms*, Cambridge University Press, 2015

⁶⁹ Rapport de la Rapporteuse spéciale Maud de Boer-Buquicchio sur la vente et exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, 15.01.2018, [A/HRC/37/60](#), p. 23.

⁷⁰ Il faut aussi garder à l'esprit qu'une telle situation pourrait aboutir à ce que l'enfant, dans le respect de l'article 9 de la CIDE, soit lui aussi privé de sa liberté pour ne pas être séparé de sa famille.

l'enfant.⁷¹ Cette modification avait été recommandée par la CCDH et s'impose notamment au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui prônait que le refus de reconnaître la filiation des enfants nés d'une GPA porte atteinte aux droits des enfants ainsi qu'au respect de la vie privée et familiale.⁷² La CCDH note favorablement que le projet de loi sous avis va un peu plus loin que la législation étrangère. En effet, en France, pour les enfants nés d'une GPA à l'étranger, la transcription d'un acte d'état civil étranger est limitée au seul parent biologique, obligeant le second parent dit « *d'intention* » de passer par une procédure d'adoption. Cette approche a été jugée conforme à la CEDH par la Cour européenne des Droits de l'homme dans l'affaire D. contre France du 16 juillet 2020.⁷³

Selon le projet de loi sous avis, un **acte de parentalité pourra être dressé en cas de GPA réalisée à l'étranger**, si la convention médicale établie à l'étranger est conforme à la législation applicable dans ce pays.⁷⁴ Si ces dispositions s'appliquent en principe tant aux Luxembourgeois qu'aux étrangers, et aux personnes de sexe différent et de même sexe, il y a lieu de noter que selon les auteurs des amendements, l'acte de parentalité ne « *produit seulement des effets si la loi nationale de l'enfant prévoit une filiation dans pareil cas, respectivement la filiation homoparentale* ». ⁷⁵ La CCDH est préoccupée par cette position et recommande de veiller à éviter toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

La CCDH note ensuite qu'il est prévu que même dans l'absence d'un acte de parentalité ou de convention médicale valable au sens du projet de loi, l'enfant pourra bénéficier de la possibilité de l'établissement d'un lien de filiation. Dans un tel cas, l'acte de naissance étranger sera seulement transcrit par rapport à la personne qui a accouché l'enfant, l'idée étant de protéger cette dernière.⁷⁶ La CCDH salue d'une manière générale que des garde-fous ont été prévus pour **protéger les droits des mères porteuses**. Ainsi, au cas où l'acte de naissance étranger mentionne une autre personne que celle ayant accouché l'enfant, cette dernière doit avoir renoncé à tous les droits concernant l'enfant, soit dans la convention médicale, soit dans un acte authentique séparé. En cas de procréation pour autrui,⁷⁷ cette renonciation doit être expressément confirmée par un acte authentique séparé (après un mois et au plus tard dans les 3 mois qui suivent l'accouchement).⁷⁸

La CCDH souligne l'importance de prévoir des **mécanismes de contrôle**, recommandés également par la Rapporteuse spéciale des Nations unies : « *Les États ne devraient pas reconnaître automatiquement les ordonnances de parenté ou les actes de naissance fournis par un État tiers en ce qui concerne les gestations pour*

⁷¹ Projet de loi 6568A, Amendement n°13, Article 313-3 (1) du Code civil, pp. 12-13.

⁷² CourEDH, *Affaire Menesson et autres c France et Labasse c France*, Arrêt n°65192/11 du 26.06.2014, §§99 à 101.

⁷³ CourEDH, *Affaire D c. France*, Arrêt 11288/18 du 16 juillet 2020.

⁷⁴ Projet de loi 6568A, Amendement n°13, Article 313-3 (1) du Code civil, p. 12

⁷⁵ Projet de loi 6568A, Amendement n°13, Article 313-3 (1) du Code civil, commentaires de l'article, p. 13.

⁷⁶ Projet de loi 6568A, Amendement n°34, Article 47-1 du Code civil, Commentaire de l'article, p. 21.

⁷⁷ Procréation pour autrui : Cas où la femme porteuse fait également don de son propre ovule.

⁷⁸ Projet de loi 6568A, Amendement n°34, Article. 47-1 (2) du Code civil, p. 21.

*autrui commerciales, mais au contraire examiner avec attention les procédures menées à l'étranger. Il incombe à l'État d'origine des parents d'intention de procéder à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant après sa naissance, de protéger son droit à l'identité et son droit à l'accès aux origines, et d'évaluer la question de la filiation de manière indépendante, ainsi que d'enquêter sur le traitement réservé à la mère porteuse et sur celle de son consentement après la naissance ».*⁷⁹

Dans ce dernier contexte, la CCDH se félicite particulièrement que les amendements prévoient des **mesures de lutte contre la traite des êtres humains**. En effet, selon les nouveaux articles 313-3 (3) et 47 (1) du Code civil, l'officier de l'état civil devra dans tous les cas aviser le procureur d'État qui vérifiera ensuite si les conditions légales sont remplies et s'il n'y a pas eu par exemple de vente d'enfants ou de traite des êtres humains. La CCDH exhorte le gouvernement à mettre à disposition du Parquet les moyens et ressources nécessaires afin de lui permettre d'assurer de manière inconditionnelle cette tâche.

Si les amendements étendent la transcription des actes de naissance d'un enfant né à l'étranger aussi aux non-Luxembourgeois, ils prévoient en même temps une disposition visant à **lutter contre le tourisme des naissances**.⁸⁰ Ainsi, il faut avoir un lien réel avec le Luxembourg : la famille d'intention doit avoir séjourné régulièrement et consécutivement au Luxembourg les 12 mois précédents la GPA. La CCDH se demande dans ce contexte s'il s'agit d'une discrimination justifiée : est-ce qu'il y a un risque réel d'un tel tourisme contre lequel il faudrait lutter ? Cette disposition ne créera-t-elle pas des obstacles pour les parents d'intention qui ont planifié leur projet parental à l'étranger et veulent ensuite déménager au Luxembourg ?

Par ailleurs, les mesures visant à lutter contre la pandémie Covid-19 ont abouti à des situations graves pour les enfants nouveau-nés, les personnes qui ont accouché et le(s) parent(s) d'intention. En effet, certains enfants étaient bloqués dans leurs pays de naissance comme l'Ukraine à cause des restrictions à la liberté d'aller et de venir.⁸¹ La CCDH recommande au gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent pour éviter de telles situations dans le futur. La CCDH se demande d'une manière générale comment sont traitées les situations où les droits de l'enfant risquent d'être remis en cause. À titre d'exemple, il peut y avoir des situations où les enfants ne peuvent intégrer immédiatement le foyer de leurs parents d'intention à cause d'obstacles juridiques ou pratiques. De même, que se passe-t-il en cas de conflits entre le consentement de la personne donnant naissance et le(s) parent(s) d'intention (retrait du consentement)? La CCDH recommande au gouvernement de s'engager pour

⁷⁹ Rapport de la Rapporteuse spéciale Maud de Boer-Buquicchio sur la vente et exploitation sexuelle d'enfants, y compris la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et autres contenus montrant des violences sexuelles sur enfant, 15.01.2018, [A/HRC/37/60](#), point 70.

⁸⁰ Projet de loi 6568A, Amendement n°34, Article 47-1 (4) du Code civil, pp. 21 et 22.

⁸¹ Pascal Bustamante, *Des bébés nés par GPA (Gestation Pour Autrui) bloqués en Ukraine en attente de leurs parents*, RTBF, 15.05.2020, disponible sur www.rtf.be/info/dossier/epidemie-de-coronavirus/detail_des-bebes-nes-par-gpa-gestation-pour-autrui-bloques-en-ukraine-en-attente-de-leurs-parents?id=10502554.

trouver des solutions européennes et internationales en la matière qui tiennent dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

IV. Interrogations bioéthiques relatives à la PMA/GPA

Comme analysé, une technique comme la PMA peut soulever un certain nombre d'interrogations liées à des pratiques controversées et nécessiterait selon la CCDH une réflexion approfondie ainsi qu'un encadrement législatif plus général et étendu.

La CCDH estime que, dans ce cadre, une attention particulière devra être accordée surtout au diagnostic préimplantatoire ainsi qu'à la recherche sur l'embryon. Ces pratiques soulèvent en effet des questions bioéthiques importantes. Cependant, à l'heure actuelle, et tel que déjà soulevé, le Luxembourg ne dispose d'aucune réglementation en la matière.

A. Le diagnostic préimplantatoire

Le **diagnostic préimplantatoire (DPI)** est réalisé à partir des cellules prélevées *in vitro* sur l'embryon avant son transfert dans l'utérus de la mère et permet de détecter la présence d'éventuelles anomalies génétiques ou chromosomiques.⁸²

Il convient d'emblée de noter que, en Europe, il n'existe pas de consensus concernant le DPI. Ainsi, la législation dans ce domaine varie d'un pays à l'autre. Si ce diagnostic est aujourd'hui interdit en Allemagne (avec exceptions)⁸³, en Autriche, en Italie et en Suisse, il est admis en Belgique, en France⁸⁴, au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Au Luxembourg, comme on l'a déjà mentionné ci-dessus, l'encadrement législatif est inexistant, ce que regrette la CCDH puisqu'on laisse la porte ouverte à diverses interprétations.

À cet égard, il convient encore d'ajouter que, à l'heure actuelle, le DPI n'est pas effectué au Luxembourg, mais dans des cas particuliers de maladies génétiques particulièrement graves dans la famille, les parents s'orientent vers les centres

⁸² Il s'agit d'une technique relativement récente, le premier DPI ayant été réalisé en Angleterre en 1990 (voir : Handyside A, Kontogianni EH, Hardy K, Winston RM, « *Pregnancies from biopsied human preimplantation embryos sexed by Y-specific DNA amplification* », *Nature* 1990;344:768-70). Le premier enfant issu du DPI est né en Belgique en 1994 et en France en 2000.

⁸³ Le DPI est en principe interdit en Allemagne et les exceptions sont très limitées : « *Die Präimplantationsdiagnostik ist in Deutschland nur zulässig, wenn ein hohes Risiko für eine schwerwiegende Erbkrankheit besteht oder eine kindliche Schädigung zu erwarten ist, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Tot- oder Fehlgeburt führen würde* », voir www.familienplanung.de/kinderwunsch/behandlung/praeimplantationsdiagnostik/. Plus particulièrement, en Allemagne, il est interdit d'effectuer des dépistages génétiques en lien avec des maladies susceptibles d'apparaître à l'âge adulte, que ce soit dans le cadre du diagnostic prénatal ou en relation avec une PMA. Ce fait poserait certains soucis au niveau de maladies génétiques sévères telles que la maladie Huntington où il n'est légalement pas possible pour une mère porteuse de la maladie de savoir si son bébé à naître en sera atteint également.

⁸⁴ En France, le diagnostic préimplantatoire (DPI) est autorisé depuis 1994, uniquement pour les couples dont l'un des membres est porteur d'une maladie grave et incurable et qui réalisent une FIV (voir www.20minutes.fr/sante/2644767-20191107-loi-bioethique-question-diagnostic-preimplantatoire-dpi-va-resurgir-senat).

spécialisés par exemple en Belgique ou en France.⁸⁵ Cependant, compte tenu du développement rapide dans ce domaine, ceci ne signifie pas que l'encadrement législatif du DPI ne serait pas nécessaire.

Dans le cadre d'une analyse de cette problématique qui devrait avoir lieu afin de légiférer dans la matière, la CCDH recommande de prendre en compte surtout les arguments concernant les conséquences possibles du recours au DPI et d'y associer les travaux réalisés dans le cadre du Plan national relatif aux Maladies Rares. Ces conséquences varient en fonction du motif pour lequel le DPI est réalisé.

1. Dépistage d'une maladie génétique.

En ce qui concerne ce motif du recours au DPI, ce dernier est demandé par des couples qui présentent un risque élevé de transmission d'une maladie génétique spécifique d'une particulière gravité et incurable au moment du diagnostic.⁸⁶ Dans ce cadre, le DPI, avec le diagnostic prénatal (DPN), constituent des techniques permettant le dépistage d'une maladie génétique. Or, le DPN implique en cas d'enfant atteint par l'affection génétique une éventuelle interruption médicale de grossesse (IMG), sans compter le risque accru de fausses-couches (de 0,5 à 1 sur 100) lié à la biopsie nécessaire pour réaliser le DPN. Pour justifier un DPI dans ce contexte, on relève que, en ce qui concerne les maladies pouvant être dépistées au stade embryonnaire, les expériences traumatisantes et douloureuses qu'impliquent des IMG parfois répétées et l'incertitude sur l'état de santé de l'enfant à venir et son pronostic vital peuvent ainsi être évitées au couple.⁸⁷

Par rapport aux aspects éthico-sociaux du DPI, il convient de s'interroger sur les effets que le DPI peut avoir sur la place des personnes handicapées dans la société. À cet égard sont soulevés les arguments dits « de la pente glissante », qui mettent en évidence la tendance que le diagnostic, initialement réservé aux seules affections graves, soit progressivement étendu à des indications moins importantes d'un point de vue médical, allant jusqu'au choix du sexe de l'enfant et d'autres qualités socialement valorisées ou dévalorisées.

En outre, le problème qui peut se poser au niveau des maladies génétiques est l'impossibilité de prédire leur incidence sur l'individu à naître et/ou leur gravité. Il est donc particulièrement important que toutes les personnes concernées puissent avoir accès à des consultations de conseil génétique et recevoir des informations précises à cet égard afin qu'elles puissent faire un choix avisé. La CCDH souligne par ailleurs qu'à l'heure actuelle, les personnes et leurs familles souffrant de maladies rares

⁸⁵ Plus particulièrement, lorsqu'il existe une indication médicale, les patients sont adressés au Centre de PMA de l'UZ Brussel, après validation de l'indication par un généticien du LNS. Une indication médicale existe en cas des maladies génétiques préexistantes chez l'un des patients, qui sont d'une particulière gravité et incurables au moment du diagnostic.

⁸⁶ Voir, Document de base sur le diagnostic préimplantatoire et prénatal : Situation clinique - Situation juridique, 2010, Conseil de l'Europe, Consulté le 10.02.2020.

⁸⁷ Commission nationale d'éthique suisse pour la médecine humaine, *Diagnostic préimplantatoire*, décembre 2005, disponible sur www.nek-cne.admin.ch/inhalte/Themen/Stellungnahmen/fr/pid_fr.pdf.

doivent souvent toutes seules faire face aux obstacles qui se posent notamment par rapport à leur droit à la santé, leur droit à l'éducation ou leur droit au travail. Il est primordial de veiller au respect des droits humains de tout un chacun et de mettre en œuvre les droits consacrés par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

Par ailleurs, cette pratique pourrait aboutir à la possibilité de produire des « êtres humains sur mesure », à la discrimination des personnes vivant avec un handicap et à l'effacement des limites existant dans d'autres « zones interdites » en bioéthique comme le clonage thérapeutique ou la thérapie génique germinale.⁸⁸ Une grande difficulté créerait également la nécessité d'établir une liste des maladies ou des handicaps susceptibles de constituer une indication médicale pour un DPI. Comment définir les maladies et à partir de quel niveau de probabilité, devraient-elles se trouver sur une telle liste ? Comment déterminer le seuil de gravité à partir duquel un DPI pourrait se justifier ? La réponse à cette question est d'autant plus compliquée que les atteintes à la santé sont jugées de manière subjective par les individus. Dans ce contexte, la CCDH estime qu'il serait opportun d'élaborer des critères stricts en collaboration avec des experts nationaux et internationaux ainsi que les représentants de et pour personnes concernées.

Enfin, il se pose également la question d'accès au DPI des couples capables de concevoir des enfants sans recourir à la FIV (fécondation *in vitro*), mais confrontés à des problèmes particuliers de santé. Il serait difficile de justifier pourquoi ces couples devraient se voir interdire l'accès au DPI, alors qu'ils souhaitent autant que les autres avoir un enfant en bonne santé. À cet égard, il serait souhaitable que les personnes qui ne sont pas confrontées à des difficultés de fertilité, mais présentent un risque élevé de transmission d'une maladie génétique spécifique d'une particulière gravité et incurable au moment du diagnostic, puissent recourir à la FIV, et, dans ce cadre, au DPI.

2. Amélioration des chances d'implantation de l'embryon

La technique du DPI peut aussi être utilisée pour identifier et implanter l'embryon le plus susceptible d'engendrer une grossesse évolutive. Cela concerne par exemple les patientes ayant un antécédent de plusieurs fausses couches, mais également les patientes présentant un âge avancé ou des échecs d'implantation.⁸⁹ Toutefois cette

⁸⁸ La thérapie génique germinale (ou thérapie génique sexuelle), consisterait à appliquer la thérapie génique à un embryon, au stade où celui-ci est formé d'un amas de cellules, ou aux cellules germinales (ovules, spermatozoïdes) d'un adulte. Le gène introduit serait alors transmis à toutes les cellules filles des premières cellules embryonnaires, c'est-à-dire à toutes les cellules du futur individu : il y aurait donc modification du patrimoine génétique de l'espèce humaine. De plus, les cellules germinales du futur individu étant touchées comme les autres, le nouveau patrimoine serait transmis héréditairement à toute sa descendance. Une telle approche thérapeutique viole le principe qui veut qu'on ne touche jamais au patrimoine héréditaire d'un individu et est donc formellement interdite, de peur qu'elle ne soit progressivement utilisée pour des indications non justifiées (par exemple pour corriger des défauts non invalidants mais simplement disgracieux), puis à des fins d'eugénisme (voir :

https://www.larousse.fr/encyclopedie/medical/th%C3%A9rapie_g%C3%A9nique/16547)

⁸⁹ *Ibid.*

pratique n'est aucunement synonyme d'un dépistage génétique ciblé sur une maladie spécifique. Lors de la procréation, il peut y avoir des « translocations » signifiant qu'il existe une organisation inhabituelle du matériel chromosomique. Une telle modification survient lorsque l'ovule ou le spermatozoïde sont formés, lors de la conception de l'embryon ou bien la translocation a été héritée d'un des parents.⁹⁰ Dans ces cas, le DPI permet de contourner cette anomalie génétique en écartant les embryons qui présentent des translocations déséquilibrées.

3. Guérison d'un membre d'une fratrie

Il arrive aussi que le DPI est utilisé au bénéfice de la santé d'un membre de la fratrie. Dans ce cas précis, le but est de traiter un frère ou une sœur déjà né(e) et atteint(e) d'une maladie qui affecte le système hématopoïétique⁹¹ et/ou immunitaire, à l'aide de cellules souches prélevées chez un membre de la fratrie ou de la famille proche. Mais, la transplantation n'est possible que si le donneur et le receveur ont des groupes tissulaires compatibles (composante génétique du groupe d'antigènes HLA - *Human Leukocyte Antigen*), de sorte que le système immunitaire du receveur ne reconnaisse pas comme étranger le matériel du donneur. Une telle compatibilité est recherchée afin que l'enfant, une fois né, puisse être un donneur grâce au sang contenu dans son cordon ombilical.⁹²

En ce qui concerne l'utilisation du DPI aux fins de faire naître le « *bébé médicament* » –un enfant conçu dans l'objectif de soigner un frère ou une sœur aînée malade – il y a donc un risque d'instrumentalisation de la procréation. Cependant, cette application se développe dans certains pays⁹³ dans le cas où un premier enfant atteint de certaines maladies pourrait bénéficier d'une greffe de cellules de sang de cordon compatible. Dans ces pays, l'absence de réglementation autorise ces pratiques.⁹⁴ Dans le contexte de familles porteuses de maladies graves, cette possibilité pourrait s'avérer comme une solution valable. Vu que les parents concernés cherchent à prendre une décision qui serait la meilleure pour le bien-être de leurs enfants, il peut sembler loisible de leur laisser le choix tout en leur offrant le soutien et conseil

⁹⁰ EuroGentest, *Translocations chromosomiques: information pour les malades et leurs familles*, 2007, disponible sur www.eurogentest.org/index.php?id=395

⁹¹ La moelle osseuse, les ganglions lymphatiques et la rate sont les principaux organes hématopoïétiques de l'homme, voir www.larousse.fr/dictionnaires/francais/h%C3%A9matopo%C3%AF%C3%A9tique/39453.

⁹² Steffann J., Feyereisen E., Kerbrat V., Romana S., et Frydman N., *Diagnostic prénatal et diagnostic préimplantatoire: arbre décisionnel, nouvelles pratiques ?*, Med Sci (Paris), Vol. 21, No 11, Novembre 2005, p. 987 – 992.

⁹³ Par exemple: en Belgique, en Espagne et au Royaume Uni.

⁹⁴ A cet égard une évolution intéressante a eu lieu en France. Alors que la France autorisait le typage HLA d'embryons dans le cadre d'une maladie héréditaire, à la condition que la justification première du DPI était la naissance d'un enfant indemne d'une affection génétique grave qui le menace et la recherche d'une compatibilité immunologique avec un aîné malade venait en seconde position [Steffann J., Feyereisen E., Kerbrat V., Romana S., et Frydman N., *Diagnostic prénatal et diagnostic pré-implantatoire : arbre décisionnel, nouvelles pratiques ?*, Med Sci (Paris), Vol. 21, No 11, Novembre 2005, p. 987 – 992], en octobre 2019, lors de l'examen du projet de révision des lois de bioéthique, l'Assemblée nationale française a supprimé la possibilité de recourir à cette technique (<https://www.la-croix.com/Sciences-et-ethique/Ethique/deputes-interdisent-pratique-bebe-medicament-2019-10-08-1201052914>).

nécessaire. La CCDH s'interroge cependant sur les effets et les implications d'une telle pratique sur la santé mentale de l'enfant à naître et invite le gouvernement à mener des discussions approfondies y relatives. En même temps, la CCDH incite le gouvernement à mettre en place des alternatives, notamment le prélèvement de cellules souches du cordon ombilical conservées dans une banque à cellules souches, accessible à tout un chacun – sans discrimination en fonction du statut socio-économique des personnes sachant qu'actuellement cette possibilité est *de facto* réservée aux seules personnes ayant des ressources financières suffisantes.

En ce qui concerne le DPI, quel que soit son objectif, il convient de relever que le principal problème éthique inhérent au DPI réside dans l'acte de sélection de certains embryons et dans le rejet des autres, déclarés inappropriés.

Enfin, il convient encore de souligner l'importance que revêtent dans ce contexte les consultations de conseil génétique et médical afin de guider les personnes au mieux dans leurs choix. De manière générale, ces consultations s'avèrent nécessaires en cas de trouble génétique familial, de suspicion de mutations génétiques, d'infertilité ou de fausses-couches répétitives.⁹⁵ Partant, il est important que le conseil génétique et médical soit accessible et que les patients puissent recevoir dans son cadre les informations claires et détaillées, leur permettant de prendre des décisions avisées. Il importerait également d'accompagner les personnes concernées pour veiller à leur bien-être psychologique.

B. La recherche sur l'embryon

Le thème de la recherche sur l'embryon suscite des positions divergentes en ce qui concerne le statut de l'embryon et plus largement la légitimité des recherches sur l'embryon et de la modification du génome aux embryons humains.

La convention d'Oviedo interdit la constitution d'embryons humains aux fins de recherche⁹⁶ (la recherche est dans ce cas à l'origine à la fois de la création d'un embryon et de sa destruction). Néanmoins, la recherche sur l'embryon est quand même devenue possible grâce aux embryons surnuméraires, c'est-à-dire les embryons préimplantatoires issus d'une procédure de FIV réalisée pour un projet parental dans le cadre d'une PMA. Ces embryons n'ont pas été implantés et ont été congelés.

En utilisant les embryons surnuméraires, ce n'est donc pas la recherche qui est à l'origine de création et de la décision de destruction des embryons, mais le projet parental et son abandon ultérieur. La CCDH note dans ce contexte que la CNE et le Conseil d'État considèrent que « *le devoir de compassion auquel doit obéir la recherche (...) doit l'emporter comme constituant un moindre mal par rapport au mal*

⁹⁵ Dans le cadre de ces consultations, il est procédé souvent à une analyse des translocations déséquilibrées ainsi qu'à la mise en place d'un caryotype, qui consiste en une évaluation globale de l'aspect des chromosomes.

⁹⁶ Selon l'article 18, paragraphe 2, de cette convention « *La constitution d'embryons humains aux fins de recherche est interdite* ».

incontournable de l'anéantissement pur et simple de l'embryon ». ⁹⁷ Toutefois, la question éthique reste vive, car la recherche – même si elle n'est pas la cause de la destruction – est menée sur un embryon avant sa destruction. Encore plus de controverse suscite l'implantation des embryons qui subiraient une modification, surtout en cas de modification du génome humain susceptible d'être transmise aux générations futures.

Il convient de noter qu'au Luxembourg, à l'heure actuelle, tous les embryons surnuméraires évolutifs sont soit détruits, soit congelés en vue d'une réimplantation éventuelle à condition que les patients aient donné leur consentement. Dans l'absence d'un cadre légal ou réglementaire clair, il n'est actuellement pas possible de faire un don d'embryons surnuméraires, ni à la recherche, ni à un autre couple. La conservation des gamètes et embryons se fait au laboratoire, dans des cuves d'azote liquide pour une durée indéterminée. Or, la limite de réutilisation est fixée au 47^{ème} anniversaire de la mère. Un système de courriers-relances est en place, permettant d'interroger les patients annuellement sur leur volonté de poursuivre la conservation ou d'y mettre un terme. Toutefois, seuls 60% des patients répondent à ces courriers ce qui pose un sérieux problème en termes de gestion de ressources disponibles pour gérer les stocks, étant donné qu'il n'y a pas de délai de conservation légal qui permettrait d'arrêter la conservation, sans s'exposer à des procédures judiciaires de la part de patients souhaitant récupérer leurs échantillons.

Dans la mesure où le don d'embryons n'est actuellement pas possible au Luxembourg, les recherches sur l'embryon ne sont pas menées. Cependant, malgré les préoccupations entourant cette pratique, qui seront présentées ci-dessous, il faudrait retenir le côté bénéfique de la recherche. Si le projet de loi permettait le don d'embryons, cette pratique devrait s'effectuer dans les limites strictement définies par la loi.

La CCDH est d'avis que, si la recherche sur l'embryon peut contribuer à une amélioration des connaissances sur les causes de certaines maladies ainsi qu'au développement de nouveaux traitements, l'application de technologies de modification du génome aux embryons humains, en particulier dans le cas où cette modification est susceptible d'être transmise aux générations futures, soulève de nombreuses questions éthiques, sociales et de sécurité. Nul ne connaît en effet toutes les conséquences de la modification du génome sur une personne et sa descendance, sans oublier l'impact psychologique qui pourrait se manifester lorsque la personne comprend qu'elle a fait l'objet d'une certaine programmation génétique. Il se pose un problème d'existence des possibilités accrues d'intervention et de contrôle par rapport aux caractéristiques génétiques des êtres humains, qui soulèvent des inquiétudes quant à d'éventuelles pratiques abusives et de possibles usages impropres de ces technologies. À cet égard, la possibilité de modification intentionnelle du génome humain pour produire des individus ou des groupes entiers d'individus dotés de

⁹⁷ Conseil d'État, Avis du 2 février 2016 par rapport au projet de loi 6797, p. 5 ; voir aussi l'avis n°24 de la CNE sur la recherche sur les embryons surnuméraires au Luxembourg.

caractéristiques particulières et de qualités souhaitées semble particulièrement préoccupante.

Vu ces préoccupations à plusieurs niveaux, la CCDH estime qu'un encadrement législatif dans ce domaine est impératif. La nécessité de légiférer est d'autant plus urgente qu'on peut observer récemment le développement de pratiques controverses. Il s'agit notamment de la technique Crispr-Cas9, qui permet d'inactiver un gène précis, ou de le remplacer, et donc d'en déterminer la fonction (avec les ciseaux moléculaires, il est désormais théoriquement possible de couper l'ADN en un endroit précis et de corriger certaines anomalies du génome).⁹⁸

Selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), le développement des techniques de modification du génome humain met en exergue la nécessité d'établir au plus vite des normes strictes dans ce domaine.⁹⁹ Il convient également de souligner que de nombreux scientifiques, associations ainsi que le Comité international de bioéthique de l'UNESCO avaient demandé un moratoire sur ces pratiques.¹⁰⁰

D'ailleurs, l'interdiction de développer les techniques conduisant à la modification du génome humain susceptible d'être transmise aux générations futures résulte directement de l'article 13 de la Convention d'Oviedo, selon lequel « *une intervention ayant pour objet de modifier le génome humain ne peut être entreprise que pour des raisons préventives, diagnostiques ou thérapeutiques et seulement si elle n'a pas pour but d'introduire une modification dans le génome de la descendance* ».

V. Recommandations et conclusions

Recommandations et observations générales

- Avec le progrès rapide des technologies biomédicales, les impacts négatifs sur les droits humains risquent de devenir de plus en plus importants. La CCDH souligne qu'il faut s'interroger sur les impacts préjudiciels pour le bien-être des êtres humains, qui doit prévaloir sur le seul intérêt de la société ou de la science.
- La CCDH incite le gouvernement à veiller à la transparence et à la collaboration étroite avec la société civile ainsi que les experts nationaux et internationaux dans ces domaines. Il est indispensable d'associer les acteurs du terrain à l'élaboration d'un cadre légal ou réglementaire en la matière.

⁹⁸ En novembre 2018, un chercheur chinois en biophysique He Jiankui a annoncé la naissance de deux jumelles dont l'ADN avait été modifié grâce à la technologie CRISPR - Cas9. Elles porteraient une mutation du gène CCR5 permettant de résister au VIH (voir www.ieb-eib.org/fr/actualite/recherche-biomedicale/genetique/l-oms-exhorte-a-suspendre-toute-modification-du-genome-germinal-humain-1648.html).

⁹⁹ Voir Institut Européen de Bioéthique, L'OMS exhorte à suspendre toute modification du génome germinal humain, 7.08.2019, disponible sur www.ieb-eib.org/fr/actualite/recherche-biomedicale/genetique/l-oms-exhorte-a-suspendre-toute-modification-du-genome-germinal-humain-1648.html.

¹⁰⁰ Voir <https://fr.unesco.org/news/panel-dexperts-lunesco-demande-moratoire-ingenierie-ladn-humain-eviter-modifications>

- La CCDH recommande au gouvernement d'envisager la mise en place d'un conseil permanent multidisciplinaire au niveau national qui devra obligatoirement accompagner toute décision du gouvernement liée à la bioéthique et la biomédecine. En attendant la mise en place d'un tel conseil, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller à consulter les différentes parties prenantes en amont de l'élaboration des projets de loi.
- La CCDH estime qu'il serait opportun de prévoir un cadre légal clair et cohérent qui repose sur des réflexions médicales pertinentes et qui sera contrôlé et adapté régulièrement en fonction des développements sociétaux et scientifiques.
- Dans la mesure où la loi ne peut pas tout prévoir et qu'il s'agit d'un domaine en développement permanent, la CCDH exhorte le gouvernement à prévoir des mécanismes de révision réguliers.
- La CCDH exhorte le gouvernement à analyser d'une manière générale et systématique toute mesure à la lumière de l'intérêt supérieur de l'enfant et des droits de l'enfant, y compris le droit à l'identité, le droit à l'autonomie et au respect de la vie privée, le droit à l'égalité et à la non-discrimination, le droit à l'intégrité physique ainsi que le droit d'avoir les meilleurs soins de santé possible.

PMA

- La CCDH rappelle que le principe de non-discrimination requiert que les règles en matière de procréation ne doivent pas être discriminatoires et que leur mise en œuvre doit être basée sur les droits humains.
- La CCDH souligne l'importance de garantir l'accès à des conseils juridiques adéquats afin que les personnes puissent être informées sur leurs droits et leurs obligations en matière de filiation avant la conclusion d'une convention médicale, surtout en cas de PMA avec tiers donneur.
- Si la CCDH estime que l'encadrement légal de la PMA *post mortem* apportera plus de sécurité juridique, elle exhorte le gouvernement à faire une analyse approfondie de l'impact de cette pratique. Une attention particulière devrait être consacrée aux questions psychologiques et médicales qui se posent dans ce contexte, notamment par rapport au délai d'un an à partir du décès et l'absence de filiation entre l'enfant et le parent défunt en cas de PMA *post mortem* illégale.
- La CCDH exhorte les auteurs du projet de loi à préciser la notion « *d'incapacité permanente de décision* », tout en veillant au respect des droits des personnes en situation de handicap.
- Au lieu d'obliger les médecins et les parents de décider seuls de l'affectation des gamètes et embryons surnuméraires, la CCDH estime qu'il serait plus opportun de prévoir un cadre légal ou réglementaire, élaboré en étroite collaboration avec les acteurs du terrain et des experts externes.
- La CCDH souligne qu'il faut éviter que les auteurs d'un projet parental puissent choisir des gamètes ou un embryon « à la carte ».
- Il faut aussi s'interroger sur les implications du choix de l'état de santé d'un embryon ou de l'enfant nouveau-né, en veillant notamment au respect des

droits de l'enfant et des personnes en situation de handicap conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant et à la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La CCDH souligne qu'en tout état de cause, il faut veiller à ce que l'auteur ou les auteurs du projet parental ne soient pas laissé(s) seuls dans ces choix difficiles.

- La CCDH rappelle l'importance du droit à l'accès aux origines. Il faut créer un système efficace et un véritable équilibre entre les intérêts du parent/donneur, d'une part, et de l'enfant, d'autre part.
- La CCDH se questionne sur le concept de l'acte de parentalité et invite le gouvernement à préciser ce concept tout en veillant à ne pas créer des situations discriminatoires et stigmatisantes.
- La CCDH rappelle que, quel que soit le cadre de la naissance de l'enfant, dans le mariage ou hors mariage, de parents hétéro- ou homosexuels, le lien de filiation devrait être identique pour tous les enfants. Si le gouvernement souhaite maintenir le concept de la présomption de « paternité », la CCDH l'incite à s'inspirer du modèle de coparentalité qui devra s'appliquer à tous les couples sans discrimination sur base de leur orientation sexuelle ou leur statut marital.

GPA

- La CCDH note que la GPA reste interdite au Luxembourg et dans une majorité des États membres de l'Union européenne et souligne qu'en l'absence de réglementation claire, la GPA relève de la vente d'enfants et expose les femmes porteuses à des risques d'exploitations particuliers.
- Selon les conclusions de la Rapporteuse spéciale sur la vente et l'exploitation sexuelle d'enfants, les GPA « altruistes » et les GPA « commerciales » ne constituent pas forcément une vente d'enfants si elles sont fondées sur un cadre légal strict basé sur les droits humains. La CCDH souligne cependant qu'un encadrement légal ne permettra pas d'éviter toute vente d'enfant ou risque d'exploitation des femmes. Il faut dans ce contexte accorder une place principale aux droits fondamentaux des femmes et de l'enfant.
- De même, la CCDH estime qu'une interdiction pure et simple de la GPA telle qu'elle est prévue par le projet de loi ne permet pas de mettre fin au recours à la GPA. Elle est susceptible d'en limiter l'accès aux personnes ayant les moyens financiers nécessaires pour recourir à une GPA à l'étranger – créant ainsi des situations favorisant l'accès à la GPA en fonction de la situation socio-économique des personnes intéressées.
- La CCDH exhorte le gouvernement à mener des réflexions et des discussions profondes, inclusives et publiques sur le sujet de la GPA, dans une perspective multidisciplinaire en tenant dûment compte des droits fondamentaux des femmes et de l'intérêt supérieur de l'enfant.
- La CCDH recommande plus particulièrement de se fonder sur des études, statistiques et analyses portant sur l'impact de cette pratique sur les droits de l'enfant ainsi que sur le risque d'exploitation des femmes. Il est dans ce contexte important d'inclure toutes les parties concernées, notamment les mères

porteuses et les enfants issus d'une GPA, ainsi que leurs représentants, dans toute discussion y relative.

- La CCDH rappelle que la rapporteuse spéciale des Nations unies recommande d'appliquer en priorité aux intermédiaires toute sanction pénale ou civile découlant de l'interdiction des conventions de gestation pour autrui.
- La CCDH est préoccupée qu'au cas où l'acte de parentalité est lié à la filiation à l'étranger, des situations discriminatoires fondées sur l'orientation sexuelle puissent naître. Elle recommande de veiller à éviter toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.
- La CCDH souligne l'importance de prévoir des mécanismes de contrôle efficaces et s'interroge sur les moyens à la disposition du et les éléments à prendre en compte par le procureur d'État dans ce cadre.
- La CCDH se demande si l'obligation d'avoir séjourné régulièrement et consécutivement au Luxembourg les 12 mois précédant la GPA pour lutter contre le tourisme des naissances est justifiée. Existe-t-il des données sur ce sujet ?
- La CCDH recommande au gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent pour éviter des situations où les enfants nouveau-nés sont séparés des parents d'intention à cause des restrictions en place contre la pandémie Covid-19.
- La CCDH se demande d'une manière générale comment sont traitées les situations où les droits de l'enfant risquent d'être remis en cause. Elle recommande au gouvernement de s'engager pour trouver des solutions européennes et internationales en la matière qui tiennent dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Interrogations bioéthiques

- La CCDH invite le gouvernement à mettre en place un cadre législatif concernant le DPI. À cette fin, la CCDH recommande de prendre en compte surtout les arguments concernant les conséquences possibles du recours au DPI qui varient en fonction du motif pour lequel le DPI est réalisé.
- Eu égard au fait que le DPI, ensemble avec le diagnostic prénatal, constituent des techniques permettant le dépistage d'une maladie génétique, la CCDH estime qu'il est nécessaire de prendre en compte que l'avortement, contrairement à la sélection d'embryons, peut s'avérer traumatique.
- La CCDH invite le gouvernement à prendre en compte, dans le cadre d'une analyse des aspects éthico-sociaux du DPI, les effets que cette pratique peut avoir sur la place des personnes handicapées et malades chroniques dans la société ainsi que les arguments dits « de la pente glissante ».
- La CCDH estime qu'il serait souhaitable que les personnes qui ne sont pas confrontées à des difficultés de fertilité, mais présentent un risque élevé de transmission d'une maladie génétique spécifique d'une particulière gravité et incurable au moment du diagnostic, puissent, sur base de critères médicaux clairement définis, recourir à la FIV, respectivement au DPI.

- La CCDH invite le gouvernement à mener des discussions approfondies relatives à l'utilisation du DPI aux fins de faire naître un « *bébé médicament* ». Si, dans le contexte de familles porteuses de maladies graves cette pratique pourrait s'avérer comme une solution valable, la CCDH s'interroge sur les effets et les implications d'une telle pratique pour l'enfant à naître. À cet égard, la CCDH incite le gouvernement à mettre en place des alternatives, notamment le prélèvement de cellules souches du cordon ombilical et la création d'une banque, accessible à tout un chacun.
- La CCDH souligne l'importance que revêtent dans le contexte du DPI les consultations de conseil génétique et médical afin d'accompagner les couples au mieux dans leur choix. Ce conseil devrait être facilement accessible et permettre aux personnes concernées de prendre des décisions avisées.
- La CCDH insiste sur la nécessité de créer un cadre juridique dans le domaine de recherche sur l'embryon, surtout au vu du développement récent des pratiques controversées, comme la technique Crispr-Cas9.
- La CCDH indique qu'il convient de retenir les aspects bénéfiques de la recherche sur l'embryon tels que la contribution à une amélioration des connaissances sur les causes de certaines maladies et le développement de nouveaux traitements.
- La CCDH estime néanmoins que, si le projet de loi permettait le don d'embryons à la recherche, la recherche sur l'embryon devrait s'effectuer dans les limites strictement définies par la loi.
- La CCDH souligne des questions éthiques, sociales et de sécurité que soulève l'application de technologies de modification du génome aux embryons humains, en particulier dans le cas où cette modification est susceptible d'être transmise aux générations futures. À cet égard, la CCDH met en exergue un problème d'existence des possibilités accrues d'intervention et de contrôle par rapport aux caractéristiques génétiques des êtres humains.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 1^{er} mars 2021.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7795 portant
modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de
lutte contre la pandémie Covid-19**

**Avis
07/2021**

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 25 mars 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7795, 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 25 avril 2021 inclus. En même temps, il prévoit un certain nombre de modifications concernant majoritairement le secteur Horeca.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* » étant donné que « *le présent projet de loi doit entrer en vigueur le 3 avril 2021* ». La CCDH rappelle que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite une nouvelle fois de manière considérable la possibilité pour les différents acteurs d'alimenter le débat public et d'effectuer ainsi une analyse plus profonde des mesures. Le présent avis se limite par conséquent aussi à analyser seulement les nouvelles modifications.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis s'inscrit « *dans une situation épidémiologique qui se caractérise par une augmentation des nouvelles infections, des admissions hospitalières et des décès, sans pour autant qu'une croissance exponentielle ne puisse être constatée* ». ¹ En même temps, les auteurs du projet de loi affirment qu'il « (...) *s'agira dans les mois à venir, de trouver le juste équilibre entre le maintien des mesures de prévention en place et l'assouplissement de certaines restrictions* ». ²

Dans cet esprit, le projet de loi sous avis prévoit une **ouverture partielle du secteur Horeca** « *sous des conditions très strictes* ». Les établissements concernés pourront désormais accueillir du public, mais uniquement en terrasse et uniquement entre 6h00 et 18h00. De plus, il faudra respecter les règles sanitaires suivantes : port obligatoire du masque pour le personnel en contact direct avec les clients et pour les clients lorsque ceux-ci ne sont pas assis ; consommation à table ; limitation du nombre de clients à deux personnes par table, sauf si elles font partie d'un même ménage ou cohabitent ; séparation des tables (distanciation d'un mètre cinquante et/ou mise en place de barrières) ; et obligation de recueillir des données à caractère personnel des clients.

Selon les auteurs du projet de loi, « *[l]es activités de restauration et de débits de boissons ayant (...) lieu à l'extérieur, dans un contexte de par nature bien aéré et ventilé, le risque de transmission du virus est plus faible que dans un espace fermé* ». ³ En même temps, il s'agirait d'un « *compromis entre d'une part, la volonté du gouvernement d'offrir des perspectives à un secteur, celui de l'HORECA, qui a particulièrement pâti des restrictions imposées dans le cadre de la lutte contre la pandémie actuelle, et d'autre part, la sécurité et la santé des personnes* ». ⁴

D'une manière générale, la CCDH salue la levée de restrictions, si celles-ci ne sont plus justifiées, proportionnelles et nécessaires. Néanmoins, elle se doit de souligner

¹ Projet de loi n°7795, Exposé des motifs, p. 1.

² *Ibid*, p. 2.

³ Projet de loi n°7795, Exposé des motifs, p. 2.

⁴ Projet de loi n°7795, Commentaire des articles, p. 1 ; voir aussi KP, *Horesca fordert sofortige Öffnung der Terrassen – Absage der Regierung*, Tageblatt, 26.02.2021, disponible sur www.tageblatt.lu/headlines/horesca-fordert-sofortige-oeffnung-der-terrassen-absage-der-regierung/.

qu'elle n'est pas en mesure d'évaluer si la situation épidémiologique a en effet évolué d'une manière qui permettrait une telle réouverture.⁵ Par ailleurs, elle se demande dans quels cas de figure certaines autres restrictions, dans certains autres domaines, pourront être ajustées ou levées (p. ex. les mesures appliquées dans certaines institutions, les restrictions liées à l'entrée sur le territoire, les restrictions liées aux rassemblements, le couvre-feu ...). La CCDH rappelle dans ce contexte encore une fois l'importance de veiller à la transparence, la prévisibilité (dans la mesure du possible) et la cohérence des mesures et des décisions du gouvernement. Ainsi, elle ne s'essouffle de rappeler que toute mesure et toute stratégie de réouverture doit impérativement et dûment tenir compte des droits humains de tout un chacun, y compris le respect du droit à la santé physique, sociale et psychologique.

La CCDH note aussi que selon certains acteurs du secteur, cette « *ouverture* » et les mesures sanitaires « *ne [leurs] permettraient pas (...) d'engranger des revenus suffisants pour justifier économiquement l'opération* ». ⁶ En effet, seuls les établissements de ce secteur qui disposent d'une terrasse suffisamment grande pour justifier d'un point de vue économique une ouverture pourront en profiter. Il s'y ajoute que leur utilisation sera fort dépendante des conditions météorologiques. La CCDH conclut par conséquent que la portée de cette mesure risque fort de n'avoir qu'une valeur symbolique. Elle salue dans ce contexte que le gouvernement a annoncé que les établissements qui feront le choix de rouvrir leur terrasse ne perdront pas les aides actuelles et que l'aide pour les frais non couverts ou la nouvelle aide à la relance continueront à être versées.⁷ Il faudra également veiller à ce que les établissements ne disposant pas de terrasses ne soient pas défavorisés disproportionnellement.

Par ailleurs, la CCDH s'interroge sur les **modalités de cette « ouverture »**. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs n'expliquent la raison d'être de la limitation de l'ouverture des terrasses entre 6h00 et 18h00. Lors d'une conférence de presse en date du 24 mai 2021, le Premier Ministre a annoncé qu'il s'agit d'éviter les « *After-work* » et le « *Rambazamba* ». ⁸ La CCDH renvoie dans ce contexte à ses interrogations et critiques par rapport au couvre-feu et se demande si les mesures sanitaires générales ainsi que celles prévues par le projet de loi sous avis ne seront pas suffisantes pour éviter des risques de propagation du virus.

En ce qui concerne l'obligation pour les établissements de tenir un **registre contenant des données à caractère personnel des clients**,⁹ la CCDH s'interroge sur la justification du délai de conservation de trois semaines. En effet, dans certains autres domaines, la durée de conservation des données est généralement limitée à deux semaines.¹⁰ En même temps, la CCDH se demande pourquoi les clients qui ont

⁵ Comme indiqué *supra*, la situation épidémiologique actuelle ne semble pas indiquer une amélioration de la situation, au contraire, les chiffres semblent indiquer une aggravation (non-exponentielle).

⁶ Jean-Michel Hennebert, *Ces "contrevérités" liées à la réouverture des terrasses*, Wort, 25.03.2021 ; voir aussi Alain Rix, *Et mecht net ganz vill Sënn, mä et ass eng kleng Ouverture, e Liichtbléck*, RTL, 25.03.2021, disponible sur www.rtl.lu/news/national/a/1694699.html.

⁷ Jeremy Zabatta, *Il y a toujours des gens avec des idées*, Interview avec Lex Delles dans Paperjam, 26.03.2021.

⁸ Serge Kessler, *Terrassen dierfe viraussichtlech vum 7. Abrëll un nees opgoen*, Radio 100,7, 24.03.2021, disponible sur www.100komma7.lu/article/aktualiteit/terrassen-dierfe-viraussichtlech-vum-7-abrell-un-nees-opgoen.

⁹ Il s'agit de(s) prénom(s) et nom du client déclarant, de l'adresse de résidence du client déclarant et d'un numéro de téléphone du client déclarant, et le cas échéant, une adresse e-mail.

¹⁰ Voir notamment le paragraphe 2bis de l'article 5 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 : Les données des passagers entrant le territoire national par

recours à un service de « *vente à emporter et de vente au volant* » devraient également fournir leurs données à caractère personnel.¹¹ La CCDH s'interroge d'une manière plus générale sur l'utilité, la nécessité et les modalités de la mise en œuvre d'un tel registre.¹² La CCDH invite le gouvernement à fournir des explications supplémentaires à cet égard et, à défaut d'une justification adéquate, elle exhorte le gouvernement à adapter tant la durée de conservation que les personnes visées par l'obligation de fournir leurs données. La CCDH salue d'ailleurs qu'il sera explicitement interdit d'utiliser les données collectées à d'autres fins (p. ex. commerciales, publicité, ...) que celles prévues par le projet de loi. La CCDH souligne dans ce contexte qu'il faudra veiller à ce que cette interdiction soit respectée en pratique et qu'il y aura des sanctions adéquates pour garantir son efficacité. Elle note que le projet de loi ne prévoit pas de sanctions concrètes y relatives et part donc du principe que les sanctions prévues par le règlement général sur la protection des données¹³ seront applicables.

La CCDH note par ailleurs que le projet de loi vise à exempter les terrasses installées sur la voie publique de **l'interdiction générale de consommation d'alcool sur la voie publique**. L'interdiction restera cependant en vigueur pour tout autre endroit et personne sur la voie publique. La CCDH réitère ses réserves par rapport à cette interdiction et renvoie dans ce contexte à ses avis précédents.

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.¹⁴

Adopté par vote électronique le 29 mars 2021.

voie aérienne devront être anonymisées à l'issue d'une durée de 14 jours après la réception.

¹¹ L'article 2 (1) et (4) du projet de loi ne distingue pas entre les clients qui s'installent en terrasse et les clients qui ont recours à des services de vente à emporter.

¹² Voir, dans ce sens, Sidney Wiltgen, *Gesundheitskommission sträubt sich gegen Terrassen-Register – Abstimmung Ende nächster Woche*, Tageblatt, 26.03.2021.

¹³ Article 83 du règlement (UE) 2016/679 du parlement européen et du conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Voir aussi la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

¹⁴ 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, Avis 1/2021 du 7 janvier 2021, Avis 2/2021 du 27 janvier 2021, Avis 3/2021 du 17 février 2021, Avis 5/2021 du 10 mars 2021 et Rapport du 25 janvier 2021.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7524 portant
sur la qualité des services pour personnes âgées et portant
modification de :**

- 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des
immeubles bâtis ;**
- 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre
l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial
et thérapeutique**

**Avis
08/2021**

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), la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées.

I. Remarque préliminaire

Au vu de l'impact que la pandémie a eu et a encore dans différents domaines, la CCDH s'est donné comme objectif d'analyser dorénavant tous les projets de loi à venir pour veiller à ce qu'ils tiennent compte des conséquences de la pandémie liée au Covid-19 auprès de nombreuses personnes vivant au Luxembourg. Ne pas en tenir compte crée une ignorance dangereuse : d'une part, c'est ne pas tirer les leçons de cette période particulièrement troublée et, d'autre part, c'est ignorer le principe de précaution qui doit nous guider. Cette crise sanitaire n'est sûrement pas la dernière. Dans le présent avis, la CCDH a fait le choix de mettre l'accent sur l'impact de la pandémie sur les droits humains des personnes âgées et donc de ne pas analyser le projet de loi sous tous ses aspects.

II. L'impact de la crise sanitaire

En effet, la CCDH souligne que la pandémie Covid-19 et la crise en résultant ont relevé une fois de plus, voire aggravé, les inégalités existantes dans la société. La CCDH renvoie à son analyse sur les effets de la pandémie Covid-19 sur les droits humains, plus précisément au chapitre relatif aux personnes vivant dans des institutions ou des foyers.¹ Il est apparu clairement que les droits humains des personnes âgées ont été affectés d'une manière extrêmement disproportionnée par rapport au reste de la population. Les impacts sur la santé physique, mentale et sociale des personnes âgées ainsi que sur celle de leurs proches, ont été particulièrement sévères – non-seulement à cause de la dangerosité et la contagiosité du virus, mais également à cause des effets secondaires résultant de l'isolement social. La CCDH avait très tôt, peu après le déclenchement des mesures de confinement, puis de façon répétitive, attiré l'attention du gouvernement et aussi des responsables des institutions accueillant des personnes âgées sur l'effet désastreux que les mesures d'isolement allaient avoir. À diverses reprises, le président de la CCDH en avait parlé dans le groupe *ad hoc* créé par le gouvernement pour le conseiller sur les mesures à prendre. La CCDH souhaite ici rappeler la décision du gouvernement du 29 juillet 2020 de la charger d'analyser « *l'impact des décisions et des mesures prises par le Gouvernement et mises en œuvre par les gestionnaires sur les droits fondamentaux des usagers, de leurs familles et du personnel* », et de formuler des recommandations concrètes visant à assurer le respect et la protection des droits humains dans le contexte de la gestion de la crise.² La CCDH en a été informée le 1^{er} septembre 2020 et, tout en félicitant le gouvernement de cette initiative, s'est déclarée prête à y donner suite sous condition de disposer des moyens nécessaires pour mener à bien une telle tâche. Dans une réponse du Premier Ministre et de Madame la Ministre de la Famille datée du 9 novembre 2020, ceux-ci ont remercié la CCDH pour sa disponibilité et ont fait part qu'ils reviendraient vers elle « le cas échéant ». Madame la Ministre de la Famille a, dans une interview qu'elle a donnée sur la radio socio-culturelle 100Komma7 quelques semaines plus tard, dit, à la grande surprise de la CCDH, que

¹ CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, 25.01.2021, Chapitre E, pp. 20 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>

² Décision du Conseil de gouvernement du 29 juillet 2020.

cette étude n'était pas une priorité pour le gouvernement.³ La CCDH, qui reste en attente de la suite que le gouvernement entend réserver à sa propre initiative, estime néanmoins qu'il est éminemment important de faire cette analyse sans aucun délai supplémentaire. Elle craint toutefois que cette analyse ne se fera pas, du moins la CCDH n'a pas de signes qui la convainquent du contraire. Faut-il rappeler que pour garantir la « transparence », la « flexibilité » et surtout la « qualité », trois mots clés du projet de loi sous avis, il est primordial qu'il soit tenu compte des résultats d'une telle analyse. À défaut, il y a des risques considérables que certains des objectifs poursuivis par ses auteurs ne soient jamais atteints.

III. Le projet de loi

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis vise à « *améliorer la qualité des infrastructures, des prestations et des services en faveur des personnes âgées, en fixant notamment les normes minimales requises pour le conventionnement des prestataires de soins. Dans un objectif de transparence, un registre accessible au public indiquera les caractéristiques des structures, des prestations et services ainsi que les prix de ces services.* »⁴ Les mesures proposées par les auteurs du projet de loi se concentrent sur les trois axes suivants : « *la gestion qualité* », « *la transparence* » et « *la flexibilité* ». ⁵

La CCDH ne peut que saluer la volonté du gouvernement de vouloir améliorer la qualité, la transparence et la flexibilité des services pour les personnes âgées. Elle constate que le projet de loi introduit effectivement certains changements susceptibles de renforcer le respect des droits humains des personnes concernées. À titre d'exemple, on peut notamment citer l'établissement d'un registre accessible au public,⁶ l'implication des habitants et de leurs proches dans l'évaluation des infrastructures et services, l'institutionnalisation d'un Conseil supérieur des personnes âgées, la mise en place d'une gestion des réclamations, etc. Le projet de loi prévoit également la mise en place de comités éthiques dont il sera question ci-dessous.

Toutefois, dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid-19, la CCDH est d'avis que le projet de loi ne constitue pas une réponse adéquate aux droits et besoins des personnes âgées. Le texte ne tient pas compte des effets de la pandémie qui a laissé les directions des institutions seules pour gérer la situation. Bien qu'on puisse saluer la mise en place de comités éthiques, ces derniers ont des contours peu clairs. Leur rôle doit être défini de façon explicite et claire. Il s'agira également de prévoir comment ces comités pourront être consultés et de quelle manière il pourra être tenu compte des conclusions qu'ils tirent. Il est question que le rôle de ces comités sera d'intervenir pour des questions de fin de vie. Mais qu'en est-il de toutes les autres interrogations que les comités éthiques devraient pouvoir traiter ? Comment ces comités seront-ils saisis et par qui ? Auront-ils le droit de s'autosaisir et quel est le degré d'indépendance dont ils pourront bénéficier ? Leurs conclusions pourront-elles être rendues publiques ?

³ Radio 100komma7, Invité vum Dag – Corinne Cahen, 30.11.2020, disponible sur www.100komma7.lu/podcast/327247

⁴ Projet de loi n°7524, Exposé des motifs, p. 47.

⁵ *Ibid*, p. 50.

⁶ Ce registre contiendra des informations relatives aux prix, aux projets d'établissement, au règlement d'ordre intérieur, au nombre et le type de logements, à l'effectif du personnel, aux services offerts, etc.

La crise sanitaire a montré que de nombreux aspects éthiques n'ont pas été pris en compte jusqu'à ce jour. Il a été possible d'imposer des mesures privatives de liberté, de réduire, voire de rendre impossibles les visites auprès des personnes âgées. Les voix des personnes concernées, de leur famille et de nombreux professionnels, qui eux n'ont pas manqué de faire part de la souffrance qu'impliquait ces mesures, n'ont trop souvent pas été entendues. La CCDH n'a cependant pas eu écho que le gouvernement ou la fédération regroupant la cinquantaine d'institutions se soient questionnés sur la négation de droits fondamentaux que représente cette façon de procéder.

La CCDH se rallie dans ce contexte également à la recommandation du Conseil supérieur des personnes handicapées, selon lequel il faudrait « *instaurer une instance externe qui puisse évaluer la situation d'un point de vue des droits humains en vigueur* » – une mission qui pourrait, selon lui, être attribuée à l'Ombudsman.⁷ En effet, l'Ombudsman, la CCDH et le Centre pour l'Égalité de Traitement avaient formulé cette même recommandation dans leur lettre ouverte sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap du 9 juillet 2020.⁸

Enfin, la CCDH souligne qu'il est impossible d'améliorer la qualité des services sans aborder la question de la formation professionnelle du personnel encadrant.⁹ La CCDH insiste sur la mise en place d'une offre de formation professionnelle continue et la revalorisation des professions de soins (niveau de Bachelor) pour répondre aux besoins gérontologiques actuels, conformément aux revendications du personnel soignant.¹⁰ Il faut que ce dernier ait accès à des formations professionnelles de qualité, qui portent également sur le respect des droits humains. Il est dans ce même contexte d'ailleurs fort surprenant que la fiche d'évaluation d'impact annexée au projet de loi sous avis indique que le projet de loi sous avis serait « *neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes* » – sans fournir la moindre explication y relative. La CCDH rappelle encore une fois que la neutralité apparente d'une mesure ne permet pas d'exclure tout risque de discrimination. Au contraire, à défaut de prendre en compte les droits humains de toutes les personnes concernées, et le cas échéant de prendre des mesures spécifiques pour éviter des inégalités, des mesures neutres risquent de créer ou de perpétuer des situations discriminatoires. Étant donné que la très grande majorité du personnel de soins sont des femmes, ce sont évidemment également majoritairement ces dernières qui seront impactées par l'absence de formations professionnelles suffisantes et de dispositions spécifiques visant à améliorer les conditions de travail. Il faut d'ailleurs noter que l'inexactitude des fiches d'évaluation d'impact, surtout en ce qui concerne la question de l'égalité des genres, n'est pas un phénomène isolé. En effet, cette critique est valable pour la quasi-totalité des projets de loi.

⁷ Projet de loi n°7524, Avis du Conseil Supérieur des Personnes Handicapées, 19.03.2021, point II.9), p. 4.

⁸ Lettre ouverte de la Commission consultative des Droits de l'homme (CCDH), du Centre pour l'égalité de traitement (CET) et de l'Ombudsman sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap, 9 juillet 2020, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁹ Voir, dans ce sens, CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, 25.01.2021, Chapitre E, pp. 20 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹⁰ Voir Tessie Jakobs, *Personalmangel im Pflegesektor : « Eine sehr belastende Situation »*, Woxx, 5.11.2020 ; voir aussi Tim Morizet, *Anil kritiséiert verschidde Ministèren*, RTL, 11.02.2021, disponible sur <https://www.rtl.lu/news/national/a/1643783.html>.

Conclusion

La CCDH estime que la situation actuelle déclenchée par la pandémie montre qu'il n'est pas accordé suffisamment de place aux droits humains des personnes âgées. Est-il besoin de rappeler que les personnes âgées ont les mêmes droits que toute autre personne : le droit à l'autonomie de vie, c.à.d. de pouvoir choisir leur lieu de vie et de recevoir des aides adaptées, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à l'inclusion sociale et culturelle, le droit à l'accès aux soins de santé etc. Dans ce sens, ce projet de loi vient à point nommé et représente une occasion rare pour combler des lacunes. Il faut dès lors être extrêmement vigilant et bienveillant afin de garantir le maximum de protection et de qualité de vie pour nos « anciens ».

La CCDH en profite pour rappeler en outre dans ce contexte que le Luxembourg n'a ratifié ni la Charte sociale européenne révisée ni le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1988 qui prévoient des dispositions importantes pour les droits des personnes âgées.¹¹ Tous ces droits sont d'ailleurs également garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), dans laquelle il y a beaucoup d'intersections avec les droits des personnes âgées.

Tous les droits humains doivent guider la création et la mise en œuvre de services de soins, tant ambulatoires que stationnaires. Tenir compte des droits et principes susmentionnés va rendre plus efficaces les efforts et l'engagement des institutions, des nombreux soignants et favoriser les bonnes pratiques.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le projet de loi sous avis par rapport aux questions évoquées dans cet avis. En même temps, elle incite le gouvernement à garantir l'accès à des formations professionnelles de qualité, à revaloriser les professions de soins et à revoir son approche en ce qui concerne les fiches d'évaluation d'impact.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 31 mars 2021.

¹¹ Le Luxembourg a signé la Charte sociale européenne révisée le 11.02.1998 mais ne l'a pas encore ratifiée. Il en va de même en ce qui concerne le Protocole additionnel de 1988 et le Protocole d'amendement de 1991. Il n'a ni signé, ni ratifié le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives. Voir, dans ce sens, www.coe.int/fr/web/european-social-charter/luxembourg.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7802 modifiant
1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la
pandémie Covid-19 ;
2° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au
public des médicaments
et le projet d'amendements gouvernementaux y relatifs**

**Avis
09/2021**

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), le 16 avril 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7802, 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 15 mai 2021 inclus. Le projet de loi prévoit cependant aussi quelques modifications visant notamment la notion des « terrasses », les règles applicables au secteur sportif et les conditions dans lesquelles on peut pratiquer simultanément des activités musicales. Le 20 avril 2021, la CCDH a été saisie d'un projet d'amendements gouvernementaux approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 20 avril 2021. Ces amendements visent à modifier et supprimer certaines dispositions prêtant à confusion, notamment celles relatives aux activités musicales.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* » étant donné que « *le présent projet de loi doit entrer en vigueur le 26 avril 2021* ». La CCDH rappelle 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 profonde des mesures. Le présent avis se limite par conséquent à analyser seulement les modifications principales.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le nombre des nouvelles infections ainsi que le taux d'incidence continuent à diminuer.¹ Ce constat est corroboré par l'analyse des eaux usées effectuée par le LIST, qui indique une tendance à la baisse par rapport aux semaines précédentes. Il s'y ajoute que le nombre des décès suite à une infection par le Covid-19 est également en diminution. Par contre, le taux de reproduction effectif est en augmentation et le taux de positivité reste nettement supérieur aux taux recommandés par les autorités sanitaires internationales. La situation reste tendue dans les unités de soins intensifs. Pour ces raisons, les auteurs du projet de loi estiment qu'il est « (...) *nécessaire de garder en place les mesures sanitaires permettant de réduire davantage le nombre de nouvelles incidences, d'hospitalisations et de décès dans le but d'interrompre la circulation diffuse du virus au sein de notre population et d'éviter une propagation exponentielle de l'épidémie* ». ²

I. Observations préliminaires

À titre préliminaire, la CCDH note que le gouvernement continue à prendre certaines mesures restrictives sur base de l'article 10³ de la loi modifiée du 21 novembre 1980

¹ Projet de loi 7802, Exposé des motifs, p. 1.

² *Ibid*, p. 2.

³ « *Lorsqu'il s'agit de prévenir ou de combattre des maladies contagieuses ou des contaminations, le médecin de la direction de la santé a le droit d'édicter lui-même, sous forme d'ordonnance, les mesures d'urgence qu'il juge nécessaires à l'exception d'une mesure d'hospitalisation forcée. Ces mesures sont portées à la connaissance des intéressés (...) s'il s'agit d'une mesure collective, par voie de publication dans la presse écrite et audiovisuelle (...). Elles doivent être immédiatement exécutées nonobstant recours. Au besoin, l'exécution est assurée par des agents de la force publique. Les mesures prises par le médecin de la direction de la santé sont communiquées sans délai au directeur de la santé qui les porte à la connaissance du ministre de la santé. Celui-ci peut d'office rapporter ou modifier les mesures édictées par le médecin de la direction de la santé. Dans un délai de dix jours à partir de l'affichage, s'il s'agit d'une mesure collective (...) un recours contre l'ordonnance du médecin de la direction de la santé est ouvert à toute personne intéressée auprès du ministre de la santé.* »

portant organisation de la Direction de la santé.⁴ La CCDH réitère sa préoccupation par rapport à cette pratique qui échappe au processus législatif et par conséquent au débat démocratique. Déjà dans son avis 2/2021 du 27 janvier 2021, la CCDH soulignait qu'elle ne comprenait pas en quoi la situation justifie le recours exceptionnel à des ordonnances tandis que les autres mesures limitant les droits fondamentaux sont prévues par des lois. Cette manière de procéder accorde un pouvoir discrétionnaire considérable au gouvernement. Le recours à cette disposition est d'autant plus problématique alors que l'article 13 de la loi précitée prévoit que « *[t]oute infraction aux mesures prescrites par le médecin de la direction de la santé ou le ministre de la santé en exécution de l'article 10 (...) est punie d'une amende de cinq cent un à trois mille francs et d'un emprisonnement de huit jours à un mois ou d'une de ces peines seulement* ». Pour rappel, les sanctions prévues par les lois Covid-19, votées et élaborées par le Parlement, sont moins élevées que celles prévues en cas de non-respect des ordonnances. La CCDH se demande par ailleurs si les ordonnances sont systématiquement publiées dans la presse écrite et audiovisuelle, conformément à l'article 10 a) de la loi précitée, sachant que le délai de recours commence à courir à partir de « *l'affichage* » de celle-ci. Pour toutes ces raisons la CCDH exhorte encore une fois le gouvernement à veiller à la cohérence de son approche, à la sécurité juridique et au respect des normes juridiques qui caractérisent un État de droit. Elle estime que des mesures de portée générale qui ont un impact sur le respect des droits fondamentaux doivent être encadrées par des lois, à l'instar de toutes les autres mesures visant à lutter contre la pandémie.

II. Le projet de loi 7802

En ce qui concerne le projet de loi sous avis, la CCDH note que les auteurs entendent préciser la notion de « **terrasse** » afin d'éviter des problèmes d'insécurité juridique. Sera considéré comme une terrasse « *tout espace à l'extérieur et à l'air libre, ouvert sur trois surfaces au minimum afin de permettre la libre circulation de l'air et la ventilation naturelle de l'espace* ». Selon le commentaire des articles, par « *surfaces, on entend les côtés et la partie supérieure de l'espace* ». ⁵ La CCDH émet des doutes quant à savoir si cette définition est suffisamment claire et adaptée aux différents types de terrasses existantes.

Le projet de loi vise aussi à assouplir les restrictions applicables aux **activités sportives**. Par analogie à l'ouverture des terrasses introduites lors de la dernière révision de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, les auteurs justifient ces nouveaux assouplissements par la recherche d'un compromis : « *Le sport et les activités physiques en général sont indispensables au bien-être physique et mental des personnes et ont un impact non négligeable sur le système immunitaire. L'ouverture proposée constitue un compromis entre la promotion de la santé grâce au sport d'une part, et la lutte contre la pandémie en continuant à soumettre les activités sportives à des règles sanitaires strictes, d'autre part* ». ⁶ D'une part, le plafonnement des personnes pouvant se rassembler, actuellement fixé à dix personnes, sera supprimé. D'autre part, les dispositions relatives à la superficie

⁴ Voir notamment les ordonnances du 12.04.2021 relatives aux structures pour personnes âgées et pour personnes handicapées ; ou encore l'ordonnance du 29.03.2021 relative aux mesures d'urgences concernant les voyages aériens, disponibles sur <https://sante.public.lu>.

⁵ Projet de loi 7802, Commentaire des articles, p. 1.

⁶ Projet de loi 7802, Commentaire des articles, p. 2.

minimale requise pour exercer simultanément des activités sportives seront allégées : une superficie de dix mètres carrés par personne sera suffisante. La CCDH salue ces assouplissements qui réduisent la différence de traitement opérée entre les différents types d'activités sportives et aussi indépendamment qu'il s'agisse d'activités de loisirs, de fédérations sportives agréées, de centres et cours de culture physique, etc. Il faut cependant noter que des différences persistent : les sportifs d'élite, les sportifs professionnels, les cadres nationaux fédéraux, les disciplines sportives au niveau senior etc. sont toujours généralement exempts des restrictions.⁷

Enfin, le projet de loi vise à préciser les règles sanitaires applicables aux **activités musicales**.

Pour rappel, à l'heure actuelle, ces activités sont, en principe, encadrées par les règles générales applicables aux rassemblements.⁸ Lorsque les activités musicales s'inscrivent dans le « *cadre d'une activité artistique professionnelle* », l'obligation de distanciation physique et de port du masque n'est pas applicable aux musiciens. Actuellement, ces derniers peuvent donc se rassembler sans restrictions particulières, à l'exception de l'obligation de prévoir des places assises en cas de rassemblement entre onze et cent personnes. Par contre, la situation est plus compliquée pour les personnes qui n'exercent pas une « *activité artistique professionnelle* ». Celles-ci doivent respecter le port du masque et la distanciation physique, lorsqu'elles se réunissent dans un groupe de plus de quatre personnes. L'obligation du port du masque affecte particulièrement les musiciens jouant des instruments à vent ou les chanteuses et chanteurs. Lorsqu'il y a plus de dix personnes, l'obligation de prévoir des places assises doit également être respectée.

L'article 4^{quater} du projet de loi sous avis apportera des modifications spécifiques à la « *pratique d'activités musicales et fixe les règles devant être respectées* ».⁹ Selon les

⁷ Projet de loi 7802, Article 4bis (6).

⁸ Article 4 (1) à (6) : Art. 4. (1) *Les rassemblements à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, dans un lieu fermé ou en plein air, sont limités aux personnes qui font partie du même ménage, qui cohabitent (...), et à un maximum de deux visiteurs qui font également partie d'un même ménage ou qui cohabitent. Ne sont pas considérées comme des visiteurs, les personnes qui se trouvent au domicile dans le cadre de l'exercice de leurs activités professionnelles. Les personnes visées à l'alinéa 1er, première phrase, ne sont pas soumises à l'obligation de distanciation physique et le port du masque n'est pas obligatoire. (...)*

(4) *Sans préjudice des paragraphes 1er et 2 et de l'article 4bis, tout rassemblement de plus de quatre et jusqu'à dix personnes incluses est soumis à la condition que les personnes portent un masque et observent une distance minimale de deux mètres. L'obligation du respect d'une distance minimale de deux mètres et du port du masque ne s'applique toutefois pas aux personnes qui font partie du même ménage ou qui cohabitent.*

Tout rassemblement qui met en présence entre onze et cent personnes incluses est soumis à la condition que les personnes portent un masque et se voient attribuer des places assises en observant une distance minimale de deux mètres. L'obligation du respect d'une distance minimale de deux mètres ne s'applique toutefois pas aux personnes qui font partie du même ménage ou qui cohabitent.

(5) *Tout rassemblement au-delà de cent personnes est interdit. Ne sont pas pris en considération pour le comptage de ces cent personnes, les acteurs culturels, les orateurs, les acteurs sportifs et leurs encadrants, ainsi que les acteurs de théâtre et de film, les musiciens et les danseurs qui exercent une activité artistique professionnelle et qui sont sur scène. (...)*

(6) *L'obligation de distanciation physique et de port du masque prévue aux paragraphes 2 et 4 ne s'applique : (...) 4° ni aux acteurs de théâtre et de film, aux musiciens, ainsi qu'aux danseurs qui exercent une activité artistique professionnelle ; (...)*

⁹ Projet de loi 7802, Commentaire des articles, p. 2.

informations à la disposition de la CCDH, il s'agirait surtout de viser les activités non professionnelles telles que les cours de musique qui ne sont pas exercées au domicile. Dans les commentaires des amendements gouvernementaux du 20 avril 2021, les auteurs précisent en outre que « *les règles générales relatives aux rassemblements ne s'appliquent pas dans le cadre des activités (...) musicales visées à l'article 4quater* ». ¹⁰ Or, la CCDH se doit de constater que l'article en question ne précise toujours pas suffisamment son champ d'application et ne fait pas de distinction entre activités musicales professionnelles, privées ou autres. L'absence d'une définition des « *activités musicales* » continue à créer une confusion, notamment en ce qui concerne les règles générales applicables aux rassemblements.

Le 1^{er} paragraphe de l'article 4quater tel que proposé par le projet de loi sous avis prévoit que « *[l]a pratique d'activités musicales est autorisée sans obligation de distanciation physique et de port de masque, à condition d'être exercée individuellement ou dans un groupe ne dépassant pas le nombre de deux personnes* ». Cette nouvelle disposition ne changera en principe rien aux activités musicales exercées par un maximum de deux personnes, étant donné que ces activités sont déjà à l'heure actuelle autorisées sans aucune restriction sanitaire.

Ensuite, dans les « *établissements accueillant des ensembles de musique ou en plein air* », les rassemblements seront dorénavant limités à dix personnes, sous condition de respecter plusieurs critères cumulatifs. Premièrement, il faudra respecter une distanciation physique d'au moins deux mètres entre les différents acteurs musicaux. Deuxièmement, il faudra occuper une place assise pendant la pratique de l'activité musicale lorsque cette activité a lieu dans un « *établissement accueillant des ensembles de musique* » ¹¹ (donc à l'exclusion des activités ayant lieu en plein air). Un troisième critère, relatif à l'obligation du port du masque d'au moins quatre personnes, a finalement été supprimé par les amendements gouvernementaux étant donné qu'il prêle à confusion. La CCDH partage l'avis des auteurs des amendements et salue la suppression de cette règle.

Cette nouvelle disposition interdira dès lors la pratique d'activités musicales de plus de dix personnes « *au sein d'un établissement accueillant des ensembles de musique ou en plein air* ». L'obligation de prévoir des places assises, normalement limitée aux rassemblements de plus de dix personnes, s'appliquera dans le cadre de ces activités musicales aux groupes de plus de deux personnes. Même si les nouvelles règles par rapport aux activités musicales permettent dans une certaine mesure aux musiciens jouant des instruments à vent à exercer des activités musicales, elles sont généralement plus restrictives que les mesures actuellement en vigueur. La CCDH regrette que ni les commentaires des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent des explications à cet égard.

La CCDH estime que le nouvel article 4quater soulève de nombreuses questions importantes. Elle souligne que la musique est aussi « *indispensable au bien-être physique et mental des personnes* ». Pourquoi sera-t-il dorénavant autorisé de pratiquer du sport sans limitation quant au nombre de personnes, alors que les activités musicales feront l'objet de nouvelles restrictions, notamment en imposant une limitation du nombre maximal des personnes pouvant se réunir ? Cette question est encore plus pertinente pour les activités musicales exercées en plein air. Par ailleurs,

¹⁰ Projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi 7802, Commentaire des articles, p. 1.

¹¹ Le projet de loi définit un tel établissement comme « *tout établissement configuré spécialement pour y exercer des activités musicales* ».

les activités musicales qui ne sont pratiquées ni en plein air, ni dans un « *établissement accueillant des ensembles de musique* », seront-elles exemptes de ces nouvelles règles ? À titre d'exemple, qu'en est-il des activités musicales privées qui ont par exemple lieu au domicile ou dans un autre lieu privé ? Est-ce que celles-ci resteront autorisées en application des règles générales ou est-ce que celles-ci seront interdites, sachant qu'il est en principe autorisé d'inviter deux personnes d'un autre ménage ou qui cohabitent sans obligation du port du masque et distanciation physique ? De même, sous quel régime est-ce que les activités musicales considérées comme une « *activité artistique professionnelle* » tombent-elles – les nouvelles règles de l'article 4^{quater} ou les règles générales relatives aux rassemblements ?

La CCDH conclut que l'article 4^{quater} tel que proposé par le projet de loi, au lieu d'apporter des précisions, est source d'insécurité juridiques et de différences de traitement difficilement justifiables. Si les amendements gouvernementaux du 20 avril 2021 ont certes amélioré, au moins en partie, la qualité du texte, ils ne répondent pas à toutes les questions qui se posent. La CCDH rappelle dans ce contexte encore une fois l'importance de la cohérence et de la compréhensibilité des mesures et des décisions du gouvernement.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le projet de loi sous avis en tenant dûment compte de ses interrogations et recommandations. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.¹²

Adopté par vote électronique le 21 avril 2021.

¹² 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, Avis 1/2021 du 7 janvier 2021, Avis 2/2021 du 27 janvier 2021, Avis 3/2021 du 17 février 2021, Avis 5/2021 du 10 mars 2021, Avis 7/2021 du 29 mars 2021 et Rapport du 25 janvier 2021.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7820 modifiant
1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la
pandémie Covid-19 ;
2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en
place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non
couverts
et le projet d'amendements gouvernementaux y relatifs**

**Avis
10/2021**

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), le 6 mai 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7820, qui vise à prolonger les dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 jusqu'au 12 juin 2021 inclus. En même temps, le projet de loi vise à introduire certains assouplissements concernant les restrictions actuellement applicables aux rassemblements, au secteur de l'HORECA, ainsi qu'aux activités culturelles et sportives. Le 10 mai 2021, la CCDH a été saisie d'un projet d'amendements gouvernementaux approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 10 mai 2021. Ces amendements visent à modifier certaines dispositions relatives aux dispositifs de tests prévus et aux sanctions.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* » étant donné que « *le présent projet de loi doit entrer en vigueur le 16 mai 2021* ». 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 profonde des mesures. Le présent avis se limite par conséquent à analyser seulement les modifications principales.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *l'évolution de certains des indicateurs clés relatifs à la situation épidémiologique est généralement encourageante (nouvelles infections, taux d'incidence, taux de reproduction, nombre de décès, taux d'hospitalisation des personnes âgées, présence du virus dans les eaux usées, nombre croissant de personnes vaccinées)* ». ¹ Néanmoins, « *la situation dans les unités de soins intensifs reste tendue avec un nombre élevé de personnes assez jeunes y prises en charge ; de même, la situation relative aux variants nécessite d'être suivie de près, le taux de positivité des personnes symptomatiques est supérieur à 5% et des incertitudes quant aux livraisons de doses vaccinales supplémentaires subsistent* ». ² Il s'agirait dès lors, selon les auteurs du projet de loi, de rechercher un « *juste équilibre entre retour à la normalité et vigilance* ». ³

La CCDH se félicite de la décision du gouvernement d'assouplir certaines restrictions liées aux rassemblements et aux activités précitées. Elle salue aussi d'une manière générale que le nombre de personnes pouvant se réunir sans restrictions particulières passera de deux à quatre : tel est le cas pour les réunions au domicile où dorénavant quatre personnes, indépendamment du fait si elles cohabitent ou non, peuvent être invitées chez soi au domicile. Il en est de même pour le secteur de l'HORECA, les activités sportives et les activités musicales dans des établissements accueillant des ensembles de musique. La CCDH estime cependant que le projet de loi sous avis soulève quelques questions, notamment en ce qui concerne les nouvelles mesures applicables au secteur HORECA (I), aux rassemblements (II) et aux activités culturelles et sportives (III).

¹ Projet de loi 7820, Exposé des motifs, p. 2.

² Ibid, pp. 2-3.

³ Ibid.

I. Le secteur HORECA

La CCDH note que les établissements de restauration et de débit de boissons seront dorénavant autorisés à accueillir du public entre six heures et vingt-deux heures, tant en terrasse qu'à l'intérieur. Les auteurs précisent dans les commentaires des articles qu' « aucune dérogation n'est possible en ce qui concerne ces horaires ». ⁴ Si la CCDH note positivement que les heures d'ouverture ont été prolongées considérablement (de dix-huit heures à vingt-deux heures), elle maintient ses interrogations relatives à la raison d'être de ces limitations temporelles. Elle renvoie dans ce contexte à son avis 7/2021 du 29 mars 2021, où elle s'était notamment demandé si les mesures sanitaires générales, ainsi que celles prévues par le projet de loi sous avis, ne seraient pas suffisantes pour éviter le « *after work* », le « *Rambazamba* », pour utiliser les termes du Premier Ministre, et les risques de propagation du virus.

Le projet de loi, tel que modifié par les amendements du 10 mai 2021, prévoit notamment que l'accueil du public à l'intérieur sera soumis à la condition de pouvoir présenter, pour chaque client à partir de l'âge de six ans, le résultat négatif :

- d'un test d'amplification génique réalisé moins de soixante-douze heures avant l'accès à l'établissement, ou
- d'un test antigénique rapide SARS-CoV-2 réalisé moins de vingt-quatre heures avant l'accès à l'établissement, à certifier par des médecins, pharmaciens, une série d'autres professionnels de la santé ou certains employés et fonctionnaires publics, ⁵ ou
- d'un test autodiagnostic servant au dépistage du SARS-CoV-2 réalisé sur place.

La CCDH se demande d'une manière générale pourquoi l'obligation de se faire tester s'appliquera uniquement aux rassemblements dans le secteur HORECA, tandis que certains autres rassemblements ne seront pas soumis à cette obligation.

La CCDH s'interroge dans ce même contexte aussi sur les modalités pratiques de la mise en œuvre de l'obligation de présenter les résultats d'un test de dépistage, compte tenu notamment de la diversité des infrastructures des locaux. Surtout, l'option de réaliser des tests autodiagnostic soulève de nombreuses questions : Qui sera en charge d'effectuer ces tests ? Où est-ce que ces tests seront effectués : à table, dans un endroit spécifiquement désigné à cet effet, avant l'entrée à l'établissement ? Où est-ce que les personnes peuvent attendre le résultat de leur test ? Que se passe-t-il si le test d'un client est positif, quelle est la procédure mise en place ? Quelles sont les mesures de précaution à prendre par les restaurateurs pour pouvoir administrer les tests aux clients ? En tenant compte que le client pourra présenter un test qu'il a notamment effectué en pharmacie, qui procédera au contrôle de l'identité de celui-ci – sachant que les restaurateurs ne sont pas habilités à le faire ? Toutes ces questions sont d'autant plus importantes étant donné que les amendements gouvernementaux

⁴ Projet de loi 7820, Commentaires des articles, p. 1.

⁵ Le résultat négatif devra être certifié par « a) un médecin, un pharmacien, un aide-soignant, un infirmier, un infirmier en anesthésie et réanimation, un infirmier en pédiatrie, un infirmier psychiatrique, une sage-femme, un laborantin, un masseur-kinésithérapeute, un ostéopathe, autorisés à exercer leur profession au Luxembourg ou b) par un fonctionnaire ou un employé public désigné à cet effet par le directeur de la santé ».

proposent d'introduire des sanctions en cas « *d'usurpation de résultats d'analyses de laboratoire d'un test d'amplification génique ou d'un certificat de test antigénique rapide* ». Par ailleurs, qui prendra en charge les coûts financiers de ces différents tests : les clients, les établissements ou l'État luxembourgeois ? Si la CCDH comprend le besoin de continuer à endiguer le risque de la propagation du virus et la nécessité de protéger la santé tant du personnel que des autres clients, elle souligne que les mesures sanitaires ne doivent pas avoir des effets négatifs disproportionnés en fonction de la situation socio-économique des personnes. Une obligation, pour les consommateurs, de payer les frais liés aux tests Covid-19 risquera de créer des situations discriminatoires pour les personnes moins fortunées.

La CCDH estime d'une manière générale que, si des résultats négatifs sont exigés par le gouvernement pour accéder à des biens ou des services, ce dernier doit veiller à ce que tout un chacun puisse facilement, rapidement et gratuitement avoir accès à ces tests. À défaut, la CCDH est d'avis qu'il y a un risque avéré de créer des situations discriminatoires et une sortie de la crise à deux vitesses : un retour à la « *normalité* » plus rapide pour les personnes économiquement mieux placées, et une avancée freinée pour les personnes dans des situations socio-économiques plus précaires.

II. Les restrictions relatives aux rassemblements

Selon les auteurs du projet de loi sous avis, il est nécessaire de modifier l'horaire du couvre-feu « *[d]ans la mesure où il est prévu de lancer plusieurs projets pilotes avec le concours notamment du secteur culturel* ». ⁶ Il s'agirait de « *prévoir une certaine flexibilité concernant l'horaire du couvre-feu afin de mieux pouvoir analyser l'impact desdits projets pilotes au niveau sanitaire* ».

À cet égard, la CCDH note positivement que le **couvre-feu** sera reporté de 23h00 à minuit, mais elle se doit de rappeler encore une fois que cette mesure représente une restriction sévère des droits humains, dont notamment la liberté d'aller et de venir. Ce droit est entre autres protégé par le protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), ainsi que par l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Seules des mesures strictement nécessaires, proportionnées, non-discriminatoires et poursuivant un objectif d'intérêt général, telle que la santé publique, peuvent être conformes au droit européen en particulier et au respect des droits humains en général.

Pour justifier le maintien de la mesure du couvre-feu entre minuit et 6h00, le gouvernement s'est fondé sur une étude datant de mars 2021 « *Understanding the effectiveness of government interventions in Europe's second wave of COVID-19* ». ⁷ Contrairement aux explications fournies par les auteurs du projet de loi dans leur commentaire des articles, cette étude demeure plus mitigée quant à l'efficacité d'une telle mesure. Il faut aussi noter que ladite étude n'a pas encore fait l'objet d'un « *peer review* » et ne devrait donc en principe être utilisée qu'avec précaution.

Les auteurs de l'étude relèvent l'importance de prendre en compte l'impact des comportements individuels, tels que le respect des gestes barrières et le développement du télétravail, dans l'analyse de l'efficacité des mesures nationales. Ces comportements se sont progressivement et naturellement développés dès le

⁶ Ibid.

⁷ Projet de loi 7820, Commentaires des articles, p. 2.

début de la pandémie. Ils ont ainsi permis de freiner considérablement la propagation du virus et sont devenus, dès lors, un des facteurs les plus efficaces, contrairement au maintien du couvre-feu, qui lui aurait des effets modérés (« *moderate* » selon les auteurs). D'autres études préliminaires (c'est-à-dire qui n'ont pas non plus fait l'objet d'un *peer review*) partagent également l'idée que le couvre-feu n'a pas d'effets considérables si certaines autres mesures sanitaires sont déjà en place.⁸ Il faut d'ailleurs noter qu'il semble difficile d'évaluer l'efficacité d'une mesure isolée. Par contre, il y a un consensus en ce qui concerne ses effets négatifs sur les droits humains des personnes qui se trouvent dans des situations de précarité.⁹ Ainsi, compte tenu de la difficulté à prouver avec certitude l'efficacité d'une telle mesure, et en l'absence de consensus scientifique en la matière, la nécessité de conserver le couvre-feu ne peut pas être justifiée.

De plus, la CCDH rappelle que lors d'une conférence de presse du 5 mai 2021, Monsieur le Premier Ministre avait souligné que, selon l'étude précitée, le couvre-feu serait plus efficace que la fermeture des écoles et le maintien du couvre-feu serait préférable à la fermeture des écoles. Le gouvernement justifierait donc le maintien du couvre-feu en ce qu'il éviterait la fermeture des écoles. La CCDH ne peut pas suivre ce raisonnement, qui n'est d'ailleurs pas appuyé par l'étude susmentionnée, et exhorte le gouvernement à fournir plus de précisions y relatives. En tout cas, elle incite le gouvernement encore une fois à veiller à la transparence et à la qualité des informations communiquées au grand public.

Au vu de ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement d'une manière générale à revoir sa position par rapport au couvre-feu, voire à tenir compte de ses recommandations et critiques formulées dans son avis relatif au projet de loi n°7683 concernant le manque de précision des exceptions prévues par la loi, qui restent de vigueur dans leur quasi-totalité.¹⁰

La CCDH note ensuite que le projet de loi sous avis prévoit **d'augmenter le nombre maximal de personnes pouvant se rassembler de 100 à 150 personnes** (toujours sous condition de prévoir des places assises, de respecter une distanciation physique de deux mètres et de porter un masque). La CCDH salue dans ce contexte que les personnes qui exercent des activités artistiques et qui sont sur scène ne seront pas prises en compte dans le comptage, indépendamment du fait si elles exercent ces activités à titre professionnel ou non. Néanmoins, la CCDH regrette qu'une différence de traitement sera maintenue en ce qui concerne l'obligation de distanciation physique et du port du masque : seuls les acteurs de théâtre et de film, les musiciens et les danseurs qui exercent leurs activités artistiques à titre professionnel seront exempts de ces obligations, tandis que les personnes exerçant ces mêmes activités à titre non-

⁸ Samuel de Haas et autres, *Measuring the effect of COVID-19-related night curfews: Empirical evidence from Germany*, 19.04.2021, www.uni-giessen.de/fbz/fb02/fb/professuren/vwl/goetz/forschung/publikationenordner/arbeitspapiere/copy_of_Curfews/view : "Our results suggest that night curfews are not an effective measure to limit virus transmission when various other NPIs are already imposed."

⁹ Jonathan Jarry, *Do Curfews Work ?*, 23.04.2021, McGill Office for Science and Society, disponible sur www.mcgill.ca/oss/article/covid-19-general-science/do-curfews-work ; Nils Haug et autres, *Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions*, *Nature Human Behaviour* 4, 1303-1312(2020), 16.11.2020, disponible sur <https://www.nature.com/articles/s41562-020-01009-0>.

¹⁰ Avis 13/2020 du 14.12.2020 sur le projet de loi 7733 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, disponible sur www.ccdh.lu.

professionnel devront respecter ces obligations.¹¹ La CCDH invite le gouvernement à remédier à cette différence de traitement.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit la possibilité d'organiser des **événements accueillant entre 150 personnes et 1000 personnes**, sous condition d'avoir élaboré un protocole sanitaire et d'avoir obtenu l'accord préalable de la Direction de la santé. La Direction de la santé disposera d'un délai de dix jours ouvrables dès réception du protocole pour accepter celui-ci. Passé ce délai, le silence de la Direction vaudra acceptation du protocole. Selon le commentaire des articles, le délai de dix jours ouvrables serait justifié afin de permettre à la Direction de la santé « *de disposer du temps nécessaire pour étudier et accepter lesdits protocoles (...) en présence d'une multitude de concepts d'événements pouvant être très différents les uns des autres* ». ¹² L'application du principe du « *silence vaut acceptation* » est susceptible de simplifier les démarches administratives. Néanmoins, la CCDH souligne qu'il faudra alors garantir que la Direction de la santé soit toujours en mesure d'analyser tous les protocoles sanitaires endéans le délai de dix jours ouvrables. Le silence de la Direction de la santé ne devra jamais résulter d'un manque de temps ou de ressources, risquant sinon de compromettre la protection de la santé des personnes.

La CCDH d'interroge également sur la procédure applicable en cas de non-acceptation du protocole. Dans un tel cas, il est seulement prévu qu'un délai supplémentaire de cinq jours sera accordé à l'organisateur pour se conformer aux « *propositions de corrections* » de la Direction de la santé. Est-ce que dans ce cas l'évènement pourra avoir lieu sans réévaluation de la part de la Direction de la santé ?

III. Les activités musicales et sportives

Elle note que le projet de loi vise à introduire des exceptions additionnelles relatives aux **activités musicales** qui ont lieu en plein air. Selon le commentaire des articles, « *[c]elles-ci pourront rassembler un maximum de 40 personnes à condition de respecter de manière permanente une distance d'au moins deux mètres* ». ¹³ Or, cela ne ressort pas clairement de la formulation du nouvel article 4^{quater} paragraphe 2, étant donné que ce dernier ne semble viser que les établissements accueillant des ensembles de musique. La CCDH estime que cette nouvelle règle devrait s'appliquer à toute activité musicale en plein air et ne devrait pas être limitée aux activités musicales en plein air des établissements accueillant des ensembles de musique. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses observations formulées déjà dans son avis précédent.

En ce qui concerne les **activités sportives**, le projet de loi prévoit des exceptions pour le cadre policier de la Police grand-ducale ainsi que pour leurs encadrants dans le contexte des activités de la formation professionnelle de base et de la formation continue organisée par l'École de Police. Selon les auteurs, les restrictions actuellement en place ne permettent pas de mettre en œuvre le volet pratique de ces formations. La CCDH soutient l'affirmation qu'il est « *dans l'intérêt de notre société de disposer d'une police grand-ducale adéquatement formée* » et elle souligne qu'il faudrait d'une manière générale veiller à ce que toutes les formations professionnelles

¹¹ Article 4 (6) 4° de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

¹² Projet de loi 7820, Commentaire des articles, p. 3.

¹³ *Ibid*, p. 5.

puissent être mises en œuvre, tout en veillant à la protection de la santé des personnes concernées.

* * *

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le projet de loi sous avis en tenant dûment compte de ses interrogations et recommandations. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.¹⁴

Adopté par vote électronique 10 mai 2021.

¹⁴ 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, Avis 1/2021 du 7 janvier 2021, Avis 2/2021 du 27 janvier 2021, Avis 3/2021 du 17 février 2021, Avis 5/2021 du 10 mars 2021, Avis 7/2021 du 29 mars 2021, Avis 9/2021 du 21 avril 2021 et Rapport du 25 janvier 2021.

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

Avis

sur

**la proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention
des personnes mineures et modifiant**

- 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire;**
- 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et**
- 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention**

**Avis
11/2021**

I. Introduction

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), la CCDH s'est autosaisie de la proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures et modifiant 1. la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire; 2. la loi modifiée du 29 août du 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; et 3. la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention.

Étant donné qu'il s'agit d'une revendication de longue date de la CCDH¹, elle ne peut que saluer le dépôt de la présente proposition de loi qui vise à consacrer dans la législation nationale l'interdiction absolue de la rétention administrative des enfants en situation de migration au Luxembourg. Par contre, la CCDH déplore la prise de position du Gouvernement du 8 avril 2021 dans laquelle il annonce vouloir maintenir la possibilité de placer des mineurs en rétention : « *La possibilité de placer, en dernier ressort, en rétention un mineur doit rester une option pour l'État* ». ²

Dans le présent avis, la CCDH n'analysera pas les différentes dispositions de la proposition de loi sous examen, mais elle se limitera à énoncer les différents arguments permettant de souligner dans quelle mesure la législation actuelle est contraire aux droits fondamentaux de l'enfant et à son intérêt supérieur (II.1.) et à analyser par la suite les avantages des alternatives à la rétention administrative dans le contexte migratoire. (II.2.)

II. Analyse de la proposition de loi

1. Interdiction du placement en rétention des personnes mineures

En premier lieu, il échet de rappeler que tout en étant encadrée, la possibilité du placement en rétention administrative³ d'enfants en situation de migration, qu'ils soient accompagnés de leur famille ou non accompagnés, est actuellement toujours prévue par le législateur luxembourgeois.

Ainsi, l'article 22 (1) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire⁴ prévoit que « *[l]es mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi*

¹ CCDH, Avis n°04/2015 sur le projet de loi 6779 et Avis n°02/2011 sur le projet de loi 6218. Voir aussi les Observations relatives aux 5ème et 6ème rapports périodiques du Luxembourg en application de l'art. 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant par la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, 30.10.2020.

² Prise de position du Gouvernement à l'égard de la proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineurs (...), 8.04.2021.

³ On entend par « *rétention* » toute mesure d'isolement d'une personne par un État dans un lieu déterminé, tel que le Centre de rétention, où la personne est privée de sa liberté de mouvement. Le centre de rétention est une structure fermée qui a pour mission d'accueillir et d'héberger les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement et, le cas échéant, de les préparer à leur éloignement vers leurs pays d'origine ou leur pays de provenance.

⁴ Loi du 18 décembre 2015 1. relative à la protection internationale et à la protection temporaire; 2. modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; 3. abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n°255 du 28 décembre 2015.

que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible. ». Ce même article précise à propos des mineurs non accompagnés que ces derniers « ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles. Tout est mis en œuvre pour placer les mineurs dans des lieux d'hébergement appropriés. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

L'article 120 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration⁵ ajoute encore que « *[l]e mineur non accompagné peut être placé en rétention dans un lieu approprié adapté aux besoins de son âge. Il est tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.* »⁶

Dans ce contexte, il échet encore de rappeler qu'en 2017, le gouvernement a décidé d'étendre la durée maximale de rétention des familles, même avec enfants mineurs, de 72 heures à 7 jours⁷, et ceci malgré de véhémentes critiques de la part de la CCDH et d'experts nationaux et internationaux en matière des droits de l'enfant.⁸

Par ailleurs, la CCDH souligne qu'il ne s'agit nullement d'une disposition législative qui n'est pas mise en pratique par les autorités. Bien au contraire, tel que noté dans l'exposé des motifs de la proposition de loi sous avis, dans une entrevue avec la Commission parlementaire des Affaires étrangères et européennes, le Ministre ayant l'Immigration dans ses attributions a confirmé qu'entre le 7 mars 2017 et les 31 octobre 2019, neuf familles avec dix-neuf enfants mineurs ont effectivement séjourné plus de 72 heures au Centre de rétention.⁹ Alors que la CCDH ne dispose pas de chiffres pour l'année 2020, elle se permet néanmoins de mentionner un récent cas qui concerne une mère et son enfant de trois ans présentant de graves troubles du comportement, qui, en automne 2020, ont été placés au Centre de rétention en vue d'un transfert

⁵ Texte coordonné de la loi du 29 août 2008 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) modifiant - la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, - la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, - le Code du travail, - le Code pénal; 3) abrogeant - la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1 l'entrée et le séjour des étrangers; 2 le contrôle médical des étrangers; 3 l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, - la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers, - la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché, Mémorial A N°113 du 3 juillet 2013.

⁶ Dans les Observations finales concernant les troisième et quatrième rapports périodiques du Luxembourg, soumis en un seul document de 2013, le Comité des droits de l'enfant avait déjà invité le gouvernement luxembourgeois à « *adopter une législation interdisant la rétention d'enfants non accompagnés* », CRC/C/LUX/CO/3-4, §45.

⁷ Loi du 8 mars 2017 portant modification (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; (2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; (3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, Mém. A n° 298 du 20 mars 2017, p. 1, art. II.

⁸ Voir notamment : CCDH, avis n° 04/2015, pp. 8-9. ; Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, Ombuds-comité pour les droits de l'enfant (ORK) et BrainiAct, 2017, p. 4 ; Lëtzebuenger Flüchtlingsrot, Communiqué de presse, 7 mars 2017 ; Lëtzebuenger Flüchtlingsrot, Avis concernant le projet de loi n° 6992 [...], 6 février 2017, Doc. Parl. 6992/09. La législation a également donné lieu à des critiques au niveau européen : Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Déclaration, 6 février 2017, dans laquelle il déclare : « *Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique* ».

⁹ Guillaume Chassaing, *Asile : 2047 demandeurs en 2019*, Le Quotidien, 11 février 2020, disponible sur : <https://ronnendes.lu/wp-content/uploads/2020/02/Le-Quotidien-E-Paper-Ausgabe-Le-Quotidien-Dienstag-11-Februar-2020.pdf>

« Dublin III ». C'est uniquement suite à des interventions de la presse nationale ainsi que d'experts en matière de droit de l'enfant¹⁰, que le Ministère concerné a finalement décidé de libérer la mère et son enfant et de leur permettre de rester au Luxembourg. La CCDH note que dans sa réponse à une question parlementaire concernant cette affaire, le Ministre des Affaires étrangères et européennes a décidé d'annuler le transfert des personnes concernées en « *ayant pris en considération l'intérêt supérieur de l'enfant* ». ¹¹ Tout en se félicitant de cette décision, la CCDH souligne qu'aux termes de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision qui le concerne. Les autorités auraient donc dû en tenir compte avant de prendre la décision de placer une mère avec son enfant de trois ans en rétention, alors qu'il est évident qu'une telle situation ne peut jamais être dans son intérêt et risque d'avoir des effets néfastes durables sur la santé et le développement d'un enfant.

Alors qu'il semble au moins que les mineurs non accompagnés ne soient plus placés en rétention administrative au Centre de rétention¹², les chiffres et le cas concrets mentionnés ci-dessus illustrent malheureusement que le recours à la rétention administrative des enfants mineurs, accompagnés de leur famille, n'est pas du tout exceptionnel au Luxembourg.

La CCDH se doit de souligner dans ce contexte que la législation et la pratique luxembourgeoises ne sont pas conformes aux recommandations des experts nationaux¹³ et internationaux. Ainsi, de nombreux organes internationaux et régionaux de protection et de promotion des droits humains¹⁴ s'accordent à souligner que la rétention d'enfants migrants, seuls ou avec leur famille, n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elle constitue toujours une violation des droits de l'enfant en vertu du droit international des droits de l'Homme. On constate ainsi ces dernières années l'émergence d'un consensus sur l'interdiction totale de la rétention des enfants

¹⁰ Guillaume Chassaing, *Findel : une mère et son fils de 3 ans placés au centre de rétention*, Le Quotidien, 3 novembre 2020

¹¹ Voir Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°3090 du 3 novembre 2020 de la députée Mme Françoise Hetto-Gaasch au sujet du centre de rétention

¹² Premier bilan du fonctionnement du Centre de rétention, p.21, <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/directions/d8/publications/premier-bilan-du-fonctionnement-du-centre-de-retention.pdf>

¹³ Avis du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot (Collectif réfugiés) sur le projet de loi 6992, disponible sur : https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexp_data/Ma%20g/0001/049/2492.pdf

; Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant (ORK), Rapport annuel 2019, disponible sur : http://ork.lu/files/RapportsORK_pdf/RAPPORT_2019_ORK_Complet_WEB.pdf

¹⁴ Assemblée plénière du Conseil de l'Europe, Rapport « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 2013; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe, *Garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté*, §96; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, *Position du HCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations*, 2017 ; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Groupe de travail sur la détention arbitraire, *Revised deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants*, 2018, A/HRC/39/45, annexe, §11 ; Groupe de travail sur la détention arbitraire, *Principes de base et lignes directrices des Nations Unies sur les voies et procédures permettant aux personnes privées de liberté d'introduire un recours devant un tribunal*, A/HRC/30/37 §46 ; Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 23 novembre 2018, A/HRC/37/50, § 73 ; Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Rapport « *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats* », 20.07.2020, A/75/183.

en situation de migration¹⁵ et « *en vertu du principe fondamental de l'intérêt supérieur de l'enfant, les États sont tenus d'œuvrer à l'élimination complète de la détention¹⁶ des enfants migrants en élaborant et en mettant en œuvre des solutions de remplacement non privatives de liberté et fondées sur les droits de l'homme* ». ¹⁷

Dans sa jurisprudence relative à la rétention de mineurs migrants, la Cour européenne des droits de l'homme insiste sur les effets négatifs de la rétention administrative sur les enfants, estime que le recours à cette dernière devrait être strictement limité et que d'autres moyens de prise en charge, qui permettent de respecter davantage l'intérêt supérieur de l'enfant, sont à favoriser.¹⁸

En premier lieu, la CCDH rappelle qu'en ratifiant et approuvant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), le Luxembourg s'est engagé à faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les décisions le concernant.¹⁹ Ce principe sera d'ailleurs également intégré dans la nouvelle Constitution luxembourgeoise, même si la formulation, et par conséquent la valeur qui y sera consacrée, devra encore être déterminée.²⁰

Alors que la CIDE est formulée de manière relativement nuancée et permet la détention de mineurs si elle se fait conformément à la loi et pour autant que cette détention soit décidée en dernier ressort et pour une durée aussi brève que possible,²¹ la position du Comité des droits de l'enfant, en tant qu'organe de contrôle de la CIDE, est très claire. Ainsi, dans l'Observation générale conjointe n°4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n°23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, les deux Comités soulignent que « *chaque enfant a, en tout temps, un droit fondamental à la liberté et le droit de ne pas être placé en détention pour des motifs liés à l'immigration. Le Comité des*

¹⁵ Depuis 2012, une campagne intitulée « *End immigration detention of children* » a été lancée.

¹⁶ Au Luxembourg, on utilise le terme de rétention administrative dans le contexte migratoire. Ainsi, la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire précise à l'article 22 qu'« *on entend par rétention, toute mesure d'isolement d'un demandeur dans un lieu déterminé où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement.* » Au niveau régional et international, on utilise pourtant souvent le terme de « détention ». Lorsque, dans le cadre de cet avis, la CCDH se réfère à des recommandations faites par des experts internationaux, elle utilisera la même terminologie que celle employée par ces acteurs.

¹⁷ Nations Unies, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Rapport « *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats* », 20.07.2020, A/75/183, §13.

¹⁸ Voir CEDH, factsheet « *Unaccompanied migrant minors in detention* », juin 2020 et factsheet « *Accompanied migrant minors in detention* », mai 2020.

¹⁹ Article 3.1. de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ; voir la loi du 20 décembre 1993 portant 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 [...].

²⁰ Voir Rapport ORK-OKaJu 2020, Bilan d'un mandat de 8 ans, 2020, p.112, « *L'ORK a toujours plaidé pour que les droits de l'enfant tels qu'ils sont inscrits dans la CIDE soient placés dans la section « Des droits fondamentaux » et non pas relégués à la section « Des objectifs à valeur constitutionnelle ». En effet, ce positionnement relativise fortement l'importance et la portée juridique des droits de l'enfant. En outre, l'OKaJu plaide pour adopter la formulation exacte de la CIDE relative à l'Intérêt Supérieur de l'Enfant et non pas uniquement Intérêt de l'Enfant : « Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».*

²¹ Article 37 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

droits de l'enfant a affirmé que la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.»²²

Avec la ratification et l'approbation de la CIDE, le gouvernement luxembourgeois s'est engagé vis-à-vis des autres États signataires et des institutions internationales de respecter ces dispositions, telles qu'interprétées par le Comité des droits de l'enfant.

Dans ce même ordre d'idées, il échet encore de souligner qu'en 2016, le Luxembourg a également ratifié le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications. Il a ainsi accepté, qu'en cas de violation de la Convention, des plaintes soient introduites devant le Comité des droits de l'enfant, et il s'est engagé à s'incliner devant les décisions qui seront rendues à ce sujet. Au vu de l'interprétation que le Comité fait de la CIDE, il est évident que le jour où le Comité serait amené à examiner une plainte suite à un enfermement par le gouvernement luxembourgeois d'un enfant pour raisons migratoires, le Luxembourg risque sans aucun doute la condamnation. Pourquoi dès lors ne pas se conformer dès à présent aux « directives » de la CIDE au lieu d'attendre une éventuelle condamnation au niveau international ?

En deuxième lieu, à l'instar de différents experts internationaux²³, la CCDH souligne que la rétention liée à l'immigration, même de courte durée et sous quelques conditions que ce soient, peut avoir un effet néfaste et durable sur le développement des enfants, qui sont d'ores et déjà traumatisés par leur parcours de vie, en nuisant notamment à leur santé physique, émotionnelle et psychique, ainsi qu'à leur développement cognitif.²⁴ Elle peut créer ou aggraver « *des problèmes de santé, [dont] notamment l'anxiété, la dépression, les idées suicidaires et les troubles post-traumatiques* »²⁵ et peut, sous certaines conditions, « *constituer une forme de traitement cruel, inhumain*

²² Voir aussi le rapport du Comité des droits de l'enfant sur la journée de débat général de 2012, §32, disponible sur

www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf

²³ Voir par exemple Assemblée plénière du Conseil de l'Europe, Rapport « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 2013 : « *Si la rétention est, d'une manière générale, une expérience traumatisante, les enfants sont particulièrement mal armés face à ses effets négatifs et peuvent être très choqués. Il ressort de recherches que des périodes de rétention même courtes sont préjudiciables au développement cognitif et affectif de l'enfant ; ces conséquences désastreuses peuvent être à l'origine d'un traumatisme à vie et de troubles du développement chez l'enfant.* »

²⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, *Position du HCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations*, janvier 2017, disponible sur : www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b226a414 ; Linton, J. M. et al., *Policy statement: detention of immigrant children*, *Pediatrics*, vol. 139, no 4, avril 2017 ; Dr Allan S Keller et al, *Mental health of detained asylum seekers*, *The Lancet*, vol 362, issue 9397, 22 novembre 2003; International Detention Coalition, *Captured Childhood: Introducing a New Model to Ensure the Rights and Liberty of Refugee, Asylum Seeker and Irregular Migrant Children Affected by Immigration Detention*, Melbourne, 2012, p.48-49. Alice Farmer, *The impact of immigration detention on children*, *Forced Migration Review*, septembre 2013.

²⁵ Manfred Novak, *UH Etude mondiale sur les enfants privés de liberté*, juillet 2019. Le Commissaire des Droits de l'Homme du Conseil d'Europe Nils Raimonds Muiznieks, a également exprimé lors de sa visite au Luxembourg en automne 2017, que « *la privation de liberté, même pour une période courte, qui est souvent vécue par les enfants comme une expérience choquante, voire traumatisante, a des effets néfastes sur leur santé mentale.* », disponible sur : www.coe.int/fr/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/luxembourg-should-not-extend-the-period-of-detention-of-migrant-children-but-work-to-eliminate-the-practice/pop_up

ou dégradant des enfants migrants ». ²⁶ Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies note encore que pour « *les enfants, qui fuient les violations des droits humains ou les persécutions, la détention fait souvent partie d'un continuum de violence dans leur vie* ». ²⁷

En troisième lieu, la CCDH souhaite insister sur le fait qu'un enfant migrant est d'abord un enfant, et seulement en second lieu un migrant, et dans ce contexte, elle invite le gouvernement à « *veiller à ce que les enfants soient traités avant tout comme des enfants (...)* ». ²⁸ Dans ce même contexte, elle souligne que le respect des droits humains des enfants ne peut pas être sacrifié au nom d'une prétendue efficacité des décisions d'éloignement de personnes en situation de séjour irrégulier. Ainsi, le Comité des droits de l'enfant et le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ont noté dans une observation conjointe en 2017 que « *les enfants ne devraient pas faire l'objet de poursuites pénales ou être soumis à des mesures punitives telles que la détention en raison du statut migratoire de leurs parents* » ²⁹, alors que ceci reviendrait à les punir pour les actes de ces derniers.

Par ailleurs, la CCDH fait un renvoi au récent rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies qui note que « *lorsque les familles sont détenues ensemble, cela peut compromettre la capacité des parents à s'occuper de leurs enfants en les rendant incapables de jouer leur rôle de premiers dispensateurs de soins* ». ³⁰

En dernier lieu, il échet de noter que la rétention administrative représente une lourde charge financière et administrative pour les autorités nationales ³¹ et il s'est avéré qu'elle constitue un outil de gestion des migrations inefficace qui ne dissuade pas l'immigration clandestine.

²⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 5 mars 2015, A/HRC/28/68, §80.

²⁷ Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies, *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats*, Rapport A/75/183, 20 juillet 2020, §26.

²⁸ Voir Rapport « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », l'Assemblée plénière du Conseil de l'Europe, 2013.

²⁹ Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017, §7 ; voir aussi le rapport du Comité des droits de l'enfant sur la journée de débat général de 2012, §78.

³⁰ Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies, *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats*, Rapport A/75/183, 20 juillet 2020, §30.

³¹ Voir p.ex. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2020 (2014) « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 2014, §6, « *L'Assemblée se félicite des solutions alternatives au placement en rétention d'enfants migrants promues par certains pays européens. Lorsqu'elles sont correctement appliquées, ces solutions sont plus efficaces, coûtent moins cher et protègent mieux les droits et la dignité des enfants* », voir aussi : Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, Rapport « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Doc. 13597, 15 septembre 2014.

Voilà pourquoi, la rétention administrative n'est pas seulement découragée par de nombreux experts internationaux, tel qu'explicité ci-dessus, mais avec l'adoption du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, les États signataires, y inclus le Luxembourg, se sont expressément engagés à œuvrer pour « *mettre fin à la pratique de la rétention d'enfants dans le contexte des migrations internationales* »³² et à « *encourage[r], applique[r] et cherche[r] d'autres solutions, en privilégiant les mesures non privatives de liberté et la prise en charge communautaire, en particulier pour les familles et les enfants* ». ³³

Dans ce contexte, il échet de noter que certains pays semblent aller dans cette direction. Ainsi, la Belgique envisage actuellement d'interdire la rétention administrative de mineurs³⁴ et dans un récent avis relatif à une proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention des familles avec mineurs de 2020³⁵, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française a également invité son gouvernement à agir dans cette direction.

2. Alternatives à la rétention administrative

Évidemment, il ne suffit pas d'interdire expressément dans la législation nationale la rétention des enfants en situation de migration, mais il s'agit surtout d'opérer un changement de paradigme et de mettre en place de véritables alternatives à la rétention qui répondent à l'intérêt supérieur de l'enfant et permettent aux enfants de rester avec leur famille dans un cadre non carcéral.

Différentes pratiques, politiques et législations, qui existent à travers le monde,³⁶ montrent qu'il est tout à fait possible de remplacer la rétention des enfants migrants par des dispositifs d'accueil et de prise en charge non privatifs de liberté. Il s'agit de leur offrir un environnement protecteur qui est fondé sur le respect des droits humains et qui vise à respecter l'intérêt supérieur de l'enfant et ses droits à la liberté et à la vie de famille.

Il échet de noter que la législation luxembourgeoise actuelle prévoit déjà le recours à des mesures moins coercitives que la rétention, comme notamment l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités et de remettre les documents d'identité, l'assignation à résidence dans les lieux fixés par le ministère qui peut être assortie d'une mesure de surveillance électronique ou de déposer une garantie financière d'un montant de cinq mille euros.³⁷ Il faut pourtant noter que ces alternatives ne peuvent pas nécessairement toutes être appliquées aux enfants.

³² Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 73/195*, adoptée le 19 décembre 2018, §29 a).

³³ Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 73/195*, adoptée le 19 décembre 2018, §29 h).

³⁴ Avis de Myria sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention (DOC 55 0892/001).

³⁵ CNCDH, Avis relatif à la proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention des familles avec mineurs : une occasion manquée, 24 septembre 2020.

³⁶ Voir p.ex. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2020 (2014) « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 2014, « *L'Assemblée constate avec satisfaction que plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe, dont la Belgique, le Danemark, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont pris des mesures pour mettre fin au placement d'enfants migrants en rétention. Dans ces pays, les enfants migrants ne sont pas placés en rétention ou, si cela se produit, des dispositions législatives, politiques ou pratiques imposent leur remise en liberté.* »

³⁷ Article 22 (3) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection

Une autre alternative à la rétention administrative serait la création de structures spécifiques destinées à l'hébergement de familles en cours d'éloignement. Le Luxembourg pourrait s'inspirer plus spécifiquement du modèle belge des « maisons du retour » ouvertes pour familles qui existe déjà depuis 2008. En Belgique, cette décision avait été prise suite à une forte opposition de différentes organisations de défense des droits de l'Homme et des réfugiés et après les premières condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour la rétention de mineurs.³⁸

Dans ce contexte, il échet de souligner que depuis de nombreuses années, différents gouvernements successifs au Luxembourg ont mené des réflexions en vue de la création d'une structure alternative au Centre de rétention. Ainsi, l'accord de coalition de 2013 annonçait déjà « [l']ouverture d'une maison retour pour les familles (structure ouverte destinée à recueillir les familles à rapatrier) ». ³⁹ Dans ce contexte, la CCDH note qu'en 2017, des réflexions pour la réalisation d'une maison de retour étaient en cours et qu'une visite d'étude luxembourgeoise d'un centre alternatif avait été effectuée aux Pays-Bas.⁴⁰

Dans l'actuel Accord de coalition 2018-2023, le gouvernement a également prévu de « créer une structure spécifique pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables. Une fois cette structure spécifique créée, la législation en matière de rétention sera adaptée afin de garantir que les enfants ne soient plus mis au centre de rétention ». ⁴¹

En juillet 2019⁴², le Ministre des Affaires étrangères et européennes indiquait de nouveau que « la Direction de l'Immigration (...) et l'Administration du Centre de rétention explorent les possibilités pour mettre en œuvre les objectifs fixés par le programme gouvernemental en matière de rétention et en matière d'alternatives à la rétention » et que la mise à disposition d'une surface pour une « nouvelle structure semi-ouverte permanente, pour servir d'alternative au centre de rétention, qui devrait tenir compte des besoins des différents groupes de personnes » était en train d'être étudiée par tous les acteurs étatiques et communaux impliqués. Or, 14 mois plus tard, il ne semble y avoir eu aucun progrès alors que dans sa réponse à une question parlementaire en novembre 2020, le Ministre a indiqué que « les discussions à ce niveau sont toujours en cours » et « qu'à ce stade il n'est pas encore possible de fournir des échéances ». ⁴³

temporaire, Mémorial A n° 255 du 28 décembre 2015.

³⁸ Voir p.ex CEDH, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, n°. 13178/03 ; CEDH, *Muskhadzhiyeva e.a. c. Belgique*, 19 janvier 2010, 41442/07.

³⁹ Programme gouvernemental 2013-2018, p. 204.

⁴⁰ Voir Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes et de la Ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire n°3401 du 26 octobre 2017.

⁴¹ Accord de coalition, pp. 232-233, disponible sur <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>.

⁴² Voir la réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°908 du 17 juillet 2019 de la députée Mme Djuna Bernard au sujet des alternatives à la rétention.

⁴³ Voir la réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes à la question parlementaire n°3090 du 3 novembre 2020 de la députée Mme Françoise Hetto-Gaasch au sujet du centre de rétention.

La CCDH regrette fortement de constater qu'à part des promesses et des réflexions, qui se répètent depuis presque 10 années, aucune solution concrète n'a été mise en place jusqu'à présent. Or, comme le note justement l'exposé des motifs de la proposition de loi sous avis « *l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer à tout moment sur des obstacles matériels, logistiques ou techniques qui peuvent apparaître en matière d'éloignement* » et ces derniers ne peuvent pas servir comme excuse au gouvernement pour continuer à violer les droits fondamentaux des enfants migrants au Luxembourg.

Afin de développer de réelles alternatives à la rétention administrative, qui permettent, non seulement de favoriser la santé et le bien-être de l'enfant et de respecter ses droits fondamentaux, mais qui sont aussi efficaces, la CCDH recommande au gouvernement de s'inspirer des nombreuses recommandations et guides des experts internationaux qui existent en la matière.⁴⁴

En ce qui concerne plus spécifiquement le modèle belge, il échet de noter que différents acteurs y ont soulevé les manquements existants du système en place et fait des recommandations pour l'améliorer. Ainsi, le Médiateur fédéral estime nécessaire d'étudier « *les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité de mesures alternatives à la détention* »⁴⁵ et le Centre fédéral Migration (Myria) est d'avis que « *l'accent n'est pas suffisamment mis sur le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des alternatives à la détention* » et souligne que « *[l]es moyens octroyés aux alternatives à la détention doivent donc être renforcés et une évaluation régulière et transparente de ces alternatives doit être organisée pour en permettre une éventuelle amélioration.* »⁴⁶

Ces constats correspondent aux recommandations du Conseil de l'Europe qui a, lui aussi, souligné l'importance de « *promouvoir et fournir des ressources appropriées, fiables et suffisantes pour élaborer et mettre en œuvre des solutions de remplacement en matière d'accueil et de prise en charge pour les enfants migrants et leurs familles, y compris en réorientant certaines ressources actuellement affectées à la détention liée à l'immigration* ». Dans un récent rapport de 2020, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies souligne également qu'« *un cadre stratégique et des procédures d'assurance de la qualité devraient être mis en place pour garantir que l'interdiction soit effectivement appliquée et que les enfants migrants bénéficient de la meilleure protection possible* ».⁴⁷

La CCDH souligne que ces expériences devraient servir comme guide au gouvernement luxembourgeois et lui permettre d'apprendre des problèmes détectés

⁴⁴ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Options Paper 1 : *Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2015; UNICEF, Working paper, *Alternatives to Immigration Detention of Children*, septembre 2018 (mise à jour en février 2019); International Detention Coalition, *A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*, 2015; Conseil de l'Europe, Guide pratique « *Alternatives à la rétention dans le contexte des migrations : favoriser l'efficacité en terme de résultats* », 2019.

⁴⁵ Avis du Médiateur fédéral sur la proposition de loi DOC 55 0892/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention, Bruxelles, 14 septembre 2020.

⁴⁶ Avis de Myria sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention (DOC 55 0892/001).

⁴⁷ Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies, *Mettre fin à la détention des enfants migrants et offrir à ces derniers une prise en charge et un accueil adéquats*, Rapport A/75/183, 20 juillet 2020, §86 a).

dans d'autres pays pour mettre en place une meilleure stratégie au Luxembourg, qui inclura notamment la mise à disposition de ressources financières et humaines suffisantes et une évaluation régulière une fois les alternatives effectivement mises en place.

En conclusion, la CCDH exhorte le gouvernement à respecter ses propres engagements et à mettre fin à la rétention administrative des enfants dans les meilleurs délais. Elle encourage les autorités à s'inspirer des pratiques utilisées à l'étranger et à explorer pleinement toutes les alternatives aux mesures de rétention.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 4 mai 2021.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7836
portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les
mesures de lutte contre la pandémie Covid-19**

**Avis
12/2021**

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), le 4 juin 2021, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7836. Ce dernier vise à prolonger les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 prévues par la loi modifiée du 17 juillet 2020 jusqu'au 15 juillet inclus. En même temps, le projet de loi propose « *une nouvelle série d'assouplissements des mesures actuellement applicables sous l'égide de la loi Covid* » justifiés, selon ses auteurs, par la situation épidémiologique qui se « *caractérise par une évolution généralement favorable et encourageante en ce qui concerne les indicateurs clés relatifs à la situation épidémiologique* ». ¹ Le 8 juin 2021, la CCDH a été saisie d'un projet d'amendements gouvernementaux approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 8 juin 2021. Ces amendements visent principalement à modifier certaines dispositions relatives aux certificats de vaccination et aux tests.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* » étant donné que « *le présent projet de loi doit entrer en vigueur le 13 juin 2021* ». 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 profonde des mesures. Le présent avis se bornera par conséquent à analyser seulement les modifications principales.

La CCDH note que certains des assouplissements s'inscrivent dans « *l'implémentation du Certificat COVID européen, dont l'entrée en vigueur au niveau de l'UE est prévue pour le 1er juillet 2021 et qui sera déployé au niveau national avec l'entrée en vigueur de la nouvelle mouture de la Loi. Ce Certificat permettra, dans certains cas, aux personnes qui pourront se prévaloir soit d'un schéma vaccinal complet, soit d'un résultat de test négatif, soit d'une attestation de rétablissement (« régime COVID Check »), de ne pas se voir imposer certaines restrictions (...)* ». ² Dans ce cas de figure, les mesures sanitaires initialement applicables ne seront plus obligatoires. La CCDH comprend que l'adaptation de la législation nationale au futur Règlement UE soit judicieuse. Toutefois, elle regrette les explications lacunaires relatives à la finalité, l'utilité et les risques potentiels de certaines nouvelles mesures qu'ils impliquent, tant au niveau de la lutte contre la propagation du virus qu'au niveau du respect des droits humains (I).

Par ailleurs, la CCDH note que le projet de loi sous avis reprend partiellement la proposition de loi n° 7808 relative à la stratégie de dépistage du virus Covid-19 dans les structures pour personnes vulnérables et dans les réseaux d'aides et de soins (II). La CCDH salue le fait que les mesures, jusqu'alors intégrées au sein d'une ordonnance, soient dorénavant prévues par une loi et réitère, à l'instar de plusieurs de ses avis antérieurs, l'importance du processus législatif en cas de mesures entraînant une limitation des droits fondamentaux. Elle se demande cependant pourquoi le projet de loi sous avis n'a pas retenu la proposition de loi n° 7797 portant sur la mise en place d'un protocole sanitaire au sein des structures d'hébergement pour personnes âgées et des réseaux d'aides et de soins.

¹ Projet de loi 7836, Exposé des motifs, pp. 1-2.

² *Ibid.*, p. 2.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, la CCDH tient encore à saluer la levée de certaines mesures restrictives qu'elle n'a eu de cesse de remettre en question dans ses avis précédents : l'abolition du couvre-feu et de l'interdiction de la consommation d'alcool sur la voie publique, ou encore l'extension de l'exception à l'obligation de la distanciation physique et du port du masque aux artistes non professionnels. Elle salue aussi d'une manière générale que le nombre de personnes pouvant se réunir sans restrictions particulières passera de quatre à dix : tel est le cas pour les réunions à domicile, pour les terrasses du secteur de l'HORECA, les activités sportives ainsi que les activités musicales dans les établissements accueillant des ensembles de musique. Néanmoins, la CCDH se doit de regretter l'incohérence et l'illisibilité générales du texte du projet de loi.

I. La reconnaissance des certificats de vaccination et son impact sur les droits humains

À titre préliminaire, il y a lieu de rappeler les grandes lignes du « régime Covid check » prévu par le projet de loi sous avis (A). La CCDH est d'avis que la vaccination joue un rôle important dans la lutte contre la pandémie, mais elle souligne qu'elle ne doit pas donner lieu à des traitements différentiels non-justifiés : en effet, l'utilisation de données relatives à l'immunisation pour accorder un accès privilégié à des droits crée des risques de discrimination et d'arbitraire (B). La reconnaissance d'un certificat de vaccination ou de rétablissement, assortie de certaines prérogatives, doit par conséquent suivre une approche fondée sur les droits humains. Toute différence de traitement devra être justifiée et strictement limitée à ce qui est nécessaire et proportionnel (C).

A. Le régime « Covid check »

Le « régime Covid check » sera applicable « à des établissements accueillant un public, manifestations ou événements dont l'entrée est exclusivement réservée aux personnes pouvant se prévaloir soit d'un **certificat de vaccination** (...), soit d'un **certificat de rétablissement** (...), soit d'un **certificat de test Covid-19** (...), indiquant un résultat négatif (...) ou aux personnes qui présentent un **test autodiagnostique** servant au dépistage du virus SARS-CoV-2 réalisé sur place et dont le résultat est négatif (...) ».³ Seules les personnes âgées de moins de six ans seront dans ces cas exemptées de l'obligation de réaliser un test autodiagnostique sur place ou de présenter un certificat.

Le choix de recourir ou non au régime Covid check reviendra aux gestionnaires d'un établissement accueillant du public et aux organisateurs de manifestations ou d'événements. Si ceux-ci décident de ne pas adopter ce régime, ils devront mettre en place les restrictions sanitaires prévues par le projet de loi pour le secteur ou l'activité concernés.

Le projet de loi prévoit la possibilité de recourir au régime Covid check dans le secteur de l'HORECA (pour l'intérieur et les terrasses) ; pour les rassemblements de plus de dix personnes jusqu'à cinquante, voire trois cents personnes ; pour les activités occasionnelles et accessoires de restauration et de débit de boissons (y compris dans

³ Projet de loi 7836, Article 1^{er} Point 28.

le contexte d'activités sportives et musicales) ; ainsi que pour les activités musicales et sportives.

Les auteurs du projet de loi semblent d'ailleurs vouloir accorder un champ d'application large aux activités et établissements pouvant recourir au régime *Covid check*. Ainsi, dans les commentaires des articles, il est précisé qu'il « (...) *peut s'agir p. ex. d'exploitations commerciales ou non commerciales voire d'établissements culturels ouverts au public comme p. ex. un magasin, un centre de fitness, un cinéma, un théâtre qui souhaite uniquement accueillir un public vacciné, rétabli ou testé négatif* ». ⁴ Seuls les établissements qui ne sont pas ouverts au public semblent être exclus du champ d'application. La CCDH s'interroge dans ce contexte aussi si le gouvernement a réévalué les mesures applicables au secteur scolaire (à part la limitation de l'obligation du port de masque aux espaces intérieurs) et dans quelle mesure le régime *Covid check* pourra y être appliqué. D'une manière générale, aux yeux de la CCDH, il n'est pas clair pourquoi et dans quelles situations le régime *Covid check* pourra être utilisé. La CCDH estime que le champ d'application reste trop imprécis et devrait être précisé davantage pour des raisons de sécurité juridique. Cette exigence d'une loi claire, accessible et intelligible est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de mesures restrictives.

Le régime s'appliquera en outre en principe à l'intégralité de l'établissement en question ou pour la durée intégrale de l'événement concerné. Néanmoins, les établissements auront le choix du moment où le régime serait applicable, et également, de l'adoption d'un système mixte si la taille de ou des établissement(s) le permet. ⁵ Avant l'adoption de ce dernier, il conviendra d'effectuer une « *notification préalable par voie électronique à la Direction de la santé* » et de procéder à un « *affichage visible* ». La CCDH souligne dans ce dernier contexte qu'il faudra veiller en tout cas à ce que cet « *affichage* » soit accessible conformément au principe du « *Design for all* », notamment afin d'éviter la création de barrières supplémentaires pour les personnes en situation de handicap.

Les nouveaux articles *3bis*, *3ter* et *3quater* déterminent les conditions applicables à l'établissement des certificats de vaccination, de rétablissement, respectivement des tests « TAAN » ⁶ et des tests antigéniques rapides. ⁷ Tandis que le projet de loi prévoit que la validité du certificat de rétablissement prendra fin « *au plus tard* » 180 jours à compter du premier résultat positif, il n'y a aucune précision par rapport à la durée de validité d'un certificat de vaccination. La CCDH regrette cette imprécision et déplore par ailleurs aussi qu'il ne soit pas clair selon quelles modalités la validité du certificat de rétablissement prendra fin et comment les personnes concernées en seront informées. Elle s'interroge également sur la disponibilité des données relatives aux

⁴ Projet de loi, Commentaire des articles, p. 2.

⁵ *Ibid*, p. 2.

⁶ Défini par l'article 1, point 25 du projet de loi sous avis comme étant « un test d'amplification des acides nucléiques moléculaires telles que les techniques de réaction en chaîne par polymérase après transcription inverse (RT-PCR), d'amplification isotherme induite par boucle (LAMP) et d'amplification induite par transcription (TMA), utilisé pour détecter la présence de l'acide ribonucléique (ARN) du SARS-CoV-2. »

⁷ Défini par l'article 1, point 26 comme étant « une méthode de test qui repose sur la détection de protéines virales (antigènes) en utilisant un immuno-essai à flux latéral qui donne des résultats en moins de 30 minutes ».

personnes rétablies au cours des six derniers mois afin de permettre à celles-ci d'avoir accès au certificat de rétablissement.

La CCDH s'interroge plus particulièrement sur la justification du 2^e paragraphe de l'article 3*bis*, qui prévoit que les modalités d'émission de certificats de vaccination aux agents de l'État et aux membres de leurs familles, qui, dans l'exercice de leurs fonctions, auraient été amenés à se faire vacciner dans un pays tiers, seront fixées par le Directeur de la santé. Selon les informations à la disposition de la CCDH, pour toutes les autres personnes, seuls les vaccins ayant obtenu une autorisation de mise sur le marché par l'UE semblent pouvoir faire l'objet d'une certification. La CCDH ne comprend pas cette différence de traitement et exhorte le gouvernement à veiller à ne pas créer des situations discriminatoires et arbitraires. Elle s'interroge dans ce contexte aussi sur la reconnaissance des certificats de vaccination des personnes ayant reçu un vaccin qui n'est pas officiellement reconnu ou administré au Luxembourg ou dans l'Union européenne.

D'une manière générale, la CCDH estime que l'utilisation de certificats de vaccination ou de rétablissement par le gouvernement et par des acteurs privés (professionnels du secteur HORECA, organisateurs d'événements...), pour justifier la levée de certaines restrictions sanitaires, soulève de nombreuses questions. La CCDH déplore plus particulièrement que le gouvernement n'a ni justifié le recours au régime *Covid check*, ni analysé son impact potentiel sur les droits humains (voir *infra*). Si la CCDH estime que la vaccination est essentielle pour la lutte contre la propagation de Covid-19, elle souligne qu'elle ne doit en aucun cas devenir une source de discriminations.

B. L'importance du droit d'être vacciné et du principe de non-discrimination

La CCDH se félicite des progrès réalisés lors de la campagne de vaccination : en effet, la lutte contre la pandémie passe avant tout par l'accroissement des efforts en matière de production et d'administration de vaccins. Il est éminemment important de porter une attention particulière aux personnes en situation de vulnérabilité. En outre, la CCDH ne peut qu'insister que les restrictions aux libertés individuelles ou d'autres contraintes imposées soient progressivement et régulièrement revues, en tenant compte des connaissances scientifiques acquises.⁸ Elle souligne dans ce contexte que le droit d'avoir accès aux vaccinations est un droit humain qui relève notamment du droit à la santé. La CCDH rappelle aussi que le gouvernement a l'obligation de veiller à ce que tout un chacun ait un accès équitable aux vaccins : en effet, la stratégie de vaccination doit cibler et englober toutes les personnes. La CCDH dispose d'informations concernant de nombreuses personnes fragilisées, vivant dans une grande précarité, qui ne sont pas prises en compte dans la stratégie de vaccination et de ce fait, risquent de passer entre les mailles du filet. Il faut en outre veiller à la qualité de l'information, à la sensibilisation, à la lutte contre la désinformation et à l'amélioration de l'acceptation des vaccins. La CCDH est d'avis que le but de la campagne de vaccination doit être la protection de la santé et le retour à la « normalité » pour tout un chacun, sans aucune discrimination.

La CCDH estime cependant que la mise en place du système *Covid check* et la reconnaissance des certificats pour justifier la levée des restrictions pour certaines personnes est susceptible de renforcer davantage certaines inégalités. Le fait

⁸ Conseil de l'Europe, *Protection des droits de l'homme et « pass vaccinal »*, 31.03.21, disponible sur <https://rm.coe.int/protection-des-droits-de-l-homme-et-pass-vaccinal/1680a1fac3>, p. 4.

d'accorder des prérogatives aux personnes vaccinées, rétablies ou testées négatives, constitue une différence de traitement fondée notamment sur l'état de santé des personnes concernées. Si les alternatives à la vaccination, tels que les tests, ne sont pas facilement et gratuitement accessibles, il y a par conséquent un risque de discrimination important pour les personnes se trouvant dans des situations socio-économiques plus précaires. Il s'agit souvent de personnes qui ont déjà dû subir des impacts disproportionnés tout au long de la pandémie.⁹

La CCDH renvoie dans ce contexte également aux recommandations et préoccupations formulées par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Marija Pejčinović Burić :

« (...) [L]'utilisation éventuelle de certificats de vaccination, comme celle de données relatives à l'immunisation, à des fins autres que strictement médicales, par exemple pour donner aux personnes concernées un accès exclusif à des droits, services ou lieux publics, soulève de nombreuses questions de respect des droits de l'homme. (...)

En effet, une telle utilisation pourrait empêcher la jouissance de certains droits fondamentaux par des individus, voire par une grande partie de la population, qui ne disposeraient pas d'un tel certificat ou ne pourraient justifier d'une immunisation. Outre le risque de discrimination en matière de droit à la liberté de mouvement, cette approche d'accès exclusif pourrait avoir des conséquences sur la jouissance d'autres droits et libertés fondamentaux, tels que, par exemple, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la liberté de réunion ou le droit à la liberté de religion, et elle pourrait poser des risques de discrimination, voire de stigmatisation ou d'arbitraire en matière notamment d'accès à l'emploi, au logement ou à l'éducation.

Ces risques sont d'autant plus réels que le progrès de la campagne de vaccination ne permet pas encore d'assurer à chacun la possibilité d'accéder à la vaccination et qu'il n'est aucunement assuré que la situation des personnes qui, pour des raisons notamment médicales, ne pourront pas être vaccinées, sera dument prise en considération (...) ».¹⁰

Voilà pourquoi la CCDH met en garde contre la mise en place d'un système qui accorderait des avantages aux personnes vaccinées ou aux personnes rétablies d'une infection Covid-19. Si le gouvernement veut malgré tout introduire un tel système, il doit scrupuleusement prendre en compte les droits humains de toutes les personnes concernées.

⁹ CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, Rapport, 25.01.2021, disponible sur https://ccdh.public.lu/content/dam/ccdh/dossiers_th%C3%A9matiques/bilan_covid19/rapports/2021/Covid-EffetsDroitsHumains-DocReflexion-20210225.pdf.

¹⁰ Conseil de l'Europe, *Protection des droits de l'homme et « pass vaccinal »*, 31.03.21, disponible sur <https://rm.coe.int/protection-des-droits-de-l-homme-et-pass-vaccinal/1680a1fac3>, p. 3.

C. Une approche fondée sur les droits humains

Toute décision relative à un éventuel mécanisme de reconnaissance des certificats de vaccinations doit être fondée sur les droits humains.¹¹ Il faut dans ce contexte aussi aborder la question du degré de réduction du risque de transmission du virus ainsi que la durée de protection contre une infection (1). L'efficacité d'un tel mécanisme doit également être prouvée en ce qui concerne la protection de la santé et la gestion de la pandémie.

Par ailleurs, il doit avoir fait l'objet d'une analyse approfondie en termes de nécessité et de proportionnalité (2). Les alternatives prévues pour les personnes non-vaccinées doivent être des alternatives viables et équivalentes. En tout cas, tout mécanisme doit être temporaire et il faut qu'il y ait des révisions et des contrôles réguliers, ouverts et transparents de la nécessité et de la proportionnalité, d'une manière générale, mais également dans tous les secteurs où un tel mécanisme est utilisé.

Or, la plupart des considérations précédentes ne semblent pas avoir été prises en compte par le gouvernement pour l'élaboration du projet de loi sous avis.

1. La question de l'existence de preuves scientifiques claires et objectives

Si l'efficacité de la protection offerte par les vaccins contre une infection par le virus, voire contre la dangerosité de ses effets, fait l'objet d'un large consensus, il en va différemment en ce qui concerne la question du risque de transmission du virus après avoir été vacciné. En effet, le Conseil de l'Europe souligne dans ce contexte « *qu'il reste de nombreuses inconnues sur le plan scientifique concernant la capacité des vaccins contre la COVID-19 à limiter la transmission ou la durée de la protection apportée par la vaccination. Il est donc difficile d'évaluer à ce stade avec suffisamment de précision la réalité des risques de transmission que présenterait une personne vaccinée.* »¹²

La CCDH regrette que ni les commentaires des articles, ni l'exposé des motifs du projet de loi sous avis ne fournissent d'explications y relatives.

En revanche, selon les informations communiquées par le gouvernement, « *[m]ême après [la] vaccination, il faudra continuer à respecter les gestes barrière et autres mesures de protection, et ce aussi longtemps que la crise sanitaire n'aura pas été maîtrisée de manière efficace notamment via l'immunité collective. En effet, il n'est pas exclu à l'heure actuelle qu'une personne vaccinée ne puisse plus être porteuse du virus. Or, cela prendra du temps avant de parvenir à cette immunité. Il faut qu'un nombre suffisant de personnes soit immunisé.* »¹³ De plus, l'exposé des motifs précise

¹¹ Scottish Human Rights Commission, *Commission cautions that any moves to introduce COVID-19 status certificates must take full account of human rights*, 28.04.2021, disponible sur <https://www.scottishhumanrights.com/news/commission-cautions-that-any-moves-to-introduce-covid-19-status-certificates-must-take-full-account-of-human-rights/>; voir également Scottish Human Rights Commission, *COVID-19 Status Certificates: Human Rights Considerations*, disponible sur https://www.scottishhumanrights.com/media/2176/21_04_28_-covid-certificates-and-human-rights-vfinal.pdf

¹² Conseil de l'Europe, *Protection des droits de l'homme et « pass vaccinal »*, 31.03.21, disponible sur <https://rm.coe.int/protection-des-droits-de-l-homme-et-pass-vaccinal/1680a1fac3>, p. 3; voir également Organisation Mondiale de la Santé, *Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers*, 05.02.21, disponible sur www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers.

¹³ Site internet du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, *FAQ Vaccination*, disponible sur

que « (...) les inconnues entourant [le variant Delta] demeurent nombreuses, notamment en ce qui concerne son degré de transmissibilité et de pathogénicité, mais aussi en ce qui concerne l'efficacité de certains vaccins par rapport à ce variant ».

Selon les informations à la disposition de la CCDH, il est acquis que la vaccination réduit le risque de transmission du virus. Or, comme déjà souligné ci-dessus, il ne semble pas y avoir de consensus scientifique à l'heure actuelle sur la question de combien ce risque est diminué.¹⁴ Il en va d'ailleurs de même en ce qui concerne la transmission du virus après avoir été rétabli d'une infection par Covid-19.

La CCDH renvoie dans ce contexte aussi à l'avis du Conseil d'État relatif à la proposition de loi n° 7808 : « Ce dispositif constitue une innovation par rapport aux textes légaux et réglementaires existant en la matière, en ce qu'il instaure un dispositif spécifique pour les personnes vaccinées ou guéries. Le Conseil d'État donne à considérer que le concept de « présence d'anticorps » permettant de conclure à une immunité éventuelle ne fait pas encore l'unanimité dans le milieu médical, ni quant à la durée d'une telle immunité, ni quant au taux d'anticorps nécessaire. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas encore scientifiquement prouvé qu'une personne vaccinée n'est plus susceptible d'être porteuse du virus Sars-CoV-2, voire de le transmettre. Aussi, le Conseil d'État estime-t-il que la mise en place d'une telle approche dans le cadre de la protection de la population vulnérable relève actuellement de l'opportunité politique. »¹⁵

Au lieu de justifier leur décision, les auteurs de la proposition de loi concernée ont simplement fait un renvoi au Certificat vert de l'Union européenne.¹⁶ La CCDH regrette cette façon de procéder et estime que dans l'absence d'explications supplémentaires, il sera difficile, voire impossible de conclure à la nécessité et à la proportionnalité du régime Covid check.

<https://covid19.public.lu/fr/vaccination/faq-vaccination.html> ; voir aussi Université du Luxembourg, Covid-19 Vaccines, disponible sur

https://wwwfr.uni.lu/layout/set/print/coronavirus/informations_faq_par_sujet/vaccination ; voir également Merryn Voysey et autres, *Single Dose Administration, and the influence of the Timing of the Booster Dose on Immunogenicity and Efficacy of ChAdOx1 nCoV-19 (AZD1222) Vaccine*, 01.02.21, disponible sur https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3777268 ; voir également Organisation Mondiale de la Santé, *Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers*, 05.02.21, disponible sur www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers.

¹⁴ Université du Luxembourg, Covid-19 Vaccines, disponible sur https://wwwfr.uni.lu/layout/set/print/coronavirus/informations_faq_par_sujet/vaccination ; voir également Merryn Voysey et autres, *Single Dose Administration, and the influence of the Timing of the Booster Dose on Immunogenicity and Efficacy of ChAdOx1 nCoV-19 (AZD1222) Vaccine*, 01.02.21, disponible sur https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3777268

¹⁵ Avis du Conseil d'Etat n° 60.625 du 11 mai 2021 relatif à la proposition de loi n° 7808, disponible sur [https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=7EE249BEB1945430B676937908ED4CE37B558307D1E82AE7B1AEE157C9E1815E384DBBBE5473ECE88CC470A037C6CC6A\\$D820657ECDEEFCF5F001C7C2864E5246](https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=7EE249BEB1945430B676937908ED4CE37B558307D1E82AE7B1AEE157C9E1815E384DBBBE5473ECE88CC470A037C6CC6A$D820657ECDEEFCF5F001C7C2864E5246), p. 4.

¹⁶ Amendements adoptés le 19 mai 2021 par la Commission de la Santé et des Sports à la proposition de loi n°7808 : « Dans ce contexte, l'auteur de la proposition de loi renvoie vers la Commission européenne qui propose de créer un Certificat vert numérique pour faciliter la libre circulation en toute sécurité dans l'Union européenne durant la pandémie Covid-19. Ce certificat prouvera qu'une personne a été vaccinée contre la Covid-19, qu'elle a reçu un résultat négatif à un test de dépistage ou qu'elle a guéri de la Covid-19. ».

La CCDH note aussi que le gouvernement vise à exempter les personnes vaccinées ou rétablies de la mise en quarantaine prévue à l'article 7 (1) de la loi modifiée du 17 juillet 2020. Le 31 mai 2021, Madame la Ministre de la Santé, en réponse à la question parlementaire n°4139 du 21 avril 2021, avait encore affirmé qu'il « (...) *convient de rester prudent [d'envisager une adaptation du régime de quarantaine] tant que le taux de vaccination complète de la population reste faible (...). Dans cette situation, le virus peut encore facilement trouver un hôte susceptible à l'infection et entretenir ainsi des chaînes de transmission, et donc potentiellement toucher des personnes non-protégées ou moins bien protégées (p.ex. personnes âgées)* ». La CCDH se demande en quoi la situation aurait changé endéans cinq jours pour justifier l'exemption des personnes vaccinées ou rétablies de la mise en quarantaine.

Au vu des inconnues scientifiques concernant la réduction du risque de propagation du virus, la CCDH estime que la question du but légitime poursuivi et de sa justification reste encore à être prouvée par le gouvernement. En tout cas, elle se demande si le régime *Covid check* est susceptible de protéger adéquatement la santé de tout un chacun. La CCDH exhorte le gouvernement à veiller à la transparence et à justifier davantage ses décisions en tentant dûment compte des risques pour les droits humains.

2. Analyse de la proportionnalité et de la nécessité

Si le gouvernement décide de maintenir le régime *Covid check*, la CCDH souligne que la question d'accorder des traitements préférentiels aux personnes vaccinées ou rétablies doit être abordée de manière ouverte, publique, transparente et inclusive. En effet, si le gouvernement décide de permettre, voire de soutenir le recours à des certificats de vaccination ou de rétablissement pour faciliter l'exercice de certains droits et libertés, tandis que les personnes non-vaccinées devront recourir à des alternatives, cette différence de traitement devra être strictement encadrée et respecter les principes de nécessité et de proportionnalité. En ce qui concerne plus spécifiquement la vaccination, la Cour européenne des droits de l'Homme a souligné l'importance de la prise en considération des principes de nécessité et de proportionnalité en cas d'intervention médicale non volontaire, qui constituerait une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée.¹⁷

Comme cela a déjà été abordé précédemment, les alternatives prévues ne doivent pas créer des inégalités : au contraire, elles doivent être basées sur les droits humains et être équivalentes au régime applicable aux personnes vaccinées ou rétablies. D'une manière générale, la CCDH exhorte le gouvernement à analyser l'impact et les risques d'une telle approche pour les droits humains avant de la consacrer dans une loi. Par ailleurs, il faudra procéder à une évaluation et à des adaptations régulières. Dès qu'il n'est plus nécessaire ou proportionnel, le régime *Covid check* devra être aboli.

Or, le modèle proposé par les auteurs du projet de loi ne semble pas avoir tenu compte de ces principes et risquera par conséquent de produire des effets discriminatoires pour une partie de la population.

¹⁷ CourEDH, Arrêt *Vavříčka et autres c. République tchèque*, Grande Chambre, 8 avril 2021, paragraphe 263.

D'abord, le régime *Covid check* s'appliquera à toutes les personnes de plus de six ans, indépendamment de la situation personnelle des personnes concernées. Au vu de son champ d'application vague et des avantages économiques et individuels, le régime *Covid check* a vocation à devenir d'application générale. Toutes les personnes non-vaccinées seront dès lors obligées de se faire tester avant de pouvoir entrer dans certains lieux ou de participer à certaines activités. Tandis que la vaccination est gratuite, les alternatives à celle-ci ne le seront pas forcément : le projet de loi ne précise en effet pas qui devra prendre en charge les frais relatifs aux tests. Or, si les tests ne peuvent pas être réalisés gratuitement, les personnes non-vaccinées seront désavantagées. Il en va de même si des mesures ne sont pas prises pour qu'ils soient aisément et rapidement accessibles.

La CCDH note, dans ce contexte, que le gouvernement a annoncé que toute personne entre 6 et 30 ans aura droit à un bon pour faire un test. La CCDH souligne cependant qu'un seul test ne suffira pas pour mettre les personnes non-vaccinées sur un pied d'égalité avec les personnes vaccinées ou rétablies. Cette mesure touchera donc d'une manière disproportionnée les enfants et les jeunes, qui ont été affectés considérablement par la pandémie.¹⁸ Par ailleurs, la CCDH rappelle au gouvernement qu'un nombre élevé des personnes âgées de plus de 30 ans n'a pas encore pu se faire vacciner, voire ne pourra jamais le faire pour des raisons médicales.

La CCDH note aussi que lors d'une conférence de presse du 2 juin 2021,¹⁹ le Premier Ministre a affirmé que l'État ne prendra pas en charge les frais relatifs aux tests pour les personnes qui ne veulent pas se faire vacciner et qui voudraient partir en vacances. Or, la CCDH tient à rappeler au gouvernement que le projet de loi sous avis ne s'appliquera pas seulement aux personnes voulant voyager – mais d'une manière générale à tous les établissements ouverts au public (dont les magasins, théâtres, ...), aux rassemblements et manifestations, aux activités musicales et sportives, ainsi qu'à certains établissements et services notamment pour personnes âgées. Les personnes non-vaccinées seront donc très probablement touchées par les répercussions du projet de loi dans de nombreuses activités de leur vie privée, professionnelle et publique. Par ailleurs, la CCDH rappelle au gouvernement que les personnes qui se déplacent à l'étranger ne le font pas toutes forcément pour « faire des vacances ».

La CCDH note par ailleurs que le régime *Covid check* sera également susceptible de s'appliquer aux « *restaurants sociaux sans but lucratif pour les personnes indigentes* », risquant ainsi de rendre encore plus précaire la situation des personnes non-vaccinées ayant recours à ces services.

Le régime *Covid check* prévu par le projet de loi créera donc indéniablement des obstacles supplémentaires pour toutes les personnes susmentionnées. La CCDH souligne que ceux-ci seront d'autant plus difficiles à surmonter pour les personnes qui se trouvent déjà dans une situation de précarité, voire qui ont déjà souffert de manière disproportionnée pendant la pandémie. Même si le gouvernement vise à laisser le choix aux établissements et organisateurs eux-mêmes de recourir au régime *Covid check*, le gouvernement ne pourra pas se dédouaner de son obligation de veiller à ce que les droits humains de tout un chacun soient respectés. C'est la raison pour laquelle la CCDH exhorte le gouvernement à adapter le régime *Covid check* tel que prévu par

¹⁸ CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, Rapport, 25.01.2021.

¹⁹ Conférence de presse du 2 juin 2021 suite à la réunion du Conseil de Gouvernement, disponible sur www.youtube.com/watch?v=WwwefdLIWFg&t=645s.

le projet de loi, ou tout au moins de veiller à ce que les alternatives soient équivalentes – c.à.d. facilement accessibles et gratuites. Dans ce même ordre d'idées, elle se pose la question de savoir si la mise en place du régime *Covid check* est judicieuse à l'heure actuelle alors qu'une grande partie de la population n'a pas encore pu avoir accès à la vaccination.

II. Obligation de réaliser des tests autodiagnostiques pour le personnel, les prestataires externes et les visiteurs de certaines structures et services

Le présent projet de loi évoque dans son article 11, paragraphe 1^{er}, une obligation pour « *les médecins, les médecins-dentistes, les pharmaciens et les professions de santé visées par la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé (...) ainsi que tout autre personnel dès lors qu'il a un contact étroit avec les patients, pensionnaires ou les usagers des établissements susmentionnés* » de présenter deux fois par semaine un test autodiagnostique négatif, à réaliser à l'entrée des « *établissement[s] hospitalier[s], [des] structure[s] d'hébergement[s] pour personnes âgées, [des] service[s] d'hébergement[s] pour personnes en situation d'handicap, [des] centre[s] psycho-gériatrique[s], [des] réseau[x] d'aides et de soins, [des] atelier[s] protégé[s], [des] service[s] d'activités de jour, ou [des] service[s] de formation* ».

La CCDH tient à rappeler l'importance du respect des droits humains, notamment si une personne refuse de satisfaire cette obligation. Le projet de loi n'apporte aucune précision quant aux conséquences d'un tel refus, ce qui soulève plusieurs questions : hormis l'impossibilité d'entrer dans l'enceinte de ces structures, quelles seront les autres conséquences ? L'employeur pourra-t-il ne pas rémunérer la personne concernée pour les heures de travail manquantes, ou un licenciement pourra-t-il être prononcé pour faute grave ? La CCDH note par ailleurs que suite aux amendements gouvernementaux du 8 juin 2021, le personnel qui n'a pas de contact étroit avec les patients, pensionnaires ou les usagers, ne seront pas soumis à ces obligations.

De plus, le second paragraphe dudit article manque également de précisions. Il évoque l'obligation selon laquelle les prestataires de services externes ainsi que les visiteurs âgés de plus de 6 ans doivent effectuer un test autodiagnostique à chacune de leurs entrées dans les lieux susvisés. Or, en l'absence de données concernant la validité de ces tests autodiagnostiques, il est supposé qu'un test puisse être demandé plusieurs fois dans la même journée, ou la même semaine. Cette pratique pourrait sembler excessive, et la question de sa nécessité et proportionnalité devrait être prise en considération. Il revient également au gouvernement de garantir que la mise à disposition des tests autodiagnostiques soit gratuite pour toute la durée de l'application de ces mesures et pour toutes les personnes accédant aux structures concernées.

La CCDH tient également à rappeler, qu'outre la volonté de préserver la santé des personnes vulnérables, le gouvernement luxembourgeois ne devrait pas perdre de vue la nécessité de respecter les droits humains de ces personnes, y compris le droit au respect de leur vie privée et familiale. Compte tenu de ces nouvelles obligations pesant sur les employés et les visiteurs, la CCDH exhorte le gouvernement de veiller à ce que toutes les restrictions non-justifiées soient levées et que le respect des droits humains des personnes âgées et en situation de handicap soit garanti.²⁰ La CCDH renvoie dans

²⁰ À noter aussi que selon l'exposé des motifs, « *Depuis le 17 mai, aucune nouvelle infection n'a été enregistrée parmi les résidents des structures pour personnes âgées.* »

ce contexte à son rapport sur l'impact de la pandémie sur les droits humains ainsi qu'à son avis relatif au projet de loi sur la qualité des services pour personnes âgées.²¹

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le projet de loi sous avis en tenant dûment compte de ses interrogations et recommandations. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.

Adopté par vote électronique 9 juin 2021.

²¹ CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, Rapport, 25.01.2021 ; voir également CCDH, Avis 08/2021 du 31 mars 2021, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/20201/AVISPERSONNESAGEES.html>.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7857 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 25 novembre 1975 concernant la délivrance
au public des médicaments ;
3° de la loi modifiée du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des
articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail ; 2°
dérogation temporaire aux dispositions des articles L. 234-51, L.
234-52 et L. 234-53 du Code du travail**

**Avis
13/2021**

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°7857 en date du 8 juillet 2021. Ce dernier vise à prolonger les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 prévues par la loi modifiée du 17 juillet 2020 jusqu'au 14 septembre 2021 inclus. Au vu des trajectoires ascendantes des variants plus transmissibles *Delta* et *Gamma* et en attendant que le taux de vaccination de 70% soit atteint, les auteurs du projet de loi proposent de « limiter le nombre d'ajustements aux restrictions en place à un nombre réduit ». ¹ La CCDH note qu'en date du 12 juillet 2021, le gouvernement a déposé des amendements gouvernementaux visant à préciser certaines dispositions du projet de loi.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* » étant donné que « *le présent projet de loi doit entrer en vigueur le 16 juillet 2021* ». 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 profonde des mesures. Seules les modifications principales seront dès lors analysées dans le présent avis.

Dans un premier temps, la CCDH souhaiterait attirer l'attention du gouvernement sur l'indispensable accès équitable à la vaccination qui doit être garanti pour tout un chacun (I). Ensuite, la CCDH s'attardera plus particulièrement sur les nouvelles mesures introduites dans le cadre du projet de loi sous avis (II).

I. Observations générales par rapport à l'accès équitable à la vaccination

La CCDH se félicite de l'annonce du gouvernement, lors de la conférence de presse du 8 juillet 2021, selon laquelle la campagne de vaccination englobera dorénavant également les personnes en situation irrégulière tout en garantissant leur anonymat, en collaboration avec des organisations de la société civile et en mettant en place des équipes mobiles.² En effet, les personnes en situation irrégulière ainsi que les personnes sans domicile fixe, pour en citer seulement quelques-unes, ont été non seulement exclues des tests à grande échelle, mais aussi de la campagne de vaccination.³ Les efforts entrepris par le gouvernement pour cibler toutes les personnes, y compris celles vivant dans la précarité, ont été insuffisants jusqu'à présent.

La CCDH rappelle ainsi qu'il faudra veiller à ce que toute personne, quelle que soit la situation de précarité dans laquelle elle vit, ait un accès équitable à la vaccination⁴

¹ Projet de loi n°7857, Exposé des motifs, p. 2.

² Livestreaming du briefing presse après le Conseil de gouvernement, 08.07.2021, disponible sur https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/articles/2021/07-juillet/08-briefing-kersch-lenert.html.

³ Christelle Brucker, *Qui sont les sans-papiers du Luxembourg ?*, Entretien avec Jessica Lopes (ASTI), Le Quotidien, 03.07.2021.

⁴ Voir dans ce sens notamment Conseil de l'Europe, *Covid-19 and vaccines : Ensuring equitable access to vaccination during the current and future pandemics*, 22.01.2021, disponible sur <https://rm.coe.int/dh-bio-statement-vaccines-e/1680a12785>. Voir aussi la prise de position de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, *Le HCR appelle les Etats à supprimer les obstacles concernant la vaccination des réfugiés contre le Covid-19*, 24.06.2021, disponible sur www.unhcr.org/fr/news/press/2021/6/60d59980a/hcr-appelle-etats-supprimer-obstacles-

ainsi qu'à l'anonymat, le cas échéant. Elle renvoie dans ce contexte notamment à son avis 12/2021 du 9 juin 2021.⁵

En effet, les personnes vivant dans la précarité risquent d'avoir une santé plus fragile et d'être plus exposées au virus, de sorte qu'elles devraient être considérées comme prioritaires dans la stratégie de vaccination. De plus, en raison des inégalités de santé existantes et de l'accès inégal à la prévention des maladies, du manque d'information, des freins liés aux procédures et à l'accessibilité, de la peur et de l'impact des mesures Covid-19, le risque de non-recours à l'offre de vaccination par les personnes en situation de précarité est particulièrement élevé.⁶ Au vu du maintien du régime Covid check, qui accorde des prérogatives aux personnes vaccinées, l'accès des personnes vivant dans la précarité à certains établissements, services et activités publiques et privées risque d'être impacté davantage.

À part quelques actions isolées, notamment dans le contexte de la « *Wanteraktioun* »,⁷ les droits des personnes vivant dans la précarité n'ont pas été systématiquement pris en compte jusqu'à présent. L'organisation de telles actions est certes importante, mais cette approche ne permet pas à elle seule d'inclure toute personne dans la campagne de vaccination. Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à redoubler d'efforts dans ce domaine et de mettre à disposition des services et organisations concernés tous les moyens nécessaires pour l'organisation en bonne et due forme des séances de vaccination permettant un schéma vaccinal complet. Elle estime en effet que des mesures concrètes additionnelles doivent être prises, en collaboration étroite avec les différentes organisations de la société civile, afin que toutes ces personnes puissent effectivement accéder à la vaccination.⁸ Le rôle du groupe de travail mis en place par la Santé comprenant des organisations qui travaillent avec des personnes marginalisées devrait être revalorisé. Il faudra, entre autres, adapter les techniques de communication, d'information, d'inscription et d'accompagnement aux besoins des personnes concernées. De surcroît, il faudra veiller à l'accessibilité des centres de vaccination et mettre en place une vaccination de proximité (équipes mobiles). La CCDH insiste pour la énième fois pour que le gouvernement s'active dans ce domaine.

Par ailleurs, la CCDH souhaiterait faire part de ses inquiétudes relatives au système mis en place concernant l'établissement et la reconnaissance des différents certificats de vaccination prévus par le projet de loi sous avis. La CCDH se demande plus particulièrement si la différence de traitement entre les différents vaccins, le pays de vaccination, la nationalité des personnes, leur statut légal et leur lieu de résidence a fait l'objet d'une réflexion approfondie basée sur des données objectives. Elle exhorte le gouvernement à veiller à éviter toute discrimination éventuelle dans ce contexte.

[concernant-vaccination-refugies-contre.html](#).

⁵ CCDH, *Avis 12/2021 sur le projet de loi n°7836 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19*, pp. 4 et suivantes.

⁶ Voir dans ce sens la note interfédérale belge du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur l'impact de la crise du Covid-19 dans les situations de pauvreté et de la précarité, Avril 2021, p. 14. Voir aussi leur avis du 2 février 2021 relatif à la mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le Covid-19.

⁷ Communiqué du Gouvernement, *Lancement de la vaccination des personnes sans-abri*, 03.06.2021, disponible sur https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/06-juin/03-vaccination-sansabri.html.

⁸ Voir notamment Caritas Luxembourg, *Prise de position sur la campagne de vaccination*, 18.02.2021.

II. Les mesures prévues par le projet de loi 7857

Bien que la population retrouve petit à petit des libertés, la prolongation des mesures restrictives s'avère nécessaire au vu de la situation sanitaire qui demeure instable. Il importe que ces restrictions répondent constamment aux critères de nécessité et de proportionnalité et que la loi prévoyant ces restrictions soit accessible et intelligible. Dans ce contexte, la CCDH attire l'attention du gouvernement sur certains points du projet de loi sous avis, notamment en ce qui concerne les nouvelles mesures relatives aux rassemblements (A), la limitation de validité des tests autodiagnostiques (B), le nouveau régime de sanctions (C), les activités scolaires et péri- et parascolaires (D), ainsi que les activités de musique et de danse (E).

A. Homogénéisation des rassemblements privés et publics et régime Covid check

Tout d'abord, la CCDH salue la démarche d'homogénéisation des mesures sanitaires par le gouvernement, ayant pour but de remédier à certaines incohérences antérieures. Cela concerne notamment la possibilité pour les personnes privées d'organiser leurs rassemblements de plus de dix personnes en optant, soit pour les règles sanitaires générales, soit pour le régime Covid check avec notification préalable et obligatoire auprès de la Direction de la Santé, à l'instar des événements publics. D'autre part, cela concerne également la possibilité pour un groupe de quatre personnes ne faisant pas partie d'un même ménage de ne pas respecter la distanciation physique entre eux lors de rassemblements entre 11 et 300 personnes.

Toutefois, la CCDH tient à réitérer les questionnements soulevés dans son avis n°12/2021, relatifs au régime Covid check et à son impact potentiel sur les droits humains, notamment par les prérogatives accordées aux personnes vaccinées ou rétablies. Elle regrette notamment le fait que les recommandations et doutes soulevés dans le cadre de son dernier avis n'aient pas donné lieu à des clarifications de la part du gouvernement. L'exposé des motifs indique simplement que « *le régime Covid check est adapté*⁹ » en pointant du doigt le test autodiagnostique comme étant le maillon faible du système, sans pour autant le démontrer par des chiffres. La CCDH ne peut que regretter le manque d'informations à ce sujet afin de justifier la prolongation de mesures davantage favorables pour les personnes vaccinées, rétablies ou testées négatives et exhorte le gouvernement à présenter des réponses justifiant la différence de traitement.

Dans le contexte de la troisième modalité permettant l'accès privilégié à certains services dans le cadre du régime Covid check, à savoir le test négatif, la CCDH salue la mise en place par le gouvernement de la possibilité pour toute personne de s'inscrire au *Large Scale Testing*, sans invitation préalable et à titre gratuit. Elle regrette toutefois que cet accès soit limité aux résidents disposant d'un numéro d'identification nationale, excluant ainsi les personnes ne disposant pas de matricule et vivant au Luxembourg, ou encore les frontaliers et autres personnes non résidentes. Il se pose aussi la question de savoir si la mise en place d'une station de test mobile, actuellement prévue une fois par semaine à un endroit central de Luxembourg, peut être étendue à une fréquence plus régulière et à des endroits facilement accessibles à toute personne.

⁹ Projet de loi n°7857, Exposé des motifs, p. 3

B. Validité du test autodiagnostique

La CCDH souhaiterait s'attarder à présent sur une nouvelle restriction mise en place dans le cadre du projet de loi sous avis, à savoir la limitation de la validité des tests autodiagnostiques dans le cadre du régime Covid check. Bien qu'elle salue le maintien de la possibilité de recourir à des tests autodiagnostiques, notamment afin de garantir au mieux l'accès équitable à des services et loisirs pour tout un chacun, la nouvelle mesure soulève de nombreuses questions.

En effet, alors que préalablement admis au même titre que le certificat de vaccination, de rétablissement ou de test négatif par test TAAN ou test antigénique rapide certifié, désormais les tests autodiagnostiques et ceux certifiés par un employé ou un fonctionnaire public ne seront « *ni valables ni admis entre minuit et six heures* ». Cette exclusion concernerait tant les personnes voulant accéder à l'événement en question après minuit que celles déjà présentes sur place. Les tests autodiagnostiques sont cependant admis avant minuit et après six heures du matin pour participer à des activités se déroulant sous le régime Covid check, donc sans aucune mesure sanitaire supplémentaire (p. ex. port du masque, distanciation physique, places assises, limitation quant au nombre de personnes).

La question se pose de l'opportunité de cette nouvelle restriction et la raison pour laquelle cette mesure a été choisie plutôt qu'une autre. Les nouvelles infections étant « *en lien avec les festivités entourant la fête nationale* »¹⁰, la CCDH se pose des questions sur les raisons qui justifient la limitation de la validité des tests autodiagnostiques. La CCDH regrette l'absence de données soutenant le choix de cette restriction de durée de validité. La nouvelle restriction mise en place provient-elle de données objectives et vérifiées ? Quels sont les risques supplémentaires que les personnes disposant d'un test autodiagnostique présentent entre minuit et six heures du matin ? Les personnes à l'origine des nouvelles infections sont-elles identifiées comme ayant obtenu un test autodiagnostique négatif tout en étant porteurs du virus ? La nouvelle restriction est-elle nécessaire et proportionnée au but recherché ? Si le problème a trait à la qualité et la fiabilité des tests autodiagnostiques réalisés après minuit, n'aurait-il pas suffi de limiter l'accès, au lieu de remettre aussi en question la validité des tests réalisés avant minuit ?¹¹

De plus, la CCDH se demande pourquoi cette mesure sera également applicable au personnel travaillant dans le cadre de l'événement en question.¹² Les raisons pour lesquelles la validité a été limitée pour les personnes participant à l'événement sont-elles également valables pour le personnel ? Le gouvernement a-t-il pris en considération toutes les conséquences que cette mesure peut entraîner pour le personnel ? En effet, il est tout à fait possible qu'un employeur ayant régulièrement des heures d'ouverture au-delà de minuit, préfère faire appel à un personnel qui est vacciné ou rétabli, afin de ne pas devoir changer de personnel à partir de minuit, pouvant éventuellement conduire à une discrimination basée sur l'état de santé des

¹⁰ Projet de loi n°7857, Exposé des motifs, p. 1

¹¹ Voir dans ce sens la décision de la Cour constitutionnelle de Taiwan, arrêt n. 690 du 30 septembre 2011, prise dans le contexte de la crise de la SARS. La Cour, tout en validant la constitutionnalité du schéma opératoire gouvernemental, demande au législateur de fournir davantage de détails sur les fondements et les contours des restrictions.

¹² Chambre des Députés, *Les travaux sur la nouvelle loi Covid*, 09.07.2021, disponible sur <https://chamber.lu/>.

personnes. Il est également à noter qu'outre les personnes ne pouvant pas se faire vacciner, il faudra prendre en considération la situation des personnes non-résidentes travaillant au Luxembourg et n'ayant pas encore eu accès à la vaccination au vu des stratégies de vaccination différentes selon le pays de résidence, et n'ayant pas non plus accès aux tests TAAN gratuits dans le cadre du *Large Scale Testing*.

En outre, la question se pose de la mise en œuvre concrète de cette nouvelle mesure et de sa faisabilité pour les organisateurs. L'organisateur a la possibilité de faire un appel aux personnes étant entrées avec un test autodiagnostique afin de les inviter à quitter les lieux. Toutefois, en cas de non-respect par les personnes concernées, l'organisateur encourt-il une sanction, en sachant qu'il n'est pas envisageable dans la plupart des cas de refaire passer tous les participants par un second contrôle ? Les organisateurs seront-ils ainsi dans l'obligation, en cas de risque de sanction, de catégoriser les participants par un signe distinctif selon leur état de santé, comme il a été notamment suggéré par l'introduction d'un bracelet événementiel permettant d'identifier les personnes entrant avec un test autodiagnostique ?¹³

Selon les informations à la disposition de la CCDH, il est prévu d'adopter de nouveaux amendements pour prolonger « *l'heure d'expiration des autotests faits sur place à 1 heure du matin* ». ¹⁴ Cette modification, également proposée par le Conseil d'État, faciliterait l'application sur le terrain : « *les clients des restaurants et des cafés ouverts jusqu'à 1 heure du matin ne devront pas quitter les lieux avant la fermeture des établissements. La mesure (...) viserait uniquement des établissements qui ont une autorisation de nuit blanche* ». ¹⁵ Vu que la CCDH n'a pas reçu le texte des amendements y relatifs en temps utile, elle se limitera à faire quelques observations générales, sans se prononcer en détail sur ce changement éventuel. Tout d'abord, la CCDH souligne que la mesure ne s'appliquera pas uniquement aux établissements qui ont une autorisation de nuit blanche, mais d'une manière générale aux rassemblements, événements et manifestations se déroulant sous le régime Covid check – y compris ceux organisés au domicile de personnes privées. Ensuite, si la CCDH peut comprendre l'adaptation de l'heure d'expiration d'un point de vue pratique, elle estime que ses questionnements par rapport à la justification sanitaire de ce dispositif sont d'autant plus pertinents. Est-ce que les motifs pour lesquels les auteurs du projet de loi entendaient introduire ces nouvelles restrictions ne sont plus valables entre minuit et une heure du matin ? Quelle est la justification de la limitation de la validité des tests autodiagnostiques ?

La CCDH rappelle encore une fois au gouvernement l'importance de veiller à la qualité de sa communication et à fonder ses décisions sur des données objectives et vérifiables.

C. Sanctions

Toutes ces questions sont d'autant plus importantes dès lors que le projet de loi prévoit des sanctions pénales en cas de non-respect de ces dispositions. La CCDH se doit d'ailleurs de constater que les sanctions prévues aux nouveaux articles 11 et 12 ne

¹³ HORESCA asbl, *Le régime Covid-check*, 08.07.2021, disponible sur www.horesca.lu/actualites/le-regime-covid-check.

¹⁴ Chambre des Députés, *Les autotests valables jusqu'à 1H*, 13.07.2021, disponible sur <https://chamber.lu/>.

¹⁵ *Ibid.*

sont pas suffisamment précises et manquent de clarté. En effet, la CCDH estime que, malgré les précisions apportées par les amendements gouvernementaux du 12 juillet 2021, ces dispositions ne permettent toujours pas aux justiciables d'en prévoir toutes les conséquences. La CCDH rappelle qu'en vertu du principe de la légalité des peines prévu par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, les infractions et les peines qui les répriment doivent être clairement définies par la loi : cette dernière devra remplir des conditions qualitatives, dont celle de l'accessibilité et de prévisibilité. C'est surtout cette dernière qui fait défaut dans le projet de loi sous avis.

L'article 11 du projet de loi sous avis qui prévoit des sanctions administratives pouvant aller jusqu'à 6.000 euros, sanctionnera dorénavant les « *commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des établissements ayant opté pour le régime Covid check ou de l'organisateur de la manifestation, de l'évènement ou du rassemblement se déroulant sous ledit régime* » en cas de non-respect des « *obligations de notification et de contrôle à l'entrée découlant du régime Covid check* ».

L'article 12 punira les personnes physiques en cas d'infraction « *à l'obligation de justification à l'entrée découlant du régime Covid check* » par une amende de 500 à 1.000 euros.

Selon la Ministre de la Santé, « *si une personne possédant uniquement un autotest ne quitte pas les lieux après minuit (...) c'est la personne concernée elle-même qui serait tenue responsable et serait sanctionnée* ». ¹⁶ La CCDH estime néanmoins que les dispositions susvisées ne permettent pas de déterminer s'il y aura des sanctions pour les personnes présentant un test autodiagnostique à l'entrée avant minuit, mais ne quittant pas les locaux après minuit.

Il en va de même des organisateurs de manifestations, d'évènements ou de rassemblements privés ayant opté pour le régime *Covid check*. Il semblerait que ces personnes pourront faire l'objet des sanctions prévues à l'article 11, c'est-à-dire des amendes administratives d'un montant maximum de 6.000 euros. ¹⁷ Or, la CCDH s'interroge sur le choix du gouvernement de soumettre les personnes physiques qui organisent des rassemblements aux mêmes sanctions et procédures que les personnes responsables des établissements ayant opté pour le régime *Covid check*, surtout au vu de la procédure administrative prévue à l'article 11 et le montant élevé de la sanction. De surcroît, la CCDH se demande quelles seront les personnes considérées comme « *l'organisateur de la manifestation, de l'évènement ou du rassemblement* » se déroulant sous le régime *Covid check* dans le contexte privé.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à préciser davantage les infractions ainsi que les personnes susceptibles d'encourir des sanctions.

¹⁶ Chambre des Députés, *Les travaux sur la nouvelle loi Covid*, 09.07.2021, disponible sur <https://chamber.lu/>.

¹⁷ *Ibid*, « (...) les personnes privées peuvent opter pour le régime Covid-Check, qui doit être demandé auprès du Directeur de la Santé, pour pouvoir accueillir davantage d'invités. L'hôte a cependant l'obligation de notification et de contrôle à l'entrée, comme tout organisateur d'évènements, rassemblements et manifestations publiques et responsable d'établissements. Si lors d'un contrôle, les autorités constateraient que les dispositions du régime ne sont pas respectées, une sanction allant jusqu'à 6.000 euros peut être prononcée. Cette sanction s'applique également aux organisateurs d'évènements, rassemblements et manifestations publiques et responsables d'établissements ».

D. Activités scolaires, péri- et parascolaires

La CCDH tient à saluer la levée de certaines restrictions dans le cadre d'activités scolaires, péri- et parascolaires, notamment afin d'aligner les restrictions applicables aux enfants à celles applicables à la population générale.

Elle accueille favorablement la levée généralisée de l'obligation du port du masque pour toutes les activités se déroulant à l'extérieur, ainsi qu'à l'intérieur lorsque les élèves sont « *assis à leur place* » et encourage le gouvernement à maintenir ces mesures lors de la rentrée scolaire prochaine si la situation sanitaire le permet. Le projet de loi sous avis ne mentionne toutefois pas explicitement la situation des enseignants quant au port du masque. Au vu des obstacles dans l'apprentissage que peut engendrer cette situation,¹⁸ la CCDH encourage le gouvernement à préciser la situation du port du masque par les enseignants et le personnel encadrant.

Il est toutefois à noter que l'alinéa 3 de l'article 4(6) du projet de loi sous avis semble imposer une nouvelle restriction. En effet, alors qu'actuellement la loi n'impose que le port du masque pour les activités à l'intérieur et exclue l'obligation de la distanciation physique, le projet de loi prévoit ces deux obligations dès lors que la groupe dépasse le nombre de 10 personnes et ne se déroule pas sous le régime Covid check.

En outre, la CCDH souhaiterait attirer encore une fois l'attention sur le fait qu'au vu de l'introduction de la possibilité d'opter pour le régime Covid check pour les activités scolaire et péri- et parascolaires, il est d'une importance cruciale de maintenir un accès gratuit aux tests autodiagnostiques, afin de permettre à tout enfant, sans discrimination aucune, de pouvoir bénéficier de ces activités au cours des vacances scolaires.

Enfin, il est à noter que selon la rédaction actuelle du projet de loi, les tests autodiagnostiques ne seront plus valables après minuit pour les activités péri- et parascolaires se déroulant sous le régime Covid check, alors que durant les vacances scolaires de nombreuses activités sont prévues avec possibilité de dormir sur place. La CCDH demande donc au gouvernement de rendre la loi plus claire en ce qui concerne cette situation.

E. Activités de musique et de danse

En ce qui concerne les obligations de distanciation physique et de port du masque pour les musiciens et les danseurs, la CCDH note que les auteurs du projet de loi entendent « *redresser une incohérence qui existe actuellement entre l'article 3quater et la paragraphe 4 de l'article 4* ». ¹⁹ Or, la CCDH estime que les modifications proposées ne remédient pas aux incohérences entre les règles sanitaires générales (article 3quater) et les règles sanitaires spécifiques pour les activités musicales (article 4 paragraphe 4). La CCDH renvoie dans ce contexte aussi à son avis 9/2021 du 21 avril 2021.²⁰ Elle déplore par ailleurs que les auteurs du projet de loi instaurent de nouveau une différence de traitement entre les musiciens et danseurs professionnels

¹⁸ OKaJu, *Avis relatif au projet de loi 7836*, disponible sur http://ork.lu/files/AvisORK/2021_JuinRecommandationMesuresCovidAvis%20PL7836.pdf

¹⁹ Projet de loi n°7857, Commentaire des articles, p. 3.

²⁰ CCDH, *Avis 09/2021 sur le projet de loi n°7802*, pp. 9 et suivantes, disponible sur <https://ccdhdh.public.lu>.

et non-professionnels. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent de justifications à cet égard.

La CCDH invite par conséquent le gouvernement à revoir ces dispositions afin d'éviter la création de situations discriminatoires.

* * *

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le projet de loi sous avis en tenant dûment compte de ses interrogations et recommandations. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.

Adopté par vote électronique le 14 juillet 2021.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7875 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 6 janvier 1995 relative à la distribution en
gros de médicaments ;
3° de la loi modifiée du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des
articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail ; 2°
dérogation temporaire aux dispositions des articles L. 234-51, L.
234-52 et L. 234-53 du Code du travail**

**Avis
14/2021**

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°7875 en date du 1^{er} septembre 2021. Ce dernier vise principalement à prolonger les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 prévues par la loi modifiée du 17 juillet 2020 jusqu'au 18 octobre 2021 inclus. En date du 3 septembre 2021, la CCDH a été saisie d'un projet d'amendements gouvernementaux approuvé par le conseil de gouvernement.

Le projet de loi sous avis reprend les dispositions actuellement en vigueur et n'apporte que quelques modifications ponctuelles. La CCDH se limitera par conséquent à faire des observations de nature plus générale, en lien notamment avec la conférence de presse du gouvernement du 1^{er} septembre 2021 (I), avant d'analyser les modifications apportées à la situation des patients se rendant à l'hôpital (II). En dernier lieu, la CCDH abordera brièvement les nouvelles mesures applicables aux écoles (III). Pour le surplus, elle renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.

I. La non-gratuité des tests PCR comme incitation à la vaccination

Selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, la « *protection vaccinale collective constitue le meilleur moyen pour éviter tout dérapage* ». ¹ La CCDH partage cette position et rappelle que la vaccination constitue une composante essentielle du droit humain à la santé et une « *responsabilité individuelle, collective et gouvernementale* ». ² Elle souligne aussi que selon la Cour européenne des droits de l'homme, « *la vaccination est l'une des interventions médicales qui présentent le plus d'efficacité et le rapport coût-efficacité le plus favorable et que chaque État doit s'employer à atteindre le taux de vaccination le plus élevé possible parmi sa population* ». ³

La vaccination relève de la « *solidarité sociale* » alors qu'il s'agit « *de protéger la santé de tous les membres de la société, en particulier des personnes qui sont particulièrement vulnérables face à certaines maladies et pour lesquelles le reste de la population est invité à prendre un risque minime en se faisant vacciner* ». ⁴ En effet, les droits humains des personnes vaccinées, des personnes rétablies et des personnes qui ne peuvent pas se faire vacciner pour des raisons médicales ou au vu de leur âge doivent aussi être protégées. Il s'agit donc de faire une mise en balance des avantages pour autrui et des risques pour soi, dans un but de la protection du droit à la santé de tout un chacun auquel chaque citoyen doit contribuer. Cette constatation est d'autant plus pertinente que l'on se trouve dans une situation où on n'a pas à faire à une vaccination de type individuelle ciblant un virus sans risque majeur de contagion, mais bien dans le cas où le vaccin vise à limiter la contagion. Au vu des connaissances dont nous disposons, refuser à tout prix une vaccination, autre que pour des raisons médicales, peut être conçu comme contraire à la conception d'une société solidaire qui a pour but de protéger tout un chacun. Dans ce contexte,

¹ Projet de loi n°7875, Exposé des motifs, p. 3.

² Ligue des droits humains, *Vaccination et passeport sanitaire : les droits fondamentaux sont concernés*, 1^{er} juin 2021, disponible sur www.liguedh.be/vaccination-et-passeport-sanitaire-les-droits-fondamentaux-sont-concernes/.

³ Cour européenne des droits de l'Homme, *Vavříčka et autres c. République tchèque*, 8 avril 2021, para. 277.

⁴ *Ibid*, para. 279.

la CCDH tient à souligner que l'État a une obligation de protéger la santé collective par des mesures d'information et de sensibilisation qui sont tant pédagogiques que promotrices de la santé.

Ceci étant, la CCDH note que lors de la conférence de presse du 1^{er} septembre 2021, le Premier Ministre a affirmé que l'État ne prendra plus en charge les frais relatifs aux tests PCR à partir du 15 septembre 2021. Chaque citoyen ayant eu l'occasion de se faire vacciner, « *il n'appartiendrait plus à la majorité de payer les PCR d'une minorité qui ne veut pas se faire vacciner* ». ⁵ En rendant les tests payants pour les personnes non-vaccinées, le gouvernement espère que la vaccination deviendra la solution la plus attrayante. Seules les personnes qui n'ont jusqu'à présent pas encore pu obtenir un vaccin (enfants de moins de douze ans, contre-indications médicales, etc.) pourraient avoir accès à des alternatives gratuites. Cette stratégie du gouvernement soulève des questions juridiques, sociétales et épidémiologiques qui méritent d'être analysées plus en détail.

Tout d'abord, la CCDH craint que la non-gratuité des tests PCR puisse discriminer des personnes en fonction de leur état de santé, de leur situation financière ou de leur conviction et risque donc de scinder la société et de renforcer les inégalités. ⁶ Pour la CCDH, cette stratégie pourrait avoir des impacts néfastes sur le vivre-ensemble, alors qu'il faut veiller à intégrer toute personne en ayant recours à la sensibilisation, étant donné qu'une couverture vaccinale maximale est le moyen le plus efficace de lutter contre la pandémie et de favoriser la vie en société. Une réflexion similaire avait été faite par la CCDH lors de la mise en place du régime *Covid check*. ⁷

De plus, la CCDH rappelle que la loi modifiée du 28 novembre 2006 relatif à l'égalité de traitement ainsi que les articles 454 et suivants du Code Pénal interdisent et répriment toute discrimination sur base des critères susmentionnés. Elle rappelle aussi que selon la Constitution luxembourgeoise ainsi que le droit international et européen, toute ingérence dans les droits fondamentaux doit poursuivre un objectif légitime, être appropriée à la poursuite de l'objectif poursuivi (c'est-à-dire elle doit au moins être apte à contribuer à sa réalisation), être nécessaire, ce qui ne peut être le cas « *qu'en l'absence de toute autre mesure qui serait aussi appropriée tout en étant moins contraignante* », ⁸ et elle doit encore être proportionnée à la poursuite de

⁵ Livestreaming de la conférence de presse après le Conseil de gouvernement, 1^{er} septembre 2021, disponible sur www.youtube.com/watch?v=KSPqA8YfiPA&ab_channel=GouvernementLU; voir aussi Le Quotidien, *Luxembourg : les non-vaccinés mis sous pression*, 2 septembre 2021, disponible sur

<https://lequotidien.lu/politique-societe/luxembourg-les-non-vaccines-mis-sous-pression/>

⁶ UNIA, *Des tests PCR gratuits : oui, mais pour qui ?*, 4 juin 2021, disponible sur www.unia.be/fr/articles/des-tests-pcr-gratuits-oui-mais-pour-qui; voir aussi UNESCO, *UNESCO's ethics commissions call to address ethical issues of COVID-19 certificates*, 1^{er} juillet 2021, disponible sur

<https://en.unesco.org/news/unescos-ethics-commissions-call-address-ethical-issues-covid-19-certificates>; voir aussi La Libre, *Le pass sanitaire, conforme au droit de l'Union européenne ? L'obligation vaccinale le serait davantage*, 24 juillet 2021, disponible sur

www.lalibre.be/debats/opinions/2021/07/24/le-pass-sanitaire-conforme-au-droit-de-lunion-europeenne-lobligation-vaccinale-le-serait-davantage-SOBNKTG7JFKTM56QF5CDPCYUE/

⁷ CCDH, Avis 12/2021 du 9 juin 2021, disponible sur www.ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/pand%C3%A9mie/avis/2021/Avis-CCDH-PL-7836.pdf

⁸ Concl. de l'avocat général Saugmandsgaardøe du 19 juillet 2016 dans l'affaire CJUE, C-203/15 et C-698/15, *Tele2 Sverige AB*, pt. 185. Voir aussi la jurisprudence constante de la CourEDH,

l'objectif poursuivi, ce qui implique que « *les inconvénients causés ne sont pas démesurés par rapport aux buts visés* ». La charge de la preuve du respect de ces critères incombe au gouvernement. Par ailleurs, « *la satisfaction à cette condition doit être évaluée à la lumière des données disponibles au moment où est intervenue la décision litigieuse, et non, avec le bénéfice du recul, à la lumière des données révélées ultérieurement* ». ⁹

Dans ce contexte, la CCDH se demande notamment si cette façon de procéder permettra en effet d'atteindre l'objectif poursuivi par le gouvernement. Le profil des personnes non-vaccinées ainsi que les raisons pour lesquelles ces personnes n'ont pas encore profité de l'offre de vaccination peuvent varier considérablement. Les études réalisées dans d'autres pays montrent que parmi les personnes qui sont opposées à la vaccination il y a ceux qui hésitent, ceux que la stratégie de communication n'a pas su atteindre, ceux qui estiment que leur taux d'anticorps ne justifie pas la vaccination ¹⁰, d'autres qui ne prennent pas soin de leur santé, ceux qui doutent des vaccins et craignent les effets secondaires et encore ceux qui dénoncent une mainmise qui viserait à dessein à restreindre les libertés. ¹¹

Si la pression financière peut éventuellement amener certaines personnes à se faire vacciner, certaines autres ne seront certainement pas convaincues et risqueront d'être marginalisées davantage. La CCDH se demande dans ce contexte aussi si une approche contraignante ne risque pas d'augmenter la fracture sociale, voire la radicalisation chez certains, au lieu de renforcer l'adhésion à la vaccination. À titre d'exemple, selon une association sans but lucratif luttant contre la radicalisation au Luxembourg, ¹² une polarisation croissante est le plus grand danger, surtout lorsqu'on parle de « *nous les vaccinés* » et « *vous les non-vaccinés* » et que cela devient pratiquement une identité. Une telle approche risque de renforcer la résistance des personnes qui sont contre la vaccination, d'augmenter la polarisation et de rendre plus difficile la possibilité de mener des discussions nuancées sur ce sujet. ¹³

D'autres considérations doivent aussi être prises en compte et la CCDH se pose des questions sur l'opportunité de rendre l'accès aux tests plus difficile au lieu de les rendre accessibles et abordables pour tout un chacun. Les tests n'augmentent-ils pas d'une manière considérable la détection et par conséquent réduisent la propagation du virus? La gratuité des tests ne pourrait-elle pas profiter aussi aux personnes vaccinées et rétablies qui voudraient se faire tester pour garantir qu'elles ne risquent pas de transmettre le virus, par exemple en cas de contact avec une personne testée

notamment *Vallianatos et autres c. Grèce*, 29381/09 et 32684/09, novembre 2013, para. 85.

⁹ CourEDH, Grande ch., *Garib c. Pays-Bas*, 6 nov. 2017, para. 147 ; voir aussi S. Van Drooghenbroeck et X. Delgrange, *Le principe de proportionnalité: retour sur quelques espoirs déçus*, Revue du droit des religions, 7/2019, pp. 41-61.

¹⁰ RTL, *Antikierper als véierte « G » ?*, 25 août 2021, disponible sur www.rtl.lu/news/national/a/1776181.html

¹¹ Les Echos, *Covid : ces 16% de Français qui ne veulent pas des vaccins*, 23 juillet 2021, disponible sur www.lesechos.fr/economie-france/social/covid-ces-16-de-francais-qui-ne-veulent-pas-des-vaccins-1334302; voir aussi RTBF, *Vaccination insuffisante contre le coronavirus à Bruxelles : chercher les raisons profondes du refus*, 31 août 2021, disponible sur www.rtf.be/info/dossier/epidemie-de-coronavirus/detail_vaccination-insuffisante-contre-le-coronavirus-a-bruxelles-chercher-les-raisons-profondes-du-refus?id=10833371.

¹² SOS Radicalisation asbl, créée sur décision du Conseil du gouvernement du 29 juillet 2016, <https://respect.lu/>.

¹³ RTL, *Eng Impfflicht ka radikal Tendenzen an der Gesellschaft verstärken*, 27 juillet 2021, disponible sur www.rtl.lu/news/national/a/1761670.html.

positive à la Covid-19 (notamment au vu des études préliminaires récentes sur leur contagiosité à cause du variant DELTA)?¹⁴ En outre, est-ce que les personnes vaccinées avec un vaccin non-reconnu au Luxembourg seront également obligées à payer pour les tests? Compte tenu du fait que les personnes en-dessous de 24 ans seraient les moins vaccinées¹⁵, le fait de rendre les tests PCR payants ne risque-t-il pas d'augmenter le risque de contagion auprès de cette tranche d'âge ? De plus, le fait d'imposer des tests onéreux à cette population ne risque-t-elle pas d'avoir un impact disproportionné sur cette dernière qui peut avoir une situation financière précaire et qui a déjà souffert durant la pandémie ?

D'une manière plus générale, une attention particulière devra être apportée à toutes les personnes en situation de précarité. La CCDH invite le gouvernement à prévoir tout au moins des mesures de soutien adéquates, pour que ces personnes ne soient pas lésées de manière disproportionnée par cette nouvelle mesure. Selon les informations à la disposition de la CCDH, la précarité financière concerne un nombre considérable de la clientèle des offices sociaux. Il serait opportun de doter les offices sociaux de la possibilité de prendre en charge les frais des tests PCR de leur clientèle. La CCDH se demande d'ailleurs aussi si toute personne a entre-temps effectivement eu accès à la vaccination et renvoie dans ce contexte à son avis n°13/2021 du 14 juillet 2021.¹⁶ La CCDH insiste tout au moins sur la gratuité des tests PCR pour les personnes n'ayant pas encore eu la possibilité de se faire vacciner.

Toutes ces interrogations sont d'autant plus importantes étant donné que le gouvernement a annoncé lors de la conférence de presse susmentionnée que le régime *Covid check* pourrait être élargi et/ou généralisé à d'autres domaines, jusqu'à présent exempts de ce régime. La CCDH invite le gouvernement à prendre toutes les précautions nécessaires afin d'éviter des situations discriminatoires, surtout si les tests PCR ou antigéniques ne sont pas facilement accessibles et abordables pour tout un chacun.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH plaide en faveur d'une approche inclusive et pédagogique. La CCDH rappelle qu'un programme de vaccination largement accessible, un taux de vaccination élevé et une éducation à la santé sont indispensables pour éradiquer des maladies contagieuses et pour garantir le droit à la santé de tout un chacun. Il faudra donc s'intéresser plutôt à la grande diversité des motifs, craintes et doutes des personnes non-vaccinées. Ensuite, des stratégies et actions spécifiques pourront être élaborées afin d'améliorer l'adhésion à la vaccination. La CCDH invite dans ce contexte le gouvernement à continuer à multiplier les actions d'information, de sensibilisation et à investir davantage encore dans une information scientifique régulièrement actualisée et à la une de l'évolution de la situation.

¹⁴ Nidhi Subbaraman, *How do vaccinated people spread Delta? What the science says*, Nature 596, 327-328 (2021), 12 août 2021, disponible sur www.nature.com/articles/d41586-021-02187-1 ; Jeremy Ledger, *You've Had a COVID 'Breakthrough Infection' – Can you really spread it to others?*, Yale Medicine, 11 août 2021, disponible sur www.yalemedicine.org/news/covid-breakthrough-infection-transmission; voir aussi US Centre for Disease Control and Prevention, *Outbreak of SARS-CoV-2 Infections, including COVID-19 Vaccine breakthrough infections, associated with large public gatherings*, 6 août 2021, disponible sur www.cdc.gov/mmwr/volumes/70/wr/mm7031e2.htm?s_cid=mm7031e2_w.

¹⁵ Projet de loi n°7875, Exposé des motifs p. 3

¹⁶ CCDH, Avis 13/2021 du 14 juillet 2021, disponible sur https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/pand%C3%A9mie/avis/2021/Avis-CCDH-PL-7857.pdf

La CCDH salue ainsi que lors de la conférence de presse du 1^{er} septembre 2021, la Ministre de la Santé a aussi insisté sur cette stratégie et annoncé que des études seront faites dans ce sens.

II. Le régime Covid check et son application aux patients des hôpitaux

Dans un premier temps, la CCDH note que le projet de loi sous avis entend élargir l'obligation de réaliser des tests autodiagnostiques sur place aux personnes se rendant dans les hôpitaux dans le cadre de soins, de traitements ou d'exams médicaux. Jusqu'alors, cette obligation était limitée au personnel médical, aux prestataires de services externes et aux visiteurs, pour lesquelles les structures concernées doivent mettre à disposition les locaux, le matériel et les instructions pour la réalisation des tests.

Le nouvel alinéa dans le projet de loi sous avis, relatif aux patients et à leurs accompagnateurs, se limite toutefois à évoquer l'obligation de réaliser le test, sans évoquer l'obligation des hôpitaux de la mise à disposition du nécessaire à la réalisation de ces tests. Bien qu'il semblerait que cette mise à disposition soit également applicable aux patients, la CCDH demande au gouvernement, par souci de clarté, de préciser cela. Il va de soi que cette mise à disposition sera et devra rester gratuite durant toute la durée de l'obligation de présentation d'un test pour les personnes non vaccinées ou rétablies.

Dans un deuxième temps, la CCDH souhaiterait revenir sur les déclarations du Premier Ministre et de la Ministre de la Santé durant la conférence de presse du 1^{er} septembre 2021. D'une part, la fin de la gratuité des tests PCR à partir du 15 septembre 2021 pourrait avoir un impact disproportionné sur certaines personnes se trouvant dans une situation de précarité financière et voulant se rendre à l'hôpital.

D'autre part, le Premier Ministre a indiqué que les tests autodiagnostiques pourraient ne plus être valables dans un futur proche, en cas de détérioration de la situation sanitaire.

Si jamais ces tests ne seront plus acceptés ou rendus payants, la CCDH voudrait, au préalable, attirer l'attention du gouvernement sur les conséquences qui risquent de s'ensuivre de cette décision, couplée à la non-gratuité du test PCR.

En ce qui concerne les patients, la CCDH attire l'attention du gouvernement sur le risque de renoncement au soins¹⁷ de la part de certaines personnes, en cas de difficultés matérielles ou financières rendant l'accès aux soins difficile. Cette situation touche de manière disproportionnée les personnes étant déjà dans une situation de précarité, qui sera alors accentuée.

Ces considérations sont également valables pour les visiteurs des hôpitaux et autres établissements cités par la loi, dans le cas où l'accès aux établissements serait uniquement possible par un test payant. La CCDH exhorte le gouvernement à veiller, avant toute décision, à ne pas fragiliser les liens privés, notamment familiaux, des personnes se trouvant dans les établissements concernés et de leur entourage.

En guise de conclusion, et au vu de tout ce qui précède, la CCDH insiste sur le fait que l'accès aux établissements médicaux pour les patients et les visiteurs ne saurait être conditionné à une démarche payante, quelle que soit la situation vaccinale des personnes concernées. En effet, il convient, lorsqu'il s'agit de domaines importants

¹⁷ Caroline Desprès, *Significations du renoncement aux soins : une analyse anthropologique*, dans Sciences sociales et santé, 2013/2 (Vol. 31), pp. 71 à 96, disponible sur www.cairn.info/revue-sciences-sociales-et-sante-2013-2-page-71.htm

tels que l'accès aux soins et le maintien des liens sociaux, de mettre en balance les considérations sociales et pécuniaires, et de faire peser la balance en faveur des premières. La CCDH exhorte donc le gouvernement à maintenir tout au moins un accès facile et gratuit à un test PCR ou antigénique à toute personne dans le cadre de l'accès aux établissements médicaux concernés.

III. Le concept sanitaire dans les écoles

Le projet de loi sous avis n'apporte que de légères modifications aux dispositions actuellement en vigueur dans les écoles. La CCDH salue dans ce contexte le maintien de l'ouverture des écoles avec des restrictions allégées : enseignement en présentiel, non port du masque à l'extérieur ou à l'intérieur lorsque les élèves sont assis, etc.

La seule nouvelle restriction introduit par le projet de loi prévoit que dès qu'un cas positif est détecté, le port du masque sera à nouveau obligatoire à l'intérieur de la classe. Dans la conférence de presse du 2 septembre 2021, le Ministre de l'Education nationale a précisé davantage ce dispositif.¹⁸ Différents scénarios ont été prévus selon le nombre de cas positifs détectés dans une classe.

Le scénario d'un à deux cas positifs ne soulève pas de questionnement particulier. Dans ce cas, les élèves vaccinés et rétablis pourront continuer à fréquenter l'école. Les autres seront placés en quarantaine, mais pourront sortir pour fréquenter l'école, à condition de réaliser un test toutes les 48 heures.

Toutefois, la CCDH souhaiterait attirer l'attention du gouvernement sur le risque de stigmatisation et d'éducation à deux vitesses dans le scénario de trois à cinq cas positifs dans une classe. Dans un tel cas, les élèves vaccinés ou rétablis continueront à aller à l'école, alors que les autres seront soumis à une quarantaine, sans autorisation de sortie pour fréquenter l'école. Bien qu'elle soit consciente qu'un apprentissage à distance est organisé si la majorité des élèves est concernée par la mise en quarantaine,¹⁹ la CCDH se pose des questions sur l'organisation de l'enseignement dans les autres cas. Dans ce contexte, la CCDH invite le gouvernement à veiller à éviter toute discrimination sur base de l'état de santé des enfants et adolescents dans le cadre du droit à l'éducation.

Par ailleurs, la CCDH relève que dans le concept sanitaire dans les écoles et les maisons relais le rôle du personnel enseignant et éducateur est primordial et invite le gouvernement à augmenter les mesures de sensibilisation auprès du personnel non vacciné.

Enfin, à l'instar de ses avis précédents,²⁰ la CCDH, dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité de la loi, regrette encore une fois le manque de précisions au sujet du concept sanitaire dans les écoles dans le projet de loi sous avis. La CCDH rappelle

¹⁸ Site du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, disponible sur <https://men.public.lu/content/dam/men/fr/coronavirus/210902-PK-Dispositif-sanitaire.pdf>

¹⁹ Ministère de l'Education nationale de l'Enfance et de la Jeunesse, *Instructions au personnel enseignant et éducatif de l'enseignement fondamental en vue de la rentrée scolaire 2021/2022*, disponible sur <https://men.public.lu/dam-assets/fr/coronavirus/instructions-EF.pdf>.

²⁰ CCDH, Avis 01/2021 du 7 janvier 2021, disponible sur https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/pand%C3%A9mie/avis/2021/Avis-PL-7743-final.pdf; voir aussi CCDH, Avis 03/2021 du 17 février 2021, disponible sur https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/pand%C3%A9mie/avis/2021/CCDH-avis-PL-7768.pdf

que toutes les mesures limitant des droits humains doivent être prévues par une loi, nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi.

Adopté par vote électronique le 8 septembre 2021.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°7897 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 8 mars 2018 relative aux établissements
hospitaliers et à la planification hospitalière ;
3° de la loi modifiée du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des
articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail ; 2°
dérogation temporaire aux dispositions des articles L. 234-51, L.
234-52 et L. 234-53 du Code du travail**

**Avis
15/2021**

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°7897 en date du 8 octobre 2021. Ce dernier vise principalement à prolonger les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 prévues par la loi modifiée du 17 juillet 2020 jusqu'au 18 décembre 2021 inclus. En date du 11 octobre 2021, la CCDH a été saisie d'un projet d'amendements gouvernementaux approuvé par le conseil de gouvernement.

Le projet de loi sous avis reprend les dispositions actuellement en vigueur tout en apportant quelques modifications « *afin d'optimiser [le dispositif en place] et de tenir compte de l'arrivée de l'automne et de son impact sur la vie sociale* ». ²¹ Ainsi, le projet de loi prévoit notamment une extension du régime *Covid check* qui sera dorénavant obligatoire dans les restaurants et les bars et facultatif dans le milieu professionnel. De manière générale, le recours aux tests autodiagnostiques réalisés sur place ne sera plus accepté dans le cadre du *Covid check*.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* » étant donné que « *le présent projet de loi doit entrer en vigueur le 19 octobre 2021* ». 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. Seules les modifications principales seront dès lors analysées dans le présent avis. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans ses avis et rapports précédents.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, « *il est impératif de maintenir les mesures et dispositifs en place* » au vu des indicateurs et de la situation épidémiologique actuelle et au vu du taux de vaccination de la population « *qui est encore trop faible pour une immunité de cohorte* ». ²² Le variant Delta, qui représente la totalité des infections au Luxembourg, requerrait un taux supérieur à 80% pour « *l'ensemble de la population* ». Pour cette raison, le gouvernement estime que « *la campagne vaccinale devra être poursuivie avec des efforts particuliers vers les populations qui sont actuellement encore plus réticentes à se faire vacciner* ». ²³ La CCDH se demande dans ce contexte pourquoi le gouvernement ne prend pas en considération le taux d'immunité en plus du taux de vaccination.

Il ressort du projet de loi sous avis ainsi que de la conférence de presse du 8 octobre 2021 ²⁴ que le gouvernement vise à accélérer la campagne vaccinale tout en rendant la vie des personnes non-vaccinées plus difficile. Toutefois, la CCDH renvoie à la décision du Conseil d'État français qui a estimé que **pour « *chacune des activités pour lesquelles il est envisagé* », la nécessité du passe sanitaire doit être justifiée « *par l'intérêt spécifique de la mesure pour limiter la propagation de l'épidémie [...] et non par un objectif qui consisterait à inciter les personnes concernées à se faire vacciner* »**. ²⁵ Dans ce contexte, elle exhorte le gouvernement à justifier spécifiquement toute mesure qu'elle entend mettre en place.

²¹ Projet de loi n°7897, Exposé des motifs, p. 4.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Pressebriefing nom Regierungsrat, 8 octobre 2021, disponible sur www.youtube.com/watch?v=u6GvAyBQgfs&ab_channel=GouvernementLU

²⁵ Conseil d'État français, Décision n°403.629 du 19 juillet 2021, para. 13, disponible sur www.conseil-

Or, la CCDH se doit de constater que le régime *Covid check*, dont la mise en œuvre continue, d'après elle, à soulever certaines questions (I), sera durci et élargi (II). Il sera dorénavant également possible de l'appliquer dans le milieu professionnel (III). Ces mesures ne semblent toutefois pas toujours être scientifiquement ancrées et démontrer un niveau suffisant de proportionnalité.²⁶

I. Les risques liés à l'application du régime *Covid check*

Avant toute chose, la CCDH souhaite rappeler, à l'instar de ses avis précédents²⁷, qu'elle a toujours mis l'accent sur **l'importance d'atteindre un taux de vaccination le plus élevé possible**, à des fins de protection de la santé collective. Elle rappelle que le droit d'avoir accès à la vaccination fait partie des droits humains et que l'État a une obligation positive de veiller à ce que cet accès soit garanti pour tout un chacun. La vaccination relève de la « *solidarité sociale* » alors qu'il s'agit « *de protéger la santé de tous les membres de la société, en particulier des personnes qui sont particulièrement vulnérables face à certaines maladies et pour lesquelles le reste de la population est invité à prendre un risque minime en se faisant vacciner* ». ²⁸ En effet, de nombreuses sources scientifiques fiables permettent de conclure, au-delà de tout doute raisonnable, à l'efficacité et à la sécurité de l'administration des vaccins contre la Covid-19.

La CCDH constate cependant que la désinformation par rapport à la Covid-19 et aux vaccins peut alimenter les craintes de certaines personnes. De plus, les flux d'informations constamment changeantes au niveau national et international ainsi qu'une communication inadéquate peuvent également contribuer aux réticences. Il faut se demander si la stratégie de sensibilisation et de communication du gouvernement a atteint toute la population de la même manière. Il se peut aussi qu'une participation accrue d'experts indépendants dans cette stratégie aurait permis d'accroître l'adhésion à la vaccination et aux mesures sanitaires.

Ainsi, **il incombe à l'État de prendre toutes les mesures pour promouvoir la santé, tout en luttant contre la désinformation, cela afin d'accroître l'adhésion à la vaccination.** Ces mesures doivent aller bien au-delà d'une simple transmission d'informations. La CCDH salue d'ailleurs dans ce contexte les efforts du gouvernement visant à rendre l'accès à la vaccination le plus facile possible notamment par les « *Impfbusser* » et en ayant renforcé l'accès pour les personnes en situation irrégulière, sans domicile fixe et sans-papiers.

En revanche, la CCDH réitère sa position selon laquelle **la pression ou la contrainte n'est pas l'outil adéquat pour répondre aux craintes des personnes.** Si la CCDH avait salué dans son dernier avis l'intention du gouvernement d'étudier les divers motifs et craintes à l'origine de ces réticences, elle se demande quels efforts concrets le gouvernement a entrepris dans ce sens. Des études ont-elles été réalisées et quels

etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-la-gestion-de-la-crise-sanitaire.

²⁶ Voir notamment la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, Décision BIH-2020-1-001, 22 février 2020 : « *Pour être proportionnées, les mesures (...) doivent s'inscrire dans un cadre, être strictement limitées dans le temps, comprendre une obligation de révision régulière pour s'assurer qu'elles ne durent qu'aussi longtemps que nécessaire (...) et il faut envisager l'introduction de mesures moins strictes.* »

²⁷ Avis 12/2021, Avis 13/2021 et Avis 14/2021, disponibles sur <https://ccdh.public.lu/fr/avis.html>.

²⁸ Cour européenne des droits de l'Homme, *Vavřička et autres c. République tchèque*, 8 avril 2021, para. 279

ont été les résultats ? Sur quelles bases le gouvernement estime-t-il que la pression serait le meilleur moyen pour renforcer la campagne de vaccination ?

L'extension du régime Covid check augmente cette pression alors qu'il comporte des problèmes que la CCDH n'a cessé de mettre en avant dans ses avis précédents. Dans le présent avis, la CCDH souhaite souligner certaines problématiques particulièrement préoccupantes, notamment la non-gratuité des tests, le statut incertain de personnes ayant un taux élevé d'anticorps, les personnes vaccinées avec un vaccin non reconnu par le Luxembourg, ainsi que la question de la protection de la santé dans le cadre du régime Covid check.

Le régime Covid check a, selon le gouvernement, pour but de protéger la santé de tout un chacun en permettant une vie en société, ce qui constitue un objectif légitime et nécessaire à protéger dans une société démocratique. En général, exiger **des mesures sanitaires telles que le port du masque, une distanciation physique, la réalisation de tests gratuits ou abordables n'est ainsi pas en tant que tel disproportionné en temps de pandémie** – au contraire, elles peuvent s'avérer nécessaire afin de protéger les droits humains de tout un chacun, y compris les personnes se trouvant dans des situations de vulnérabilité.

En revanche, une application trop générale et trop sévère des mesures sanitaires, y compris du régime Covid check, couplée à la non-gratuité des tests, peut aboutir à des restrictions disproportionnées des droits humains et à des situations discriminatoires.²⁹ En effet, c'est surtout **l'indisponibilité de tests gratuits qui risque de créer des situations discriminatoires.**³⁰ Tandis que les personnes dans des situations socio-économiques favorables auront éventuellement la possibilité de continuer à faire des tests payants, d'autres n'auront pas ce choix et se verront contraintes soit de se faire vacciner, soit de ne plus fréquenter certains lieux de la vie publique. Même si le gouvernement a affirmé à maintes reprises son opposition par rapport à une obligation générale de vaccination, la situation actuelle risque de constituer une obligation de vaccination indirecte pour certaines catégories de personnes.³¹ Dans cette optique, il y a donc un risque de discrimination.³²

Ce risque de discrimination **ne touche d'ailleurs pas seulement les personnes qui ne veulent pas se faire vacciner.** La CCDH se demande notamment quelles mesures ont été prises pour garantir l'accessibilité aux tests pour les personnes qui **ne peuvent pas se faire vacciner** pour des raisons médicales et de santé : est-ce que

²⁹ Voir, dans ce sens, OMS, *Considerations for implementing and adjusting public health and social measures in the context of COVID-19*, 14 juin 2021, disponible sur <http://www.who.int/publications/i/item/considerations-in-adjusting-public-health-and-social-measures-in-the-context-of-covid-19-interim-guidance> ; T. Chuan Voo et autres, *Immunity certification for COVID-19 : ethical considerations*, *Bull World Health Organ*, 1^{er} février 2021, pp. 155-161, disponible sur www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7856365/ ; S. Dada, *Learning from the past & present: social science implications for COVID-19 immunity-based documentation*, *Nature*, 27 septembre 2021, disponible sur www.nature.com/articles/s41599-021-00898-4?proof=t%29Nature.

³⁰ Voir, dans ce sens, Commission nationale de l'informatique et des libertés, *Audition devant la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire*, 21 juillet 2021, p. 5, disponible sur www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/audition_president-cnil_senat-21-07-2021-passe_sanitaire.pdf : « (...) dans l'appréciation de cette proportionnalité, le caractère gratuit des tests est un des éléments à prendre en compte puisque la possibilité d'accéder à certains lieux ou moyens de transport sans être vacciné ne sera pas du tout la même selon que les tests seront gratuits ou onéreux ».

³¹ Antoine Bailleux et autres, *Un texte collectif émanant de milieux académiques juridiques belge et français*, 24 juillet 2021, La Libre, disponible sur www.lalibre.be/debats/opinions/2021/07/24/le-pass-sanitaire-conforme-au-droit-de-lunion-europeenne-lobligation-vaccinale-le-serait-davantage-SOBNKGTG7JFKTM56QF5CDPCYUE/.

³² Voir, dans ce sens, Serge Slama, *Les impasses juridiques du pass sanitaire*, RDLF 2021 chron. N°26, disponible sur www.revuedlf.com/droit-administratif/billet-dhumeur-les-impasses-juridiques-du-pass-sanitaire/.

les bons distribués sont suffisants ?³³ De même, elle s'interroge sur la **définition des personnes qui ne peuvent pas se faire vacciner** : est-ce que les personnes qui ont reçu un vaccin non-reconnu par le Luxembourg, les personnes disposant d'un niveau élevé d'anticorps ainsi que les enfants dont les parents refuseraient la vaccination peuvent également être considérés comme des personnes ne pouvant pas se faire vacciner ?

La CCDH note dans ce dernier contexte que le **statut des personnes ayant un taux d'anticorps élevé** après avoir été infectées par le virus suscite des interrogations. À titre d'exemple, selon certaines études préliminaires (pas encore *peer-reviewed*), la protection de personnes rétablies pourrait perdurer au-delà des six mois actuellement prévus.³⁴ Inversement, dans certains cas, elle peut également être inférieure à cette durée. La protection de certaines personnes vaccinées peut également varier. Cette question est à la fois importante pour les personnes dont le certificat de rétablissement est expiré ainsi que pour les personnes rétablies qui n'ont jamais reçu un tel certificat, car leur infection est restée inaperçue (la condition pour obtenir le certificat est liée à un test positif).³⁵

S'il s'avère, en effet, que les taux d'anticorps élevés confèrent un niveau de protection suffisant, il serait injustifié de traiter ces personnes de manière moins favorable que les personnes vaccinées.³⁶ La CCDH exhorte donc le gouvernement à fournir des données et explications scientifiques claires pour justifier ses choix. La transparence peut par ailleurs augmenter l'adhésion de la population aux différentes mesures.

En outre, la CCDH note que le gouvernement a finalement décidé de **reconnaître certains vaccins qui ne sont pas encore reconnus par l'EMA**. En effet, le projet de loi sous avis prévoit que les vaccinations réalisées avec des vaccins approuvés au terme de la « *procédure d'inscription sur la liste d'utilisation d'urgence de l'OMS* » et qui sont « *bio-similaires aux vaccins approuvés par l'EMA* »³⁷ constituent des « *schémas de vaccination complets* » reconnus au Luxembourg. Selon l'exposé des motifs, cette double garantie permettrait au Luxembourg « *de ne pas reconnaître ipso facto tous les vaccins approuvés par l'OMS, mais uniquement ceux qui sont identiques aux vaccins déjà utilisés au Luxembourg, mais qui ont été sous-traités par les fabricants de ces vaccins et qui ont un autre nom de fabrication* ». Les certificats de vaccination relatifs à ces vaccins pourront par conséquent également être acceptés,³⁸

³³ Voir le site internet relatif à Covid-19, Tests PCR et autotests, disponible sur <https://covid19.public.lu/fr/testing/pcr-autotest.html>.

³⁴ Voir notamment Xavier Bettel et Dr. Jean-Claude Schmit, interview de Pierre Jans, *Antikörper als véierte « G » ?*, RTL, 25 août 2021, disponible sur <https://www.rtl.lu/news/national/a/1776181.html>. Voir aussi S. Gazit et autres, *Comparing SARS_CoV-2 natural immunity to vaccine-induced immunity : reinfections versus breakthrough infections*, medRxiv, 25 août 2021, disponible sur www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.08.24.21262415v1.full ; voir aussi Z. Wang et autres, *Naturally enhanced neutralizing breadth against SARS-CoV-2 one year after infection*, Nature 595, 426-431, 14 juin 2021, disponible sur www.nature.com/articles/s41586-021-03696-9#MOESM1.

³⁵ Voir dans ce contexte notamment le régime prévu en Autriche : « „Genesen“ Eine überstandene Infektion mit Sars-Cov-2 berechtigt für 180 Tage ab Genesung zur Einreise. Ein Nachweis über neutralisierende Antikörper zählt für 90 Tage ab dem Testzeitpunkt. », disponible sur www.austria.info/de/service-und-fakten/coronavirus-situation-in-oesterreich/einreise-nach-oesterreich.

³⁶ À noter cependant que la protection semble être encore plus élevée en cas d'administration d'une dose de vaccination après une première infection : S. Gazit et autres, *Comparing SARS_CoV-2 natural immunity to vaccine-induced immunity : reinfections versus breakthrough infections*, medRxiv, 25 août 2021, disponible sur www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.08.24.21262415v1.full ; Conseil supérieur des maladies infectieuses, *Recommandation du CSMI concernant la vaccination après une infections COVID-19*, 14 juin 2021.

³⁷ Projet de loi n°7897, Article 1^{er} 23° et 3bis.

³⁸ *Ibid*, Article 3bis (3)

voire être établis (seulement pour les Luxembourgeois et les résidents) au Luxembourg³⁹.

Or, la CCDH **se demande pour quelles raisons le gouvernement ne souhaite pas élargir cette possibilité à d'autres vaccins reconnus par l'OMS, afin d'éviter que les personnes concernées ne soient désavantagées**. De plus, la CCDH regrette que le projet de règlement grand-ducal qui devra établir la liste des vaccins acceptés dans le cadre de la reconnaissance des certificats établis par les pays tiers ne soit pas annexé au projet de loi sous avis. Il en va de même du règlement fixant la liste des États tiers dont le Luxembourg acceptera les certificats de vaccination. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer si cette nouvelle disposition permettra réellement d'éviter que certaines personnes vaccinées à l'étranger soient traitées comme des personnes non-vaccinées, et devront par conséquent également recourir à des tests PCR ou antigéniques payants.

Enfin, au vu de l'élargissement du régime *Covid check* et de l'omniprésence du variant Delta, la CCDH se doit de réitérer ses **questionnements par rapport au risque de contagion lors des événements Covid check**. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et le gouvernement même, la vaccination ne justifierait pas l'abandon d'autres mesures sanitaires.⁴⁰ Selon l'exposé des motifs, le variant Delta est entre « 40% et 60% plus transmissible que le variant Alpha »⁴¹ et « responsable d'un plus grand risque d'hospitalisation ».⁴² Par ailleurs, la « protection de la vaccination semble moins efficace pour le variant delta que pour les variants antérieurs en termes de prévention du risque d'infection ».⁴³ Même si l'efficacité au niveau de la protection contre une infection et une transmission éventuelle semble être moindre, la vaccination continue bien entendu de garantir la meilleure protection contre les risques de contagion ainsi que les formes les plus sévères de la maladie.⁴⁴ **Elle se demande cependant si le régime Covid check, sans aucune mesure sanitaire supplémentaire, protégera adéquatement la santé de toute personne**, plus particulièrement des personnes qui ne peuvent pas se faire vacciner. Y-a-t-il des chiffres sur les infections lors de tels événements ?

Les réponses à ces questions sont d'autant plus importantes étant donné que le projet de loi prévoit une généralisation et un durcissement du régime *Covid check*.

II. La généralisation du régime Covid check dans certains secteurs

Tout d'abord, il y a lieu de constater que les **tests autodiagnostiques réalisés sur place ne seront plus admis dans le cadre du régime Covid check**. Seuls les tests

³⁹ *Ibid*, Article 3bis (5).

⁴⁰ Organisation Mondiale de la Santé, *Covid-19 Vaccines*, disponible sur www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/covid-19-vaccines ; Research Luxembourg Covid-19 Task Force, *Update on the current epidemic status in Luxembourg*, 7 octobre 2021, disponible sur <https://storage.fnr.lu/index.php/s/oqrloOagWvltu2l/download>. Voir aussi la section FAQ Vaccination du gouvernement luxembourgeois, disponible sur <https://covid19.public.lu/fr/vaccination/faq-vaccination.html>.

⁴¹ Le variant Alpha se caractérisait lui-même par une transmissibilité plus grande par rapport à la souche initiale du virus.

⁴² Projet de loi n°7897, Exposé des motifs, p. 1

⁴³ *Ibid*, p. 3. Voir aussi Smriti Mallapaty, *COVID vaccines cut the risk of transmitting Delta – but not for long*, Nature, 5 octobre 2021, disponible sur www.nature.com/articles/d41586-021-02689-y.

⁴⁴ Projet de loi n°7897, Exposé des motifs, p. 3.. Voir aussi Charlotte Thalin, *COVID infections may give more potent immunity than vaccines – but that doesn't mean you should try to catch it*, The Conversation, 6 Septembre 2021, disponible sur <https://theconversation.com/covid-infections-may-give-more-potent-immunity-than-vaccines-but-that-doesnt-mean-you-should-try-to-catch-it-167122>.

antigéniques rapides certifiés par des professionnels de santé seront dorénavant acceptés. Ce choix serait justifié, selon les auteurs du projet de loi, par le fait qu'il faudra « *s'assurer qu'il n'y ait pas de maillon faible au sein dudit régime* » alors que « *l'automne s'installe progressivement* ». Les tests seraient toujours fiables, mais il faudrait garantir qu'ils soient exécutés correctement. La CCDH note que l'abandon de ces tests relativement abordables aura un impact considérable sur l'accès des personnes non vaccinées et non rétablies à la vie en société. Elle renvoie dans ce contexte à ses considérations figurant ci-dessus et dans ses avis précédents.

La CCDH note encore que le projet de loi tel qu'amendé prévoit de ne plus appliquer le régime *Covid check* aux enfants de 6 à 12 ans et deux mois. Toutefois, il évoque uniquement l'exemption des tests et omet d'évoquer l'exemption des autres certificats (vaccination et rétablissement). Elle invite donc le gouvernement à préciser que l'exemption est valable pour tous les certificats.⁴⁵ Par ailleurs, elle se demande, en vue de la limitation de la propagation du virus, si un maintien des tests autodiagnostiques à titre gratuit pour ces enfants n'aurait pas été plus judicieux pour la protection de la santé collective.⁴⁶ D'une manière plus générale, la CCDH se demande si le gouvernement a réexaminé les mesures applicables aux écoles fondamentales au vu des modifications susmentionnées.

En outre, la CCDH constate que **les écoles ainsi que les établissements hospitaliers et autres structures concernées⁴⁷ seront soumis à un régime spécial en ce qui concerne la reconnaissance des tests autodiagnostiques.** Dans les écoles, certains employés ou fonctionnaires publics spécifiquement désignés pourront continuer à certifier les tests réalisés auprès des élèves de l'enseignement fondamental et secondaire. Il est **important de maintenir l'accès permanent et gratuit à ces tests, qui devront également permettre aux élèves concernés d'accéder à tous les événements *Covid check*** afin de limiter tout risque d'impact disproportionné sur ces jeunes qui ont considérablement souffert tout au long de la pandémie. Pour les hôpitaux ou établissements pour personnes âgées, les auteurs expliquent qu'il « *s'agit de lieux qui disposent de professionnels de la santé et qui supervisent, en principe, la réalisation de l'autotest sur place* ». Si le gouvernement est d'avis que les tests autodiagnostiques sont en effet maintenant à considérer comme un « *maillon faible* » et qu'il y a un risque réel d'abus, la CCDH exhorte le gouvernement à **veiller à ce que les tests soient toujours supervisés par des professionnels qualifiés** – surtout lorsqu'il s'agit d'établissements hébergeant des personnes vulnérables. Il est vrai que les établissements hospitaliers ont une mission de service public et doivent assurer l'accès aux soins, mais la santé des personnes vulnérables ne doit pas être mise en danger. Il en va de même de celle des enfants dans les écoles.

De plus, alors que le régime *Covid check* était jusqu'à présent facultatif pour tous les établissements accueillant du public, et pour les rassemblements, les manifestations ou les événements, il sera dorénavant **obligatoire pour les clients et l'ensemble du personnel à l'intérieur des restaurants et bars**. Cette mesure limitera de manière

⁴⁵ Voir notamment l'article 4bis (6) où l'exemption s'applique à tous les certificats : « *Les sportifs de moins de douze ans et deux mois participant à une compétition sportive sont exemptés de produire de tels certificats* ».

⁴⁶ OMS, Covid-19 disease in children and adolescents, Scientific brief, 29 septembre 2021, disponible sur www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Sci_Brief-Children_and_adolescents-2021.1.

⁴⁷ Il s'agit plus précisément des structures d'hébergement pour personnes âgées, des services d'hébergement pour personnes en situation d'handicap, des centres psycho-gériatriques, des réseaux d'aides et de soins, des services d'activités de jour, ou des services de formation.

considérable l'accès des personnes non vaccinées à ces établissements. En outre, tandis que le projet de loi prévoit que les clients doivent quitter l'établissement s'ils n'ont pas de certificat de vaccination, de rétablissement ou un test certifié, le texte reste muet en ce qui concerne les conséquences que cela entraîne pour le personnel. Par ailleurs, la CCDH est **très préoccupée par le fait que ces nouvelles règles s'appliqueront également aux « restaurants sociaux sans but lucratif pour les personnes indigentes »**. Elle exhorte le gouvernement à prendre en considération la situation précaire des bénéficiaires de ces services et d'éviter tout impact disproportionné.

La CCDH note également que le régime *Covid check* sera obligatoire dans le cadre des compétitions sportives : ces dernières ne seront ouvertes qu'aux sportifs et encadrants disposant d'un certificat de vaccination, de rétablissement ou d'un test certifié. Les activités physiques et sportives de la formation professionnelle de base et de la formation continue organisées par l'École de Police devront également se dérouler sous le régime *Covid check*.

En revanche, pour tous les autres établissements, rassemblements, manifestations ou événements, le régime *Covid check* restera en principe facultatif.

La CCDH **se demande par conséquent s'il y a des données scientifiques justifiant ces choix** : ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent des explications détaillées par rapport à cette différence de traitement. L'exposé des motifs mentionne seulement que « (...) *les restaurants et les cafés sont des lieux où il est difficile voire impossible de respecter les mesures sanitaires. (...) Il s'agit dès lors de s'assurer que le déjeuner ou l'apéro continuent d'être des moments de convivialité partagée, et ce en toute sécurité tant pour le personnel que pour les clients.* »⁴⁸

Au vu de tout ce qui précède, la **CCDH exhorte le gouvernement à veiller à ce que l'extension et le durcissement du régime *Covid check* n'ait pas d'impact disproportionné sur les droits fondamentaux des personnes concernées**. Rendre le régime *Covid check* obligatoire pour certaines professions ou activités est une ingérence qui doit être méticuleusement encadrée et justifiée.⁴⁹ En effet, « *lorsqu'elle porte sur des activités de la vie quotidienne* », cette extension considérable est susceptible de constituer une atteinte « *particulièrement forte aux libertés des personnes concernées ainsi qu'à leur droit au respect de la vie privée et familiale.* »⁵⁰

Il en va de même lorsqu'il s'agit de permettre aux employeurs du secteur privé et public de recourir à ce régime.

III. L'option du régime *Covid check* dans le milieu professionnel

L'article 3septies du projet de loi prévoit que « *[t]out chef d'entreprise ou tout chef d'administration peut décider de placer l'ensemble ou une partie seulement de son*

⁴⁸ Projet de loi n°7897, Exposé des motifs, p. 5.

⁴⁹ Cela est d'autant plus important puisque plusieurs juridictions constitutionnelles sont en train d'évaluer la proportionnalité de ce type de mesure obligatoire : voir notamment le cas de la Lettonie (www.satv.tiesa.gov.lv/en/press-release/a-case-initiated-with-regard-to-the-requirement-to-have-a-covid-19-test-taken-prior-to-entering-latvia/) et de la Croatie (<https://hr.n1info.com/english/news/croatias-constitutional-court-to-rule-on-legality-of-mandatory-covid-passes/>).

⁵⁰ Conseil d'État français, Décision n°403.629 du 19 juillet 2021, para. 13, disponible sur www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publics/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-la-gestion-de-la-crise-sanitaire.

entreprise ou de son administration sous le régime Covid check (...) et ce afin de protéger la sécurité et la santé des travailleurs concernés. » Le commentaire des articles ajoute encore que cette disposition s'applique tant au secteur privé qu'au secteur public et que « *[l]'accès et la continuité du fonctionnement des services publics doivent rester garantis et il appartient au chef d'administration de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet* ». Lors de la conférence de presse du 8 octobre 2021, le Premier Ministre et la Ministre de la Santé ont expliqué que le droit du travail s'appliquera en cas de conflits éventuels entre employés et fonctionnaires d'un côté, et leurs employeurs de l'autre côté.

De **nombreuses questions** se posent dans ce contexte, de sorte que la CCDH se limitera à soulever seulement quelques-unes : qui devra payer les tests – l'État, les employeurs ou les employés – sachant que si les employés devront payer eux-mêmes pour leurs tests, elles seront confrontées à une obligation de vaccination indirecte ? Quelles seront les conséquences d'un refus par une personne de se faire vacciner ou, le cas échéant, de payer des tests onéreux ? S'agira-t-il d'un refus de travail ou d'une insubordination qui pourra faire l'objet de sanctions et/ou d'un licenciement ? Le cas échéant, le gouvernement a-t-il réellement l'intention de mettre en place des mesures contraignantes à tel point que cela pourrait résulter dans la perte d'emploi des personnes non-vaccinées, dont certaines se trouvent déjà dans une situation de précarité ? Dans ce dernier contexte, la CCDH souhaite souligner que la constitutionnalité d'une telle obligation professionnelle a été retenue en France « ***lorsque la gravité des risques de contamination en lien avec l'exercice des activités qui y sont pratiquées le justifie, au regard notamment de la densité de population observée ou prévue*** ». ⁵¹ Or, dans le cas du Luxembourg, **le gouvernement n'a avancé aucune justification dans ce sens** tout en permettant le régime *Covid check* dans toutes les sphères professionnelles. Il paraît d'ailleurs que le Luxembourg est l'un des premiers pays de l'UE à généraliser ce régime dans le monde professionnel de manière aussi vaste.

De plus, comment la protection des données personnelles sera-t-elle garantie, plus spécifiquement celle des données médicales particulièrement sensibles ? ⁵² Comment est-ce que les chefs d'entreprises ou chefs d'administration pourront déterminer que la protection de la sécurité et la santé des travailleurs justifient effectivement le recours au régime *Covid check* ? Comment mettre en balance cette dernière appréciation avec l'obligation de garantir l'accès et la continuité du fonctionnement des services publics ? Que se passe-t-il en cas de désaccord entre deux entités ou administrations partageant un établissement ou certains lieux ? Pourquoi est-ce que certains chefs d'entreprises et administrations (HORECA, Police en ce qui concerne les activités physiques de la formation professionnelle, compétitions sportives, etc.) seront obligés de recourir au régime *Covid check* tandis que tous les autres auront le choix ? Qu'en est-il des clients et usagers – est-ce que ceux-ci seront alors également soumis au régime *Covid check* (p. ex. supermarchés, transports publics, guichets des administrations, etc.) ? La référence au chef d'entreprise et au chef d'administration est-elle suffisamment large pour englober tout type d'employeur ?

⁵¹ Décision n°2021-824 DC du 5 août 2021 du Conseil constitutionnel, para. 83, disponible sur www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021824DC.htm; voir aussi paras. 84-85.

⁵² *Ibid.* À noter que le « passe sanitaire » français a été jugé conforme à la Constitution française par le Conseil constitutionnel, car « *la présentation [des certificats] est réalisée sous une forme ne permettant pas « d'en connaître la nature » et ne s'accompagne d'une présentation de documents d'identité que lorsque ceux-ci sont exigés par des agents des forces de l'ordre* ».

Selon le commentaire des articles, « (...) *le chef d'entreprise ou d'administration pourra appliquer le régime le plus adapté à son entreprise ou administration* » au vu de la « (...) *diversité des situations parmi les entreprises ou les administrations étatiques* (...) ». ⁵³ Or, la CCDH rappelle au gouvernement que le droit international des droits humains impose aux États de protéger toute personne sous leur juridiction des ingérences injustifiées dans leurs droits humains. Toute ingérence doit ainsi notamment être prévue par une loi suffisamment claire. La CCDH estime que si le gouvernement souhaite introduire le *Covid check* dans le milieu professionnel, il lui appartient de prévoir un cadre légal prévisible et clairement délimité. Au vu des nombreuses implications tant pour les entreprises et administrations, que pour leurs employés, **le gouvernement ne pourra pas se décharger de ses obligations en transférant toute la responsabilité aux chefs d'administrations ou d'entreprises et en renvoyant simplement au droit du travail**. La disposition telle que proposée par les auteurs du projet de loi manque de précision et est source d'insécurité juridique. Cela est d'autant plus problématique alors que le projet de loi expose les employeurs ayant recours au régime *Covid check* à des amendes administratives. ⁵⁴

Au vu de ce qui précède, la CCDH reste critique par rapport aux mesures envisagées et plus particulièrement à un élargissement du régime *Covid check*. L'impact sur les droits humains reste toujours considérable. Or, il y a aussi l'insécurité juridique due au manque d'analyse des conséquences que vont entraîner les mesures envisagées, surtout dans le monde professionnel. Celles-ci risquent d'impacter la stratégie qui vise à favoriser un recours accru à la vaccination.

Adopté par vote électronique le 13 octobre 2021.

⁵³ Projet de loi n°7897, Commentaire des articles, p. 3.

⁵⁴ Projet de loi n°7897, article 11 alinéa 2 point 4.

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

Avis complémentaire

sur

**le projet de loi n°7524 portant sur la qualité des services pour
personnes âgées et portant modification de :**
**1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété
des immeubles bâtis ;**
**2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre
l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial
et thérapeutique**

**Avis
16/2021**

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), la CCDH s'est autosaisie des amendements gouvernementaux au projet de loi 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées.

Pour rappel, la CCDH avait rendu un premier avis sur le projet de loi sous examen en date du 31 mars 2021.⁵⁵ Le présent avis traite des amendements gouvernementaux au projet de loi du 28 septembre 2021. Ces amendements visent entre autres à mettre en place un Service national d'information et de médiation pour personnes âgées, à créer des comités d'éthique devant traiter des questions d'éthique et touchant au respect des droits fondamentaux et à instaurer une Commission permanente pour le secteur des personnes âgées.

Les amendements apportés au projet de loi n°7524 tiennent compte d'un certain nombre de remarques formulées dans les avis de la CCDH, des chambres professionnelles et des autres entités saisies, et apportent une série d'adaptations et de précisions au projet de loi en question.

La CCDH salue l'intervention de Madame la Ministre de la Famille lors de la conférence de presse du 30 septembre 2021⁵⁶, lors de laquelle elle exprime sa préoccupation pour les personnes âgées et les défis liés à la crise sanitaire.

La CCDH rappelle dans ce contexte qu'elle s'est donné comme objectif d'analyser dorénavant tous les projets de loi à venir pour veiller à ce qu'ils tiennent compte des conséquences de la pandémie liée au Covid-19 auprès de nombreuses personnes vivant au Luxembourg.

I. Mise en place d'un Service national d'information et de médiation pour personnes âgées

La CCDH salue la volonté du gouvernement de mettre en place un mécanisme d'information, de promotion et de protection des droits des personnes âgées. L'amendement 140 prévoit la création d'un Service national d'information et de médiation pour personnes âgées. Ce service, qui est placé sous l'autorité du Ministère de la Famille, a d'un côté une mission de médiation à travers la prévention de différends entre usagers de services pour personnes âgées et résidents de structures d'hébergement pour personnes âgées et les organismes gestionnaires. De l'autre côté, il a une large mission d'information entre autres sur les droits et obligations des résidents, usagers et gestionnaires, sur les normes à respecter dans les domaines des infrastructures, des équipements, du personnel et des services, les obligations et orientations en matière de qualité et de sécurité des services, les règlements généraux et projets d'établissement, les contrats conclus entre résidents ou usagers et gestionnaires, sur les possibilités concernant les réclamations et la procédure de médiation. Ce service peut également émettre des recommandations aux gestionnaires ainsi qu'au ministre compétent.

⁵⁵Avis de la CCDH sur le projet de loi n° 7524 https://ccdih.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/personnes_%C3%A2g%C3%A9es/avis/PersAgees-PL7524-Avis-20210419-v10.pdf

⁵⁶https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/09-septembre/30-cahen-personnes-agees.html

Bien qu'on puisse saluer la diversité et la précision des missions de ce service d'information et de médiation, la CCDH se pose des questions quant à l'indépendance d'un tel service, qui fonctionnera sous l'autorité du Ministère de la Famille. Elle tient à rappeler dans ce contexte la recommandation du Conseil supérieur des personnes handicapées, selon lequel il faudrait « *instaurer une instance externe qui puisse évaluer la situation d'un point de vue des droits humains en vigueur* ⁵⁷ ». La CCDH renvoie dans ce contexte également à une recommandation qu'elle avait faite dans une lettre ouverte au sujet des personnes vivant dans des institutions pour personnes en situation de handicap⁵⁸. Cette recommandation visait à donner à l'Ombudsman, ayant déjà une fonction de médiateur et de contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, des missions supplémentaires : il aurait la possibilité de faire des visites dans les structures d'hébergement, d'assurer la promotion et la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap, de traiter de plaintes, d'ester en justice, de transmettre des informations et des recommandations au gouvernement concernant les aspects pour lesquels la législation en vigueur serait insuffisante.

Étant donné les nombreux parallèles entre le domaine du handicap et celui des personnes âgées, la CCDH réitère sa proposition d'étendre le champ de compétences de l'Ombudsman et d'intégrer également les visites des lieux où sont hébergées des personnes âgées dans les missions du contrôleur externe.

II. Création de comités d'éthique

La création de comités d'éthique, prévue dans la version initiale du projet de loi, fait également l'objet d'un amendement gouvernemental. Alors que le projet de loi prévoyait le recours à un comité d'éthique uniquement en cas de demande spécifique concernant la prise en charge d'un résident en fin de vie, la CCDH constate que les amendements apportent un certain nombre de précisions quant aux missions et tâches de ces comités. La CCDH note que ces comités reçoivent des missions plus larges qui visent à fournir, sur demande, au résident, son représentant légal ou sa personne de contact, au personnel et à la direction des aides à la décision concernant des questions d'ordre éthique ou relatives au respect des droits fondamentaux. Il est également prévu que ces comités puissent donner des orientations internes concernant les mêmes questions. La CCDH salue le fait que les missions de ces comités sont associées à des questions touchant au respect des droits fondamentaux, ce qui n'était pas le cas dans le projet initial.

Les amendements fournissent par ailleurs également des précisions quant à la composition de ces comités d'éthique. En effet, il est précisé qu'un médecin doit être membre au sein d'un tel comité ainsi qu'une personne exerçant une profession de santé et pouvant faire valoir une qualification en soins palliatifs. Le CCDH se pose des questions quant aux profils des autres membres, qui ne sont pas précisés dans le projet de loi. En même temps, elle constate avec satisfaction que ces comités d'éthique émettent leur avis en toute indépendance. Dans ce contexte, la CCDH souligne l'importance de veiller à une représentation équilibrée de femmes et d'hommes dans ces comités. Elle invite également les membres de ces comités à suivre les formations nécessaires en matière de droits fondamentaux. D'une manière plus générale, la CCDH recommande de préciser la composition et le fonctionnement

⁵⁷ Projet de loi n° 7524, Avis du Conseil supérieur des Personnes handicapées, 19.03.2021, point II.9), p.4

⁵⁸ https://ccdih.public.lu/fr/actualites/2020/20200709_Lettre_ouverte_CET_CCDH_Ombudsman.html

de ces comités, tout en veillant à une composition pluraliste. Ses membres devraient disposer de connaissances en matière de droits fondamentaux.

III. La mise en place d'une Commission permanente pour le secteur des personnes âgées

La CCDH note que les amendements proposent également la mise en place d'une Commission qui exerce des fonctions consultatives auprès du ministre. Selon le commentaire de l'amendement 140, il s'agirait de créer une plateforme qui réunit les acteurs-clé ayant diverses compétences pour améliorer le degré de qualité des services offerts aux résidents et usagers. Or, la CCDH se doit de constater que les personnes âgées elles-mêmes sont seulement représentées par un représentant du Conseil supérieur des personnes âgées. Les 9 autres membres relèvent de ministères (5), des organismes gestionnaires (2) ou de professionnels de la santé (2). La Commission pourra émettre des recommandations par rapport aux projets d'établissement des gestionnaires, des évaluations dans le cadre du système de la gestion de la qualité et des moyens d'ordre sanitaire, financier ou administratif. Elle pourra également, « *sur demande du ministre, réaliser ou faire réaliser des enquêtes, des analyses, des études, des rapports ou des avis sur les différents aspects de la situation de la personne âgée au Luxembourg.* »⁵⁹ Comme indiqué plus haut au sujet de la composition des comités d'éthique, la CCDH réitère sa recommandation de veiller à une représentation équilibrée de femmes et d'hommes dans la Commission permanente.

S'agissant des ministères présents dans cette Commission, la CCDH se demande pourquoi d'autres ministères, comme par exemple le Ministère de la Justice ou encore le Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, n'ont pas leur place dans cette Commission, afin de garantir son caractère transversal.

D'une manière générale, la CCDH salue la volonté du gouvernement d'améliorer la qualité des services pour personnes âgées et la prise en compte accrue de leurs besoins. Néanmoins, elle souligne qu'il faudra éviter que la création des différents organes prévus par les amendements n'alourdisse la réalisation du respect des droits fondamentaux des personnes âgées et de leurs proches. Elle met en garde contre le risque d'un double emploi qui pourrait être fait par ces différents organes et souligne l'importance de garantir que les personnes concernées sachent quel organe contacter pour faire leurs démarches. Elle rappelle dans ce contexte l'architecture très complexe d'institutions en place dans le domaine du handicap, qui peut prêter à confusion et a pour conséquence que, très souvent, lesdites personnes ne savent pas à qui s'adresser⁶⁰. La CCDH insiste pour qu'il soit clair à qui les personnes âgées pourront s'adresser et que ce soit un organe disposant de moyens de contrôle efficaces pour remédier aux violations de leurs droits humains. Elle rappelle dans ce contexte que les organes prévus par les amendements ne sauront pas répondre à la nécessité de prévoir un mécanisme de contrôle externe et indépendant.

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans son premier avis sur le projet de loi sous examen.

⁵⁹ Amendements gouvernementaux, Amendement 140, p. 79.

⁶⁰ DOCUMENT DE REFLEXION du 23 janvier 2018, Droits des personnes en situation de handicap.

Les institutions et organismes de défense des droits des personnes handicapées
<https://ccd.h.public.lu/dam-assets/avis/2018/6-architecture-institutionnelle-personnes-handicapees-version-finale.pdf>

Adopté lors de l'assemblée plénière du 9 novembre 2021.

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

Avis

sur

le projet de loi n°7924 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 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;**
- 3° de la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments ;**
- 4° 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 ;**
- 5° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction d'une mesure temporaire relative à l'application de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ;**
- 6° de la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ;**
- 7° de la loi du 24 juillet 2020 portant dérogation temporaire aux articles L. 524-1, L. 524-2, L. 524-5, L. 541-1 et L. 541-2 du Code du travail ;**
- 8° de la loi modifiée du 20 juin 2020 portant 1° dérogation temporaire à certaines dispositions en matière de droit du travail en relation avec l'état de crise lié au Covid-19 ; 2° modification du Code du travail ;**
- 9° de la loi modifiée du 19 décembre 2020 portant dérogation temporaire à l'article L. 121-6 du Code du travail ;**
- 10° de la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises ;**
- 11° de loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance ;**
- 12° de la loi modifiée du 22 janvier 2021 portant : 1° modification des articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail ; 2° dérogation temporaire aux dispositions des articles L. 234-51, L. 234-52 et L. 234-53 du Code du travail**

**Avis
17/2021**

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°7924 en date du 4 décembre 2021. Ce dernier vise principalement à prolonger les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 prévues par la loi modifiée du 17 juillet 2020 jusqu'au 28 février 2022. En date du 9 décembre 2021, la CCDH a été saisie d'un projet d'amendements gouvernementaux approuvé par le conseil de gouvernement le même jour.

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* ». 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. Seules les modifications principales seront dès lors analysées dans le présent avis. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations formulées dans ses avis et rapports précédents.

Le projet de loi sous avis reprend les dispositions actuellement en vigueur tout en apportant quelques modifications. Ainsi, le projet de loi prévoit notamment la mise en place obligatoire du *Covid check* « 3G » dans le monde du travail et « 2G » pour les activités de loisirs et de restauration, tout en permettant la vérification d'identité. Des modifications supplémentaires concernent une double protection au niveau des hôpitaux et établissements de soins, ainsi que la création d'une base légale pour certaines mesures dans les centres pénitentiaires.

I. Observations préliminaires

Avant d'entrer dans le vif du sujet, la CCDH souhaite rappeler que toute personne fait partie de la solution pour sortir de cette crise sanitaire mondiale sans pareil, déplorant plus de 5 millions de décès dans le monde et près de 900 au Luxembourg. De plus, cette crise a également occasionné de nombreuses infections Covid graves, des victimes des conséquences douloureuses de « Long Covid », ainsi que des effets sociétaux secondaires⁶¹.

Depuis le début de la crise sanitaire, la CCDH a fait appel à la solidarité de tout un chacun et à ce que toutes les mesures soient prises pour que toutes les personnes puissent bénéficier d'informations adéquates et fiables qui se fondent sur des données scientifiques éprouvées. Force est de constater qu'il n'était pas toujours évident de prévoir l'évolution de la crise pandémique ce qui était dû à la complexité de sa gestion et aussi au fait que l'expertise n'était pas acquise dès le départ. À cela s'est ajouté l'impact qu'a eu la désinformation qui a encore augmenté le doute chez d'aucuns et miné la confiance qu'ils pouvaient éprouver à l'égard des autorités politiques dont la communication a été par moment peu persuasive. Tout cela a fait que beaucoup de personnes ont commencé à douter et perdre confiance en particulier quant à l'efficacité de la vaccination. Pour la CCDH, il a souvent été difficile voire impossible de comprendre sur quelles données le gouvernement basait les mesures qu'il prenait.

⁶¹ Rapport de la CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : quels impacts sur les droits humains*, 25 janvier 2021, disponible sur https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/bilan_covid19/rapports/2021/Covid-EffetsDroitsHumains-DocReflexion-20210225.pdf

Une communication claire, adaptée en continuité, et fondée sur des données scientifiques aurait eu l'avantage de créer une confiance et aurait permis de mieux gérer les doutes existants. Une participation accrue d'experts indépendants dans cette stratégie aurait permis d'accroître l'adhésion à la vaccination et aux mesures sanitaires.

La CCDH ne peut que répéter ses inquiétudes quant au gouffre qui se crée entre les personnes vaccinées et non-vaccinées, et même au-delà de cette catégorisation. Cette situation s'est détériorée avec le temps et a conduit à l'expression de mépris des uns à l'égard des autres alors même que toute la société aurait dû se serrer les coudes pour être solidaires et accepter aussi que l'on puisse avoir à un moment une position contraire. La solidarité, le vivre ensemble qui fournit le ciment de la vie en société en ont beaucoup souffert. La CCDH souhaite aussi se projeter dans la période de « l'après-crise » et il est important de veiller à ce que les mesures prises aujourd'hui, souvent dans l'urgence, puissent aussi être justifiées une fois sorti de cette crise sanitaire, alors qu'il nous faudra tirer des bilans et soigner ce qui a divisé et opposé. Il convient d'une manière générale, d'éviter tout risque de marginalisation, notamment par une amélioration de la stratégie de communication et d'information ciblant tant les personnes non-vaccinées et vaccinées, qui doivent continuer à contribuer à la santé collective, et de veiller à un dialogue social. Par ailleurs, elle rappelle que les réticences face à la vaccination peuvent être diverses et qu'il convient de les prendre en considération dans la stratégie de lutte contre la pandémie.

Dans ce contexte, il est regrettable que les attitudes de doutes, compréhensibles et dont on aurait dû s'occuper en priorité, aient été instrumentalisées par une minorité. Cela a donné lieu à des attitudes extrémistes, inadmissibles car violentes et transgressives dont le but était d'attaquer et de fragiliser l'État de droit,⁶² notamment par des menaces et de la violence contre les journalistes et politiciens ou des comparaisons inadmissibles avec l'extermination des Juifs lors de la Seconde Guerre Mondiale qui banalisent les horreurs de celle-ci et la souffrance des victimes⁶³. La CCDH souligne que la liberté de manifestation et d'expression constitue un fondement essentiel d'une société démocratique, surtout en temps de crise où des restrictions ont dû être décidées. Toutefois, cette liberté n'est pas sans limite et ne peut en aucun cas justifier le recours à la violence ou les attaques contre les principes démocratiques. La CCDH est fortement préoccupée par la propagation de la désinformation et le risque de radicalisation et appelle le gouvernement à s'attaquer à ceux-ci.

⁶² RTL, *Manifestatioun géint d'Covid-Politik vun der Regierung*, Domingos Oliveira, 4 décembre 2021, disponible sur <https://www.rtl.lu/news/national/a/1827946.html>; Le Quotidien, *La haine démasquée*, Laurent Duraisin, 6 décembre 2021.

⁶³ Radio 100,7, *"Juddestär" op Demonstratiounen: Inakzeptabel Verharmlosung vun der Shoah*, Laurent Moysse, 6 décembre 2021, disponible sur <https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/juddestar-op-demonstratiounen-inakzeptabel-verharmlosung-vun-der-shoah>; Radio 100,7, *Op der Kipp*, Fräie Mikro, Frank Wies, 7 décembre 2021, disponible sur <https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/op-der-kipp>; RTL, Journal, Interview Gilbert Pregno, 6 décembre 2021, disponible sur <https://replayaudio.rtl.lu/2021/12/06/6cf3b1c15e48c9fa333eb52baf0a1bc5.mp3>

II. L'obligation de l'État de protéger la santé collective et individuelle

La CCDH souhaite rappeler encore une fois que, selon la Convention européenne des droits de l'Homme, les États ont l'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la vie et la santé des personnes relevant de leur juridiction. La mise en œuvre de cette obligation diffère d'un pays à l'autre, mais un consensus général se dégage en ce qui concerne l'importance d'atteindre un taux de vaccination le plus élevé possible afin de protéger la santé publique⁶⁴ et par extension, la santé individuelle. Ce raisonnement est également valable pour la vaccination contre la Covid-19.

En effet, de nombreuses sources scientifiques fiables permettent de conclure à l'efficacité et à la sécurité de l'administration des vaccins contre la Covid-19. En même temps, il est important de rappeler que la lutte contre la pandémie ne dépend pas seulement du taux de vaccination national, mais de l'accès aux vaccins au niveau mondial. La CCDH recommande au gouvernement de renforcer son engagement pour un accès équitable aux vaccins partout dans le monde.

L'exposé des motifs du projet de loi sous avis indique qu'en vue de garantir la sécurité de toutes les personnes, « *il est nécessaire d'accélérer la vaccination de la population, mais aussi de prendre de nouvelles mesures sanitaires voire de renforcer celles d'ores et déjà en place* ». ⁶⁵ Dans ce sens, prendre des mesures sanitaires ainsi que des mesures visant à augmenter l'adhésion à la vaccination répondent à des « besoins sociaux impérieux », permettant de restreindre les libertés individuelles pour autant que ce soit nécessaire, proportionnel, limité dans le temps et en l'absence de mesures moins contraignantes. Il convient toutefois également de prendre toutes les mesures pour recueillir le consentement libre et éclairé de la personne concernée. Ainsi, il s'ensuit que le gouvernement et le parlement, au vu de l'augmentation des cas positifs et du chiffre croissant d'hospitalisations liées à la Covid-19, décident de prendre de nouvelles mesures en vue de limiter la propagation du virus et ainsi de protéger la santé de la population et notamment des personnes les plus vulnérables.

Au vu de ce qui précède, la CCDH se limitera dans son analyse à réfléchir sur l'impact que les mesures en question pourront avoir sur le vivre ensemble dans notre société et particulièrement sur les personnes qui souffrent le plus de la crise pandémique. Tout comme dans tous ses avis précédents, elle mettra en balance les différents intérêts en jeu afin de veiller à ce que les mesures prises soient cohérentes avec l'esprit des instruments internationaux relatifs aux droits humains.

III. Les nouvelles mesures de lutte contre la Covid-19

Au vu de la croissance des chiffres d'infections et d'hospitalisations, il est compréhensible que le gouvernement et le parlement aient décidé de prendre des mesures dans un but de protection de la santé. Toutefois, il échet de souligner que la CCDH rappelle depuis le début de la crise sanitaire l'importance de prendre des mesures proportionnées à l'objectif poursuivi. Le projet de loi sous avis s'inscrit dans un renforcement important des mesures restrictives, ce qui implique des exigences renforcées de justification de celles-ci. Cette justification se doit d'être fondée sur des

⁶⁴ Cour européenne des droits de l'Homme, Arrêt *Vavricka et autres c. République Tchèque*, Grande Chambre, 8 avril 2021, para. 282, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng:%22vavricka%22>

⁶⁵ Projet de loi n°7924, exposé des motifs, p. 6, disponible sur https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl

preuves scientifiques claires et bien assises dans la réalité luxembourgeoise. Elle doit également prouver que les solutions proposées constituent les mesures les moins attentatoires pour poursuivre l'objectif. La CCDH s'inquiète que cette double exigence de clarté des justifications et de la proportionnalité n'est pas soignée par le gouvernement et le législateur, alors pourtant que cette loi opère des choix restrictifs des droits sans précédent dans l'expérience luxembourgeoise. Dans ce contexte, la CCDH souhaite adresser au gouvernement une série de questions en vue de pouvoir harmoniser au mieux protection de la santé et respect pour les droits humains.

Tout d'abord, la CCDH constate que des efforts ont été faits par le gouvernement pour mettre en place des offres de vaccination au plus près de la population et en même temps pour continuer à informer les personnes et répondre à leurs doutes et questions. Elle invite le gouvernement à développer ces efforts, tout en adoptant une **stratégie de communication adaptée**, par une approche basée sur la patience et la compréhension des personnes et de leurs craintes. Pour ce faire, il convient de renforcer davantage les offres d'informations en amont et d'étudier la possibilité d'adoption de moyens encore plus accessibles, pour atteindre au mieux les personnes non vaccinées. Elle invite notamment le gouvernement à réfléchir sur l'opportunité de l'utilisation accrue des réseaux sociaux ou de la mise en place de collaborations avec des entreprises et différents milieux de travail, des établissements scolaires, universitaires ou de formation ainsi qu'avec des professionnels qui représenteraient des personnes de confiance. En tout état de cause, il est certain que ce n'est qu'avec une communication claire, adaptée, accessible et transparente que les doutes des personnes peuvent être levés. La CCDH renvoie dans ce contexte également à ses avis précédents : l'exigence de transparence par rapport aux données scientifiques, y compris pour justifier les restrictions sanitaires individuelles, est intimement liée aux droits humains et notamment au droit à l'information.⁶⁶

Concernant les mesures dans le **monde du travail**, il est à noter que les amendements du 9 décembre 2021 prévoient dorénavant la mise en place obligatoire du *Covid check* à partir du 15 janvier 2022. La CCDH note que, contrairement à la loi actuellement en vigueur, une partie des modalités et les conséquences du non-respect de ces mesures ont été clarifiées dans le projet de loi tel qu'amendé. Dans ce contexte, elle note favorablement l'inclusion textuelle de l'interdiction de licenciement en cas d'absence du salarié liée à l'obligation de présentation d'un certificat de vaccination, de rétablissement ou de test.⁶⁷ Toutefois, elle appelle le gouvernement et le parlement à tenir dûment compte des conséquences préjudiciables que l'imposition du régime *Covid check* dans le monde du travail pourra avoir sur les personnes concernées, notamment celles qui se trouvent en situation de précarité (suspension de salaire pour les jours non prestés, paiement quasi-quotidien de tests, etc.). La CCDH se demande si cette obligation généralisée est justifiée et si la proportionnalité de cette mesure est donnée dans tous les cas. À titre d'exemple, si l'objectif est la protection de la santé sur les lieux de travail et que le port du masque, la distanciation physique et les autres mesures sanitaires peuvent être respectés, est-ce que l'imposition du *Covid check* est proportionnelle et nécessaire ? Il en va de même des lieux de travail comprenant moins de 10 personnes, alors que les

⁶⁶ CCDH, Avis 5/2020 sur le projet de loi n°7606, 9 juin 2020, p. 6, disponible sur <https://ccdh.public.lu/dam-assets/avis/2020/Avis-CCDH-PL-7606-final.pdf>

⁶⁷ Projet de loi n°7924, Amendements du 9 décembre 2021, Texte coordonné, art. 3septies, para. 3, disponible sur https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path

rassemblements non professionnels de la même taille ne requièrent aucune mesure sanitaire. Si par contre l'objectif est d'augmenter la pression sur les personnes non vaccinées, la CCDH renvoie à ses réflexions par rapport à cette approche exprimées dans ses avis précédents.⁶⁸ Par conséquent, la CCDH demande au gouvernement de procéder avec précaution en prenant en compte les droits humains de toutes les personnes et en veillant à limiter les mesures au strict nécessaire et de les lever dès qu'elles ne sont plus nécessaires. En tout état de cause, la CCDH plaide pour la mise en place de mesures qui ont pour but premier la protection de la santé de tout un chacun, c'est-à-dire de mesures de protection continues sur le lieu de travail, quel que soit le modèle adopté. Cela permettra notamment de continuer à protéger toutes les personnes, quel que soit leur statut vaccinal. Elle plaide également pour un appel auprès des employeurs en faveur du recours accru au télétravail, lorsque cela est souhaité par l'employé et compatible avec le type de travail exercé.

Quant aux **activités de loisirs et de restauration**, la mise en place obligatoire du *Covid check* sous la forme du « 2G » aura également des conséquences importantes sur la vie des personnes qui ne répondent pas à cette obligation, ainsi que sur leurs proches. Ceci est d'ailleurs également le cas lors de l'adoption du nouveau régime *Covid check* « 2G » dans les secteurs dans lesquels cela reste facultatif pour les organisateurs. La CCDH renvoie à ses remarques faites ci-dessus et à ses avis précédents et se demande si cette mesure est proportionnelle et nécessaire dans les différentes situations. Dans ce contexte, elle tient notamment à saluer l'exclusion de cette obligation pour les restaurants sociaux et les cantines scolaires. La CCDH se doit cependant de rappeler encore une fois que le droit à la culture, le droit à l'épanouissement personnel ou le droit à l'inclusion sociale sont des droits humains importants.⁶⁹ Elle met en garde contre une hiérarchisation de l'importance des différents droits humains. De plus, elle se doit de constater qu'il ne ressort pas clairement du projet de loi quelles activités seront considérées comme des activités de loisirs et/ou culturelles.

D'ailleurs, la CCDH note favorablement que les amendements du 9 décembre 2021 prévoient explicitement la situation des **personnes qui ne peuvent pas se faire vacciner pour des raisons médicales**. Par contre, comme le recours aux tests deviendra quasi-quotidien par la réduction de la durée de validité des tests, elle appelle le gouvernement à prévoir des moyens accessibles, tant au niveau de la distance à parcourir, que sur le temps consacré à cette pratique quotidienne et aux horaires d'ouverture des lieux de test. Selon les informations reçues par la CCDH, les personnes qui ne peuvent pas se faire vacciner reçoivent actuellement des bons qui sont uniquement valables pour des tests PCR réalisés par certains laboratoires. La CCDH recommande de veiller également à un accès gratuit à des tests rapides certifiés, afin d'éviter la complication qui pourrait exister pour se rendre à ces quelques laboratoires. Par ailleurs, si l'obligation de se faire tester est justifiée par la protection des autres personnes présentes aux rassemblements *Covid check*, la CCDH se demande si le *Covid check*, régime sans aucune mesure sanitaire, protège à son tour suffisamment la santé des personnes qui ne peuvent pas se faire vacciner. Elle appelle le gouvernement à prendre toutes les mesures qui s'imposent dans ce sens.

⁶⁸ CCDH, Avis 15/2021 sur le projet de loi n°7897, 13 octobre 2021, disponible sur https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/pand%C3%A9mie/avis/2021/Avis-CCDH-PL7897-final.pdf

⁶⁹ CCDH, Avis 13/2020 sur le projet de loi n°7733, pp. 3-4, disponible sur <https://ccdh.public.lu/dam-assets/avis/2020/CCDH-avis-PL-7733-final.pdf>

Le gouvernement a pris des mesures en vue de protéger au mieux les personnes les plus vulnérables, notamment par la mise en place d'une double protection dans les **hôpitaux et autres établissements de soins**. Tout visiteur et prestataire externe devra effectuer un test autodiagnostique réalisé sur place et sera obligé de porter un masque, tout en présentant un certificat de vaccination, de rétablissement ou de test. La CCDH invite toutefois à veiller à ce que la situation particulière de certaines personnes soit prise en considération pour garantir un accès sans obstacle (p.ex. personnes dans une situation de précarité financière, visiteurs de personnes en situation de fin de vie en présence d'une urgence, etc.).

De même, concernant les **centres pénitentiaires et le centre de rétention**, la croissance du nombre d'infections peut justifier la mise en place d'un cadre légal prévoyant des mesures de protection. Toutefois, la CCDH rappelle 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.⁷⁰ D'une manière générale, la CCDH note qu'au moins une partie des restrictions des droits humains est finalement ancrée dans une loi et exhorte le gouvernement à adopter cette même approche pour toutes les autres situations où les personnes vivent dans des institutions. Toute restriction nécessite une base légale et des garanties pour assurer la proportionnalité de la mesure. Dans le cadre de la quarantaine dès l'admission au centre pénitentiaire, il convient toutefois 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.

De plus, la CCDH note qu'il ressort des statistiques de la Direction de la Santé qu'il y a une forte **disparité du taux de vaccination selon l'âge des personnes**.⁷¹ Elle est préoccupée par le fait que les mesures *Covid check* au travail sans accès facile aux tests risque de mettre les jeunes face à des obstacles importants au début de leur carrière et il convient d'éviter tout risque de décrochage du monde du travail qui pourrait avoir des effets sur le long terme. Quant aux loisirs, il convient d'éviter que l'impact psychologique et sociétal que la pandémie a déjà eu sur cette catégorie de personnes ne soit encore renforcé par des mesures qui ont justement pour but la protection de la santé, qu'elle soit physique ou mentale. Dans ce cadre, la CCDH renvoie à la position de l'*Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher* qui estime qu'« *aucune pression ne peut être exercée sur les enfants, ni dans un sens ni dans l'autre* ». ⁷² La CCDH invite le gouvernement et le parlement à tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de ne pas négliger la protection de la santé mentale.

En dernier lieu, dans le contexte du **contrôle d'identité** qui doit être effectué à chaque présentation d'un certificat de vaccination ou de rétablissement, la CCDH tient à souligner certaines situations qui devront être prises en considération lors de la mise en place de cette mesure. Tout d'abord, comme il s'agit d'une nouvelle compétence

⁷⁰ Cour européenne des droits de l'Homme, Enache c. Roumanie, 1^{er} avril 2014, n°10662/06, para. 49

⁷¹ Direction de la Santé, *Couverture vaccinale par tranche d'âge chez les résident·es luxembourgeois·es*, disponible sur <https://covid19.public.lu/fr/blog/vaccination/comprendre-admissions.html>

⁷² Rapport annuel 2021, *Covid-19 et les droits de l'enfant*, p. 52, disponible sur http://okaju.lu/files/RapportsORK_pdf/web_R6_rapport_2021_OKAJU_1121_Final.pdf.

pour tout exploitant, organisateur, employeur ou par délégation à des salariés ou prestataires externes, il convient de délimiter strictement les modalités de cette vérification. De plus, la CCDH invite le gouvernement à établir des lignes directrices concernant cette vérification, afin d'envisager toutes les situations qui peuvent se présenter, notamment liées aux différents types de pièces d'identité qui peuvent être présentés et qui se doivent de refléter la situation de toutes les personnes présentes sur le territoire luxembourgeois (pièces d'identité étrangères, « papier rose », etc.), ou encore la situation des personnes n'ayant pas de pièce d'identité, au-delà de leur propre fait ou volonté. Après avoir essayé d'inclure toute personne, quel que soit son statut administratif, dans la campagne de vaccination, il convient d'adapter la situation de présentation d'une pièce d'identité aux différentes situations qui peuvent se présenter. D'une manière plus générale, la CCDH met en garde contre l'octroi d'un pouvoir de contrôle de l'identité à des personnes privées et exhorte le gouvernement et le parlement à prévoir toutes les garanties et mesures nécessaires pour éviter les abus et violations des droits humains.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2021.

2. Rappports

Rapport de la CCDH
La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur
les droits humains ?

Table des matières

I.	Le rôle des droits humains pendant et après la pandémie Covid-19	215
A.	La crise sanitaire et ses effets sur certains droits humains	216
B.	Une approche centrée sur les droits humains	218
II.	L'impact particulier sur certaines personnes et leurs droits humains	220
A.	La presse et l'accès à l'information de la population tout entière	220
B.	Le droit à la culture	222
C.	L'éducation et l'enseignement	223
D.	Les familles et enfants	226
a)	Naissances	226
b)	Réunions familiales de ressortissants de pays-tiers	228
c)	Enfants et jeunes adultes	229
d)	Familles monoparentales	231
e)	Violence domestique	232
E.	Les personnes vivant dans des institutions ou des foyers	234
F.	Les personnes impactées par la crise du logement	239
G.	Les personnes sans abri	241
H.	Les travailleurs	243
I.	Les demandeurs de protection internationale et les réfugiés	247
J.	Les personnes en situation irrégulière	250
III.	Conclusion	251
IV.	Recommandations et observations finales	252

I. Le rôle des droits humains pendant et après la pandémie Covid-19

« La pandémie de coronavirus a affecté ou limité de nombreux droits, il est donc particulièrement important que nous disposions d'institutions nationales de défense des droits humains fortes et indépendantes pour défendre les droits fondamentaux des personnes pendant cette pandémie et après. »¹ La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) se rallie à cette affirmation de Michael O'Flaherty, directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Aussi, la CCDH a consacré dès la déclaration de l'état de crise une attention particulière au suivi de la pandémie et aux mesures décidées pour l'endiguer afin de pouvoir faire face au risque accru d'atteintes aux droits humains. Dans ses lettres ouvertes,² articles,³ avis,⁴ interviews,⁵ mais aussi au sein du groupe *ad hoc* mis en place par le Premier ministre,⁶ la CCDH a souligné tant le rôle important des droits humains en temps de crise, que la nécessité de veiller à ce que personne ne soit oublié.

Alors que la CCDH n'a pas constaté d'atteintes à son indépendance, la pandémie Covid-19 n'est évidemment pas restée sans effets sur ses activités. Comme tout le monde, la CCDH a dû adapter son fonctionnement, réorganiser ses ressources et annuler, voire reporter, certaines manifestations. Si ces impacts sont inévitables en période de pandémie, d'autres ne le sont pas. La CCDH regrette ainsi qu'elle n'a pas toujours eu accès aux projets de règlements grand-ducaux, notamment ceux pris sur la base de l'article 32 de la Constitution, et qu'elle n'est pas systématiquement saisie des projets de loi touchant aux droits humains. La CCDH déplore par ailleurs la communication insuffisante du gouvernement relative aux données scientifiques pertinentes qui permettraient de justifier les différentes mesures restrictives. Sous ces conditions, il était difficile, voire impossible, d'évaluer le bien-fondé, la proportionnalité et la nécessité des mesures prises par le gouvernement.

De plus, si la CCDH peut comprendre la nécessité d'agir rapidement face aux nouveaux développements de la pandémie, elle réitère sa crainte que l'urgence dans

¹ Agence des droits fondamentaux de l'UE, *Institutions nationales de défense des droits de l'homme : garantir le respect des droits fondamentaux pendant la pandémie Covid-19 et après*, 3.09.2020, disponible sur <https://fra.europa.eu/fr/news/2020/institutions-nationales-de-defense-des-droits-de-lhomme-garantir-le-respect-des-droits>

² CCDH, *Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre*, 27.03.2020, disponible sur <https://ccdh.public.lu> ; CCDH, *Lettre ouverte de la CCDH, du CET et de l'Ombudsman sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap*, 9.07.2020, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

³ Gilbert Pregno, *Une application pour tracer le virus responsable du COVID-19 : une fesse « bonne idée » ?*, 28.04.2020, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

⁴ CCDH, Avis n°4/2020 à 1/2021, disponibles sur <https://ccdh.public.lu/fr/avis.html>

⁵ Maurice Molitor, *Gilbert Pregno fuerdert en Ëmdenken an Alters- a Fleegeheemer*, Radio 100 Komma 7, 11.06.2020, disponible sur www.100komma7.lu/article/aktualiteit/de-gilbert-pregno-fuerdert-en-emenken-an-alters-a-fleegeheimer ; Claude Zeimetz, *Deconfinement méi problematesch ewéi de Lockdown*, RTL, 14.05.2020, disponible sur www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/1517332.html ; Michèle Gantenbein, *Ne pas stresser les enfants*, Wort, 14.05.2020, disponible sur www.wort.lu/fr/luxembourg/ne-pas-stresser-les-enfants-5ebd3addda2cc1784e35dba9 ; Eric Ewald, *Kanner an eeler Leit geet et duerch d'Corona-Pandemie méi schlecht*, RTL radio, 07.11.2020, disponible sur : www.rtl.lu/radio/background/a/1608471.html ; Guillaume Chassaing, *Gilbert Pregno : «Le virus est une épreuve pour nos libertés»*, Le Quotidien, 16.11.2020

⁶ Communiqué du Gouvernement, *Premier échange du Premier ministre avec le groupe ad hoc pour accompagner les mesures décidées dans le cadre de la lutte contre le Covid-19*, 20.04.2020, disponible sur <https://coronavirus.gouvernement.lu>.

laquelle les projets de loi et de règlements doivent souvent être examinés et avisés, limite de manière considérable la possibilité, en termes de temps et de moyens, pour tous les acteurs de contribuer au débat démocratique, particulièrement important en situation exceptionnelle

telle que nous la vivons actuellement. La CCDH estime que consacrer un peu plus de temps à l'élaboration de projets de loi, en développant une stratégie à moyen terme, voire une loi « pandémie », permettra d'améliorer la qualité des textes votés. En même temps, la CCDH se pose la question de savoir quel impact l'actuel rythme des nouvelles mesures mises en place a sur la santé mentale de la population. La CCDH rappelle dans ce même contexte qu'il doit aussi être veillé à ce que les mesures et la communication de la part du gouvernement soient cohérentes, harmonisées, et transparentes.

La CCDH reconnaît **le défi immense et inédit posé par la pandémie Covid-19 et elle se félicite des efforts importants du gouvernement pour faire face à cette crise sanitaire** dans le but de protéger la population tant de la propagation du virus, que de ses effets sociétaux. La CCDH tient à souligner que le présent document vise à apporter son soutien au travail des autorités et des personnes impliquées d'une manière ou d'une autre dans la lutte contre la pandémie. L'analyse de la CCDH s'inscrit dans sa fonction consultative et plus précisément dans sa mission de promotion et protection des droits humains au Grand-Duché de Luxembourg. Par ses constats et recommandations, elle tient à sensibiliser tous les acteurs concernés à la question des droits humains en soulignant certaines problématiques qui sont apparues et/ou qui ont été renforcées pendant la crise actuelle. En même temps, la CCDH propose des recommandations pour pallier aux problématiques détectées.

Étant donné que la crise liée à la pandémie Covid-19 n'est pas encore terminée, **faire un bilan ou réaliser une analyse complète de ses effets sur les droits humains s'avère à ce stade difficile et prématurée**. On peut néanmoins déjà constater certaines conséquences importantes de la crise et des mesures de lutte contre cette dernière sur différents droits humains, dont notamment le droit à la vie et à la santé, la liberté de circulation et de rassemblement, la liberté d'expression et le droit à l'information, le droit à l'éducation, le droit d'asile, le droit à la vie privée et familiale, les droits des enfants, le droit à la culture, les droits socio-économiques, le droit à l'égalité des genres,⁷ le droit à la non-discrimination en fonction de l'identité de genre et de l'orientation sexuelle, ainsi que les principes de l'État de droit.

A. La crise sanitaire et ses effets sur certains droits humains

La **démocratie et l'État de droit** ont en effet souffert sous les effets de la crise sanitaire. Face à de nombreuses inconnues et à l'urgence mise en avant pour endiguer la propagation du virus, le processus démocratique, participatif et transparent n'a pas toujours pu se réaliser en bonne et due forme.⁸ À titre d'exemple, suspendre la liberté

⁷ La CCDH souligne que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, elle vise à être inclusive et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

⁸ En ce qui concerne la transparence, la composition des taskforces gouvernementales n'était pas transparente. Le gouvernement refuse toujours de fournir des organigrammes complets et exhaustifs (voir la réponse à la [question parlementaire n°2141](#)). Les ONG et partenaires sociaux n'ont pas toujours été consultés : ALEE/CGFP, APCCA/SEW/OGBL, APPSAS, SLEG et SPEBS, *Mecht den Educatiounsmister de Geck mat eis ? 2.0*, Lettre ouverte, 17.12.2020 ; Pierre Jans, *Situatioun wier besser, ma awer nach mat Sputt no uewen*, [RTL.lu](#), 27.03.2020 ; Jessica Oé, *Kein*

de manifester pendant les premiers mois de l'état de crise⁹ et ensuite voter des lois qui font l'objet de nombreuses controverses aussi bien dans le monde politique que dans la population,¹⁰ ne correspond pas à un processus démocratique et pluraliste. En outre, sauf quelques exceptions et exemples de bonnes pratiques,¹¹ les lois et règlements modifiés ne sont pas tous systématiquement consolidés, ce qui a comme conséquence que la population ne peut que difficilement discerner les règles applicables. Ceci est d'autant plus critiquable que pour certaines mesures, des sanctions y sont attachées.

Ainsi, au regard de l'évolution permanente du Covid-19 dans la société et des évidences scientifiques constantes y liées, une analyse scrupuleuse répétée du bien-fondé, de la proportionnalité et de la nécessité des mesures doit s'imposer.

En ce qui concerne le **droit à la vie et l'accès à la santé**, il faut, non seulement insister sur les risques associés à la maladie Covid-19, mais également sur les conséquences pour les personnes souffrant d'autres pathologies et qui n'ont pas pu être prises en charge adéquatement.¹² L'accent prioritaire mis sur la gestion de la pandémie a eu pour conséquence un manque ou une absence de soins destinés à des patients pour d'autres pathologies. En effet, l'accès aux soins de santé et les suivis médicaux étaient et restent en partie gravement impactés. La CCDH note dans ce contexte que certains patients ont choisi de ne pas consulter leurs médecins pour ne pas engorger les hôpitaux, mais aussi par crainte du Covid-19 ou d'une quarantaine.¹³ D'autres se sont vu refuser l'accès aux soins, tout particulièrement dans les hôpitaux.¹⁴ La CCDH

Sozialdialog, Tageblatt, 13.05.2020. Initialement, la Presse n'a pas pu poser leurs questions en direct lors des conférences de presse. De plus, il ne semble pas que la taskforce ad hoc « *Conseil consultatif pour accompagner les mesures décidées dans le cadre de la lutte contre le Covid-19* », dont le président de la CCDH fait partie, ait pu avoir une influence mesurable sur les décisions prises par le gouvernement : voir notamment Luc Caregari, *C'est officiel : le groupe ad hoc ne sert à presque rien*, Woxx, 16.06.2020, disponible sur www.woxx.lu/cest-officiel-le-groupe-ad-hoc-ne-sert-a-presque-rien/.

⁹ Règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, version applicable du 4 mai 2020.

¹⁰ Loi du 20 mai 2020 portant approbation de l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, fait à Bruxelles, le 30 octobre 2016, Mémorial A n°448 du 26 mai 2020. Voir aussi Dani Schumacher, *Nur Verlierer*, Luxemburger Wort, 12.05.202.

¹¹ Voir dans ce sens par exemple : Loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ; Règlement grand-ducal du 20 juin 2020 relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la loi du 20 juin 2020.

¹² Voir la réponse de Madame la Ministre de la Santé à la question parlementaire urgente n°3273 du 10 décembre 2020 de Madame la Députée Martine Hansen concernant les "Capacités des hôpitaux" ;

Christoph Bumb et Pol Reuter, *Krankenhäuser schalten in Covid-19-Modus*, Reporter.lu, 22.10.2020, disponible sur reporter.lu ; Thomas Holzer, *Des malades n'ont pas pu recevoir les soins adéquats*, L'essentiel, 7.05.2020. Voir aussi l'Article 3 (6) du [Règlement grand-ducal relatif à l'état de crise du 1er avril 2020 portant dérogation à : 1° la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ; 2° la loi modifiée du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient : « Les activités exercées en cabinet libéral \(...\) sont réduites aux problèmes de santé les plus sévères et/ou urgents. »](#)

¹³ Thomas Holzer, *Des malades n'ont pas pu recevoir les soins adéquats*, L'essentiel, 7.05.2020. À noter aussi que les soins considérés comme moins « essentiels » ont été réduits pendant l'état de crise.

¹⁴ Les activités chirurgicales ont diminué en mois de décembre 2020. Voir dans ce contexte la

exhorte le gouvernement à veiller à ce que l'accès à la santé soit maintenu en tout temps et pour toute personne. De même, pour pouvoir respecter les règles sanitaires nationales et protéger sa propre santé et celle d'autrui, il est primordial que tout un chacun soit informé et puisse comprendre et suivre les mesures prises par le gouvernement. La lutte contre la pandémie et la protection de la santé de tous dépend de chacun de nous : si nous omettons de protéger une partie de la population (p. ex. personnel de soins, de ménage, de nettoyage et du secteur de l'alimentation), cela aura forcément des répercussions négatives pour tout le monde. La CCDH se pose dans ce contexte des questions quant à savoir si des moyens suffisants ont été mis en place pour protéger, par exemple, le personnel de soins contre le Covid-19, l'épuisement professionnel ou le burnout.

Le confinement et les mesures visant à limiter les rassemblements sont des ingérences dans la **liberté d'aller et de venir, dans la liberté de manifestation ainsi que dans le droit au respect de la vie privée et familiale**. Au cours des derniers mois, tout un chacun s'est vu limiter ces droits, mais pour les personnes vivant dans des institutions et foyers, et leurs membres de famille, ces mesures ont été, et sont toujours, particulièrement éprouvantes.

La crise sanitaire a aussi porté atteinte aux **droits socio-économiques**. Des inégalités existantes ont été accentuées davantage par la pandémie et à ce titre, il faut évoquer le risque de se trouver au chômage, le risque de faillite, ainsi que les répercussions négatives sur l'éducation et la formation ou l'accès à un logement abordable¹⁵.

B. Une approche centrée sur les droits humains

Si toute personne est impactée par la crise actuelle d'une manière ou d'une autre, l'étendue et la nature de cet impact peuvent différer considérablement en fonction des situations personnelles. Des mesures d'apparence neutre, sans prise en compte de la diversité de la population, peuvent ainsi contribuer, voire accentuer certaines inégalités existantes. Une prise en compte des dimensions comme celle du genre révèle une différence des impacts en fonction des sexes. Il en va de même de l'âge, de l'origine, du handicap, de l'état de santé, etc.¹⁶ Pour éviter la perpétuation, voire même le renforcement des inégalités, la CCDH ne se lassera pas de rappeler que les **droits humains doivent servir de guide aux décideurs politiques**.¹⁷

réponse de Madame la Ministre de la Santé à la question parlementaire urgente n°3273 du 10 décembre 2020 de Madame la Députée Martine Hansen concernant les "Capacités des hôpitaux".

¹⁵ Sophie Kieffer, *Rue Glesener: une expulsion symptomatique des problèmes de logement*, Quotidien, 9.09.2020, disponible sur <https://lequotidien.lu/slider-une/rue-glesener-une-expulsion-symptomatique-des-problemes-de-logement/>; voir aussi : Mieterschutz Lëtzebuerg asbl, Communiqué de presse, *Garantir la dignité humaine des locataires, aussi pendant la crise sanitaire I*, 13.11.2020, disponible sur : www.rtl.lu/news/national/a/1612966.html

¹⁶ STATEC, *Indicateurs de risque de pauvreté 2003-2018*, disponible sur https://statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=12957&IF_Language=fra&MainTheme=3&FldrName=1&RFPPath=29. Voir aussi Figaro et AFP, *Le Covid-19 pourrait avoir entraîné 100 millions de personnes dans l'extrême pauvreté*, Le Figaro, 20 août 2020, disponible sur www.lefigaro.fr/social/le-covid-19-pourrait-avoir-entraine-100-millions-de-personnes-dans-l-extreme-pauvrete-20200820; Laura Zuccoli, *Déi Jonk si vergiess ginn*, Carte Blanche, RTL, 7.09.2020, disponible sur www.rtl.lu/meenung/carte-blanche/a/1574837.html.

¹⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte, *Corona-Krise: Menschenrechte müssen das politische Handeln leiten*, März 2020, disponible sur www.institut-fuer-

Une première étape importante consiste dès lors en la **détection des inégalités** (qui existaient le plus souvent déjà avant la pandémie) et des effets variables que la crise peut avoir sur ces personnes. Dans ce contexte, le respect des droits humains requiert la prise en compte systématique de la dimension du genre,¹⁸ de l'âge,¹⁹ de l'orientation sexuelle,²⁰ de l'origine, de la couleur de peau,²¹ du statut socio-économique,²² du handicap,²³ etc.²⁴ La CCDH estime primordial que **ces éléments soient pris en compte dans toute prise de décisions** par les autorités (p. ex. budget, mesures d'aide, mesures de confinement ...) pour remédier aux inégalités ainsi détectées. Il peut aussi s'avérer nécessaire de procéder à des réformes structurelles et sociétales pour s'attaquer aux racines des inégalités. Si tel n'est pas le cas, les décisions risquent soit d'augmenter les inégalités existantes, soit de maintenir le *status quo*. Une politique fondée sur le respect des droits humains de tout un chacun sera non seulement bénéfique pour chacun, mais à court, moyen et long terme, profitera à la société tout entière.

Voilà pourquoi l'approche de la CCDH est centrée sur les personnes et les situations particulières dans lesquelles celles-ci peuvent se retrouver. Les différents droits humains seront aussi analysés plus en détail, y compris le droit d'asile, la liberté de la presse et l'accès à l'information, le droit à la vie et à la santé, le droit à la vie privée et familiale, le droit à l'éducation, le droit à la culture, les droits socio-économiques, etc. Le chapitre II ci-dessous abordera l'impact de la crise et des mesures de lutte contre cette dernière notamment sur les familles et les enfants (II.D), les personnes vivant en institution (II.E), les personnes impactées par la crise du logement (II.F), les personnes sans abri (II.G), les travailleurs (II.H), les demandeurs de protection internationale (II.I)

menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Coronakrise_Menschenrechte_muessen_das_politische_Handeln_leiten.pdf ;

¹⁸ Agapiou Josephides, Kalliope, *A Feminist Human Rights Preparedness for Pandemics and Other Emergencies*, GC Human Rights Preparedness, 9 July 2020,

<https://gchumanrights.org/preparedness/article-on/a-feminist-human-rights-preparedness-for-pandemics-and-other-emergencies.html>; Frauenrat, *Geschlechtergerecht aus der Krise*, September 2020, disponible sur www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2020/09/Geschlechtergerecht-aus-der-Krise-Sept.-2020.pdf.

¹⁹ AGE Platform Europe, COVID-19 and human rights concerns for older persons, 1.04.2020, disponible sur : www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2020/06/COVID-19%20%26%20Human%20Rights%20Concerns%20for%20Older%20Persons.pdf.

²⁰ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Les personnes âgées ont plus que jamais besoin de soutien en ces temps de pandémie de Covid-19*, 20.03.2020, disponible sur www.coe.int/fr/web/commissioner/-/older-persons-need-more-support-than-ever-in-the-age-of-the-covid-19-pandemic.

²¹ OHCHR, *Racial discrimination in the context of the COVID-19 crisis*, 22.06.2020, disponible sur www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/COVID-19_and_Racial_Discrimination.pdf.

²² Human rights watch, *Protecting Economic and Social Rights During and Post-Covid-19*, 29.06.2020, disponible sur www.hrw.org/news/2020/06/29/protecting-economic-and-social-rights-during-and-post-covid-19.

²³ UN, Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID, 19.05.2020, disponible sur : www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_persons_with_disabilities_final.pdf ; International Disability Alliance, *Disability rights during the pandemic - A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor*, octobre 2020, disponible sur : www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/disability_rights_during_the_pandemic_report_web_pdf_1.pdf

²⁴ À noter qu'en Belgique, la loi énumère 19 critères de discrimination : prétendue race, couleur de peau, nationalité, ascendance (juive) et origine nationale ou ethnique, le handicap, les convictions philosophiques ou religieuses, l'orientation sexuelle, l'âge, la fortune (autrement dit les ressources financières), l'état civil, les convictions politiques, les convictions syndicales, l'état de santé, les caractéristiques physiques ou génétiques, la naissance, l'origine sociale, sexe, langue. Voir dans ce sens Unia, *Les 19 critères de discrimination*, disponible sur www.unia.be/fr/criteres-de-discrimination/les-19-criteres-de-discrimination.

et les personnes en situation irrégulière (II.J). L'accès à l'information de la population tout entière, le rôle de la presse (II.A), le droit à la culture (II.B) ainsi que l'éducation et l'enseignement (C) y seront également brièvement analysés.

II. L'impact particulier sur certaines personnes et leurs droits humains

À titre préliminaire, il y a lieu de noter que les réflexions du présent document ne sont pas exhaustives. La CCDH précise qu'il y a d'autres points importants qui n'ont pas pu à ce stade être soulevés, mais qu'elle continuera à suivre de près les effets de la crise liée à la pandémie Covid-19 sur les droits humains pour y revenir, le cas échéant, à un stade ultérieur.

A. La presse et l'accès à l'information de la population tout entière

La presse joue un rôle essentiel dans l'accès à des informations fiables par la population et facilite le débat public, qui permet de tenir les dirigeants politiques responsables et constitue dès lors la clé pour un bon fonctionnement d'une société démocratique. Un journalisme de qualité, pluraliste, critique, informé et indépendant est particulièrement important en période de crise. On a ainsi pu constater durant ces derniers mois²⁵, une augmentation de l'intérêt de la population pour ce qui est de la consommation des médias afin d'obtenir des informations sur la façon de surmonter la crise, la façon de se maintenir en bonne santé et d'évaluer les réponses du gouvernement à l'urgence.

Dans ce contexte, la CCDH salue la mise en place par le gouvernement de sites internet spécialement dédiés à la crise sanitaire et à l'organisation de conférences de presse régulières, traduites en plusieurs langues (y compris en langue des signes) pour fournir des informations fiables et actualisées. En outre, elle note positivement l'allocation d'une indemnité en faveur des éditeurs de publications²⁶ alors que, pendant l'état de crise, la plupart des fournisseurs de services de médias ont connu des pertes importantes en revenus publicitaires²⁷ et ont dû avoir recours au chômage partiel pour leurs journalistes. Elle note néanmoins que malgré ces efforts du gouvernement, la crise actuelle a déjà eu de premiers impacts considérables sur le paysage médiatique luxembourgeois.²⁸

La CCDH invite le gouvernement de veiller à ce que l'information soit claire et accessible à l'ensemble de la population, en garantissant non seulement la traduction en langue des signes, mais également l'emploi du langage facile et la traduction des informations essentielles en différentes langues, y inclus celles comprises par les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI).

²⁵ Marc Tracy, *Coronavirus brings a surge to new sites*, New York Times, 20.03.2020, disponible sur www.nytimes.com/2020/03/20/business/coronavirus-news-sites.html.

²⁶ Règlement grand-ducal du 6 mai 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité en faveur des éditeurs de publications dans le cadre de la pandémie Covid-19, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/05/06/a365/jo>

²⁷ Christoph Bumb, *Folgen der Corona-Pandemie : Luxemburgs Presse kämpft gegen existenzielle Krise*, reporter.lu, 22.04.2020 ; Joël Adami, *Radio Ara fürchtet weiter ums Überleben*, Woxx, 2.02.2021, disponible sur www.woxx.lu/radio-ara-fuerchtet-weiter-ums-ueberleben/.

²⁸ Christoph Bumb, *Stellenabbau bei Saint-Paul - Das Ende des „Wort“, wie wir es kannten*, reporter.lu, 11.11.2020.

En outre, la CCDH souligne que pendant l'état de crise, l'association luxembourgeoise des journalistes professionnels²⁹ et le conseil national de la presse³⁰ avaient exprimé de fortes critiques concernant la communication et la transparence du gouvernement³¹, la centralisation de l'information et l'accès limité aux informations (conférences de presse gouvernementales hors présence physique des journalistes, accès limité de la presse aux installations hospitalières,...).³² Dans ce contexte, les journalistes rappellent que « *le Luxembourg [est] toujours un des seuls pays européens à ne pas disposer d'un droit d'accès à l'information pour la presse* » et invitent le gouvernement à introduire ce droit dans les meilleurs délais.³³ La CCDH prie le gouvernement à prendre en compte ces critiques de sorte à garantir aux journalistes l'accès à l'information en toutes circonstances.

La CCDH est d'ailleurs préoccupée par la position exprimée par le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse dans sa réponse à la question parlementaire n°3200 sur l'état de la situation dans les écoles luxembourgeoises au 15.11.2020.³⁴ Il y a critiqué la remise en question de l'intégrité des administrations publiques en temps de crise et les interrogations de certains journalistes par rapport au chiffre élevé d'infections dans les établissements scolaires. La CCDH estime que de tels propos sont dangereux et risquent de constituer des atteintes à la liberté de la presse. La CCDH rappelle que le gouvernement et ses administrations doivent tolérer et accepter des questionnements et des critiques, d'autant plus si elles sont fondées sur des bases factuelles. En tout état de cause, la CCDH souligne qu'il ne faut pas oublier le rôle éminent de la presse dans un État de droit : la liberté de la presse « *fournit aux citoyens l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes de leurs dirigeants* ». ³⁵ En même temps, elle donne aux politiciens « *l'occasion de refléter et commenter les soucis de l'opinion publique* » et « *permet à chacun de participer au libre jeu du débat politique (...)* ». La transparence ainsi que la valorisation du rôle de la presse sont donc primordiales dans une société démocratique et indispensables pour veiller à la confiance en les administrations publiques.

Finalement, la CCDH souligne encore l'importance de recueillir et de publier des statistiques complètes, fiables et désagrégées liées, d'une part, aux infections Covid-19 et, d'autre part, aux effets de la crise sanitaire sur l'état de santé physique, psychique et social en général. Une collecte de données statistiques, désagrégées notamment en fonction du genre, de l'âge, de la couleur de peau, de l'origine ou du statut socio-économique serait essentielle pour bien évaluer les mesures prises, adapter les nouvelles dispositions et cibler les mesures et politiques du gouvernement. Par ailleurs, pouvoir se baser sur des statistiques fiables, permet d'accroître au sein

²⁹ Richard Graf, *Crise sanitaire et droit à l'information : La vérité est la première victime*, 10 avril 2020, disponible sur : www.worx.lu/crise-sanitaire-et-droit-a-l-information-la-verite-est-la-premiere-victime/

³⁰ RTL, *Presidentin vum Lëtzebuurger Presserot Ines Kurschat am Interview*, 7.04.2020, disponible sur www.rtl.lu/news/national/a/1497780.html.

³¹ Christophe Langenbrink, *Gefährliches Schweigen*, Wort, 25.04.2020.

³² MaH, *Pressefreiheit in Gefahr*, Wort, 25.04.2020.

³³ Richard Graf, *Crise sanitaire et droit à l'information : La vérité est la première victime*, 10 avril 2020.

³⁴ Réponse du Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse à question N°3200 de Madame Martine Hansen et de Monsieur Claude Wiseler concernant Communiqué du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse sur l'état de la situation dans les écoles luxembourgeoises au 15.11.2020.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Castells c. Espagne*, arrêt du 23 avril 1992, série A n°236, § 43.

de la population la confiance en les mesures prises par le gouvernement, et par ricochet, leur adhésion à celles-ci.

La CCDH se félicite de l'approche inclusive du gouvernement tenant à garantir l'accès aux tests de dépistage Covid-19 tant aux résidents qu'aux travailleurs frontaliers. Par contre, elle déplore la décision du gouvernement d'exclure ces derniers des statistiques officielles par crainte de l'attitude de certains autres pays qui imposent des restrictions à l'égard des personnes en provenance du Luxembourg.³⁶ La CCDH est d'avis qu'en ignorant une partie importante de la population journalière travaillant au Luxembourg au moyen d'une dissimulation de chiffres significatifs, est un manque flagrant de transparence en matière d'information. Cette approche est non-justifiée, puisque le virus circule indépendamment du lieu de domicile de son porteur, et elle dégrade la fiabilité et la qualité de la communication du gouvernement.³⁷ Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à réadopter son approche initiale et à veiller à la transparence et à la fiabilité des statistiques, voire de publier séparément des données statistiques sur le taux de contamination auprès des travailleurs frontaliers.

B. Le droit à la culture

La CCDH souligne que la culture³⁸ est un droit humain et un instrument qui se met notamment au service de la liberté d'expression, de la promotion de la paix et du développement durable. À ce titre, il convient de rappeler que la culture est bien plus qu'un loisir pour occuper son temps libre. Elle est en effet une force qui crée la solidarité, le partage et dont le but vise notamment à développer le sentiment du vivre ensemble. Elle est une des valeurs fondatrices de la démocratie permettant à toutes les personnes d'une société indépendamment de leur origine, de leur genre et leur identité de genre, de leur orientation sexuelle, de leur handicap, de leur situation socio-économique ou de leur âge d'y accéder.

Dans le cadre de la crise qui a été causée par la pandémie et par les mesures qui ont été prises pour combattre la propagation du virus, le rôle de la culture a été sous-estimé et réduit, alors que la culture aurait pu être un vecteur pour aider les personnes souffrant des restrictions à accéder à un enrichissement. Parmi toutes les mesures prises pour réduire les contacts et les rassemblements, il est difficile de comprendre en quoi la fermeture des lieux culturels pouvait être justifiée, tout en laissant notamment ouvert les « établissements destinés exclusivement à l'exercice du culte ». ³⁹ En effet, la CCDH renvoie dans ce contexte à son avis 13/2020 dans lequel

³⁶ Joël Adami, *Die Covid-19 Statistik ohne Grenzgänger*innen ist ein Skandal*, Woxx, 31.08.2020, disponible sur www.woxx.lu/die-covid-19-statistik-ohne-grenzgaengerinnen-ist-ein-skandal/ ; Claus Nehring, *Luxemburgs Kommunikationspolitik – Ein Desaster*, 28.08.2020, disponible sur: <https://clausnehring.com/blog/luxemburgs-kommunikationspolitik-ein-desaster/> ; Tobias Senzig, *Aus dem Tiefschlaf aufgewacht - die EU-Kommission will plötzlich Risiko-Kriterien*, Tageblatt, 8.09.2020, disponible sur www.tageblatt.lu/headlines/aus-dem-tiefschlaf-aufgewacht-die-eu-kommission-will-ploetzlich-risiko-kriterien/.

³⁷ Ibid.

³⁸ « La culture, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances », UNESCO, *Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles*, Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet - 6 août 1982.

³⁹ Article 3ter de la loi du 25 novembre 2020 modifiant 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les

elle s'est interrogée « *sur le bien-fondé de la fermeture des établissements relevant du secteur culturel (...)* ». La CCDH se demande « *si le gouvernement considère que ces établissements sont moins « essentiels » que certaines exploitations commerciales qui peuvent rester ouvertes, voire sur la base de quelles données il a été décidé que le risque de transmission du virus serait plus élevé dans le milieu culturel* ».

La CCDH exhorte le gouvernement à mener des réflexions à cet égard et à veiller à ce que ce droit ne fasse pas l'objet de restrictions disproportionnées à l'avenir. Elle rappelle que « *[t]oute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent* ». ⁴⁰

C. L'éducation et l'enseignement

La pandémie Covid-19 a bouleversé le système de l'éducation et de l'enseignement. Tandis qu'au début de l'état de crise les portes des écoles restaient fermées au profit de l'enseignement à distance, le ministère de l'Éducation a progressivement rouvert les écoles avec des adaptations visant à garantir la sécurité des enfants et du personnel enseignant. Face à l'aggravation de la situation épidémiologique au Luxembourg, l'enseignement à distance a de nouveau été introduit au mois de janvier 2021, pour une durée d'une semaine.

La CCDH souligne que tout enfant a droit à l'éducation. Elle salue que ce droit n'a à aucun moment été suspendu d'une manière générale et se félicite des efforts du gouvernement pour réintroduire une certaine normalité dans les salles de classe. Néanmoins, la CCDH reste préoccupée, d'une part, par **le risque de décrochage scolaire** auquel sont confrontés certains enfants, et, d'autre part, par les **effets de l'isolement social** sur la psychologie des enfants et particulièrement sur les jeunes adolescents. ⁴¹ La question qui se pose est de savoir quelles mesures sont requises pour garantir que l'éducation soit adéquate, accessible et adaptée à tous les enfants, y compris les enfants en situation de handicap, les enfants DPI et BPI, les enfants issus de milieux socio-économiquement désavantagés, ainsi que les enfants ayant d'autres besoins pédagogiques spécifiques ou particuliers. ⁴² Il y a aussi un risque que les enfants, dont les parents ne parlent pas couramment les langues enseignées,

mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 2° la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux.

⁴⁰ Article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir aussi notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle.

⁴¹ Pol Reuter, *Wie die Krise die Ungleichheiten verstärkt*, 23.12.2020, disponible sur reporter.lu ; Judith Reicherzer, *Teenager at risk*, Radio 100 Komma 7, Fräie Mikro, 30.05.2020, disponible sur www.100komma7.lu/article/aktualiteit/teenager-at-risk ; Voir la [réponse à la question parlementaire n° 2957](http://www.parlament.lu/fr/actualites/2957) relative à l'évolution du taux de suicide durant la crise de la Covid-19 ; Voir aussi Étude sur l'influence du COVID-19 sur les enfants et les adolescents de l'Université de Luxembourg et de l'UNICEF, <https://covid-kids.uni.lu/> ; Pierre Pailler, *Les enfants souffrent du confinement*, Paperjam, 28.10.2020, disponible sur : <https://paperjam.lu/article/enfants-souffrent-confinement>

⁴² Vu que la législation actuellement en vigueur distingue entre enfants à « *besoins spécifiques* » et aux enfants à « *besoins particuliers* », la CCDH fait référence à ces deux notions. À noter cependant que l'action A.1.1 du PAN Personnes handicapées prévoit de « *[s]upprimer dans la législation les termes « élèves à besoins éducatifs particuliers » étant donné que cette « distinction semble créer une discrimination injustifiée dans la mesure où l'enfant aurait droit à des aides différentes suivant la catégorie qui lui a été attribuée.* »

soient défavorisés, en particulier ceux des cycles inférieurs.⁴³ La CCDH est également préoccupée par le fait qu'un pourcentage élevé d'enfants n'arrivent pas à se procurer le matériel scolaire envoyé par voie électronique à défaut d'installations techniques à la maison, respectivement de connaissances et de compétences en la matière, ou même par courrier normal, faute de boîte aux lettres séparée par famille. Dans ce contexte, la CCDH insiste particulièrement sur l'importance de soutenir adéquatement les enfants DPI et BPI ainsi que leurs parents vivant dans des foyers, afin de leur garantir le même accès à l'éducation pour qu'ils soient sur un pied d'égalité avec les autres enfants vivant au Luxembourg.

Tant que **l'enseignement à distance** est nécessaire, il est impératif de veiller à ce que les inégalités préexistantes ne soient pas renforcées par des pratiques d'enseignement et de formation discriminantes. Voilà pourquoi la CCDH recommande de mettre en place un service central afin de permettre d'identifier les élèves fréquentant l'enseignement du fondamental et du secondaire qui auraient des difficultés à jouir de l'accès numérique aux devoirs et travaux de révision tout en intensifiant le soutien scolaire et personnalisé pour remédier aux difficultés scolaires rencontrées par chaque enfant. Dans ce contexte il convient de garantir la continuité des cours d'appui dont certains élèves bénéficient, le cas échéant sous forme électronique.

Une attention toute particulière doit encore être portée aux enfants à besoins spécifiques ou particuliers afin d'éviter des situations discriminatoires : l'éducation doit être inclusive et conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant⁴⁴ et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH).⁴⁵ La crise sanitaire a montré que certaines administrations ont une compréhension du concept d'inclusion qui ne correspond pas dans tous les cas à celle de la CRDPH. La CCDH invite le gouvernement à veiller à ce qu'il y ait suffisamment de personnel sensibilisé et formé afin que les enfants concernés puissent être assistés de manière adéquate dans les écoles, respectivement que des dispositifs adéquats soient mis en place pour ces enfants en cas de fermeture des écoles. Le personnel doit également avoir le temps et les ressources nécessaires pour faire leur travail.⁴⁶ Il faut **éviter que les enfants à besoins spécifiques ou particuliers soient privés de leur droit de fréquenter des écoles ordinaires** et forcés d'aller dans des centres de compétences.⁴⁷ Les adaptations dans les écoles ordinaires, à savoir la création de

⁴³ « (...) [D]ie zugrunde liegenden Probleme sind ein konstanter Bestandteil des Bildungswesens. Das luxemburgische Schulsystem reproduziert gewissermaßen die Ungleichheiten, die in der Gesellschaft bestehen. Vor allem Schüler aus einkommensschwachen Familien oder mit Migrationshintergrund drohen oft an den sprachlichen Hürden des Systems zu scheitern. », Pol Reuter, *supra* n°55 ; Claude Feyereisen, *Heimunterricht: Die klare Ansage fehlt*, Wort, 21.03.2020, disponible sur www.wort.lu/de/politik/heimunterricht-die-klare-ansage-fehlt-5e74a111da2cc1784e35958b ; Cyril Grün, *Net déi néideg didaktesch a pedagogesch Kenntniss*, Wort, 28.03.20 ; voir aussi Eric Rings, *Genervt oder gelassen*, Tageblatt, 28.03.2020.

⁴⁴ Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1577.

⁴⁵ Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 décembre 2006, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2515. Voir aussi Syndicat du Personnel de l'Education nationale oeuvrant spécifiquement dans l'intérêt des élèves à besoins éducatifs spécifiques, *Die Inklusion – ein Opfer der Corona-Krise !?*, Lettre ouverte, disponible sur <https://download.rti.lu/2020/05/11/e938f414efc2439fb323b507fbd8225b.pdf>.

⁴⁶ Janina Strötgen, *Die versteckten Risiken der „Rentrée“*, Reporter.lu, 15.09.2020.

⁴⁷ Janina Strötgen, *Inklusives Schulsystem auf dem Prüfstand*, Reporter.lu, 26.08.2020.

petits groupes, un encadrement plus strict et une organisation rigoureuse, peuvent profiter à certains enfants et même faciliter leur inclusion. La CCDH encourage cette approche et souligne l'importance de maintenir le contact étroit avec les familles en mettant à leur disposition le soutien requis.

Selon les informations à la disposition de la CCDH, les activités du **service de médecine scolaire** ont été suspendues et certaines d'entre elles, notamment celles relevant de l'enseignement fondamental, le restent jusqu'à ce jour. Or, il est primordial de garantir la continuité des services de santé à tout moment, sachant que les dispositifs de médecine préventive et de détection précoce de problèmes de santé, physiques et psychiques, sont particulièrement importants chez les enfants. En effet, à défaut d'un accompagnement au niveau de la santé mentale, d'une détection précoce de maladies comme un diabète, une maladie neurologique, un cancer ou de l'accès aux informations et à l'orientation, les élèves risquent d'en subir les conséquences : une détection tardive aura des impacts négatifs à long terme sur la santé des enfants. Voilà pourquoi la CCDH invite le gouvernement à donner une importance particulière au maintien du service de santé scolaire dans le contexte de la gestion de la pandémie.

La CCDH est d'avis que le personnel enseignant joue un rôle crucial dans le contexte de l'éducation. Selon les informations à la disposition de la CCDH, la communication de la part des ministères n'est pas toujours transparente, participative et suffisante, de sorte qu'il est particulièrement difficile pour le personnel enseignant de se conformer aux diverses règles sanitaires, qui changent rapidement.⁴⁸ La CCDH invite le gouvernement à veiller à ce que les **besoins des enfants, des parents, ainsi que du personnel enseignant et éducatif** soient pris en compte lors de l'élaboration de nouvelles mesures.⁴⁹ Elle demande que ces derniers puissent profiter au maximum des tests de dépistages du Covid-19 voire des possibilités de vaccination.

L'organisation scolaire du fondamental a montré le **manque impressionnant de personnel enseignant**, déjà connu avant la pandémie, mais amplifié au cours des mois de confinement et surtout à la reprise des cours. La CCDH note dans ce contexte que le gouvernement a recouru à des chargés de cours non-qualifiés. Or, elle souligne l'importance de connaissances pédagogiques pour le développement scolaire et intellectuel des enfants. Les déficits dans l'enseignement risquent d'engendrer des conséquences à long terme sur les formations professionnelles et la main d'œuvre indispensable pour le fonctionnement économique au Luxembourg. La CCDH invite le gouvernement à veiller à contrôler les déficits scolaires et à combler les manques de connaissances des élèves par des cours de rattrapage ciblés. En plus, la CCDH se demande pourquoi le gouvernement n'augmente pas sensiblement le nombre de candidats à la formation d'enseignant et ne prend pas des initiatives pour sensibiliser plus d'hommes pour les professions d'enseignant ou de chargé de cours qui restent majoritairement féminines.

⁴⁸ APCCA/SEW/OGBL, APPSAS, SLEG/CGFP, SPEBS/CGFP, *Oppene Bréif un eis Deputéiert, Mécht den Educatiounsminister de Geck mat eis?*, 8.12.2020 ; Tessie Jakobs, *Bildungsministerium und Presse: „Wat muss ee maachen, fir eng Äntwert ze kréien?“*, Woxx, 4.09.2020, disponible sur www.woxx.lu/bildungsministerium-und-presse-wat-muss-ee-maachen-fir-eng-aentwert-ze-kreien/; Michèle Gantenbein, *Gewerkschaften machen Druck auf Claude Meisch*, Wort, 15.09.2020.

⁴⁹ APESS, CNEL, SEW/OGBL, UNEL, *Einheitliche und klare Kriterien für alle Schulen sowie demokratische Entscheidungsprozesse*, 16.12.2020.

De plus, selon les informations à la disposition de la CCDH, la disponibilité de certains **services d'assistance sociale et le fonctionnement du service central d'assistance sociale (SCAS)** était fortement réduite pendant la période du *homeschooling*. La CCDH exhorte le gouvernement à veiller au bon fonctionnement de cet encadrement qui doit être garanti à tout moment.

D'une manière générale, la CCDH regrette l'existence de **politiques divergentes en cas d'isolement ou de quarantaine** des élèves qui peuvent varier considérablement en fonction de l'établissement et du personnel éducatif concerné. Certains proposent des cours à distance par visioconférence, tandis que d'autres ne le font pas. De même, tous les parents n'ont pas forcément les moyens ou le temps nécessaires pour encadrer leurs enfants – il y a donc un risque de décrochage. Il faudrait également prendre en considération les parents qui sont obligés de faire du télétravail et ont des difficultés à suivre en même temps le *homeschooling* de leur(s) enfant(s). Voilà pourquoi la CCDH invite le gouvernement à veiller à l'harmonisation des politiques d'enseignement et à fournir les moyens nécessaires au personnel enseignant et éducatif, ainsi qu'aux élèves et parents afin que tout élève puisse profiter d'une éducation de qualité – indépendamment de l'établissement qu'il fréquente, de son enseignant ou des disponibilités de ses parents.

D. Les familles et enfants

Il est évident que le confinement pendant l'état de crise et les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 actuellement en place ont des impacts considérables sur les contacts sociaux en général,⁵⁰ et sur la vie privée et familiale en particulier. Certains impacts sont visibles et pris en compte par les autorités, tandis que d'autres ont tendance à passer inaperçus. Dans cet avis, la CCDH limitera son analyse avant tout sur ces dernières situations.

a) Naissances

La naissance d'un enfant est un événement intime, au cœur du droit au respect de la vie privée et familiale. Une interdiction de présence pour un parent pendant la naissance de son enfant (et après) constitue une ingérence considérable dans ce droit et n'est justifiable que par des motifs impérieux. Alors que la CCDH peut comprendre la nécessité de réduire au minimum le nombre de personnes et la durée de leur présence dans les hôpitaux et maternités, il est important que les femmes enceintes soient traitées avec respect et dignité et qu'elles puissent être **accompagnées par la personne de leur choix avant, pendant et après l'accouchement**.⁵¹ Dans ce contexte, il échet de souligner que la présence de l'autre parent lors de la naissance de son enfant est un moment essentiel dans la constitution du lien émotionnel et d'attachement entre le bébé et son parent.

⁵⁰ A. Latsuzbaia et al., *Evolving social contact patterns during the COVID-19 crisis in Luxembourg*, PLOS ONE, 6.08.2020, disponible sur <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0237128>.

⁵¹ Organisation mondiale de la Santé, *Questions-Réponses sur la Covid-19, la grossesse, l'accouchement et l'allaitement*, 2.09.2020, disponible sur www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-on-covid-19-pregnancy-and-childbirth.

La CCDH invite dès lors le gouvernement et tous les acteurs impliqués à **mettre en place des règles cohérentes et transparentes pour garantir le respect des droits de toutes les personnes concernées**. Tandis que la situation au Luxembourg ne semble pas avoir été comparable à certains autres pays,⁵² il faut accorder une place centrale aux droits de l'enfant nouveau-né et de son/ses parents.⁵³ Aucune distinction ne doit d'ailleurs être faite sur la base de l'orientation sexuelle du couple, ou encore sur la base de l'existence ou non de liens biologiques avec l'enfant.

Alors qu'en date du 25 novembre 2020, le délai pour déclarer la naissance d'un enfant nouveau-né avait été suspendu jusqu'au 30 juin 2021,⁵⁴ la CCDH note que les **déclarations de naissance peuvent désormais être faites dans le délai d'un mois**.⁵⁵ Pour rappel, l'article 55 du Code civil limite ce délai en principe à cinq jours. En cas de non-respect de ce dernier, le Code civil requiert l'intervention du tribunal d'arrondissement pour procéder à la reconnaissance de l'enfant. La CCDH peut comprendre que « *les mesures d'isolement touchent de plus en plus de parents d'enfants nouveau-nés et que ces parents se trouvent dans l'impossibilité absolue de déclarer la naissance de leur enfant dans le délai prescrit* ». ⁵⁶ Elle se demande néanmoins pourquoi le gouvernement avait initialement décidé de suspendre le délai pour la durée exorbitante de six mois, au lieu de prévoir des solutions alternatives adéquates, sachant que l'article 56 du Code civil prévoit que la naissance pourra aussi être déclarée « (...) *par les médecins, sages-femmes, ou autres personnes qui auront assisté à l'accouchement* ». La CCDH est préoccupée par les effets et les risques associés à une suspension ou une longue prolongation des délais de reconnaissance, notamment en cas de conflits entre le couple. Ainsi, insiste-t-elle pour que cet enregistrement ait lieu dans les meilleurs délais. La CCDH salue dans ce contexte le fait que la Commission parlementaire ait reconnu que « *l'allongement du délai était à privilégier à une simple suspension du délai de déclaration* » et qu'il « *n'est ni dans l'intérêt des parents, ni dans l'intérêt d'une bonne gouvernance que le délai pour la déclaration de naissance soit trop long, voire porté à six mois après l'accouchement* ». ⁵⁷ Il s'y ajoute que c'est à partir du moment de la reconnaissance et de l'établissement de l'acte de naissance que l'enfant reçoit son identification administrative et que ses droits humains peuvent être respectés. La CCDH rappelle que tout enfant a droit à une identité et que l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies exige que « *[l]enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom [et] le droit d'acquérir une nationalité (...)* ». Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à tenir dûment compte de

⁵² Jeremy Zabatta, *Coronavirus: le CHL a sécurisé sa maternité*, Quotidien, 25.03.2020, disponible sur <https://lequotidien.lu/luxembourg/coronavirus-le-chl-a-securise-sa-maternite>; Isabel Scott, *Accouchéieren an Corona-Zäiten*, 27.05.2020, disponible sur :

www.100komma7.lu/article/aktualiteit/accoucheieren-a-corona-zaiten-2 ; Mary Fitzgerald, *Eine Geburt in Zeiten von Corona : ein Trauma, das zu verhindern ist*, Tageblatt, 18.08.2020.

⁵³ Anne-Sophie de Nanteuil, *Enceinte en pleine pandémie*, Wort, 25.03.2020, disponible sur www.wort.lu/fr/luxembourg/enceinte-en-pleine-pandemie-5e7a483eda2cc1784e359c6f ; Sophie Hermes, *Eingeschränkter Zutritt*, Wort, 28.08.2020.

⁵⁴ Loi du 25 novembre 2020 portant (...) suspension du délai prévu à l'article 55 du Code civil, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/11/25/a932/jo>.

⁵⁵ Loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/12/19/a1056/jo>.

⁵⁶ Projet de loi n°7692, Commentaire des articles, p. 4.

⁵⁷ Projet de loi n°7721, Rapport de la Commission de la Justice du 15.12.2020, p. 9.

l'intérêt supérieur de l'enfant et à réfléchir à la mise en place d'alternatives adéquates, par exemple en permettant le recours à une reconnaissance à distance via des moyens technologiques sécurisés ou en limitant la suspension du délai à la durée d'une éventuelle mesure d'isolement ou de quarantaine. En tout état de cause, les parents doivent être informés de leurs droits et obligations découlant de cette reconnaissance.

b) Réunions familiales de ressortissants de pays-tiers

Le droit au respect de la vie privée et familiale oblige l'État à « *agir de manière à permettre aux intéressés de mener une vie familiale normale et de développer des relations effectives* ». ⁵⁸ Si les restrictions de la liberté de circulation et de la vie privée et familiale peuvent être justifiées notamment pour des raisons de protection de la santé publique, il est important de veiller à ce que des exceptions adéquates soient prévues, tant en période de confinement qu'en période de déconfinement. Depuis celui-ci, les déplacements sont d'une manière générale autorisés (sauf exception) et il est désormais possible de se réunir – sous des conditions parfois plus ou moins restrictives. ⁵⁹ Or, certaines personnes sont restées et restent malheureusement dans l'impossibilité de voir leurs proches (voir notamment le chapitre « *E. Personnes vivant dans des institutions ou des foyers* » ci-dessous). Aussi, à cause de restrictions d'entrée sur le territoire, les **familles dont un membre est ressortissant de pays tiers qui réside en dehors de l'UE sont parfois confrontées à des obstacles insurmontables** pour faire valoir leurs droits. ⁶⁰

Au Luxembourg, 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 ⁶¹ interdit actuellement l'entrée sur le territoire du Luxembourg des ressortissants de pays tiers (avec quelques exceptions). Cette interdiction, en place depuis le 18 mars 2020, ⁶² est organisée par le règlement grand-ducal modifié du 20 juin 2020 ⁶³ et restera en vigueur jusqu'au 31 mars 2021. ⁶⁴ S'il y est prévu que « *les passagers voyageant pour des raisons familiales urgentes et*

⁵⁸ Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 2012, p. 562. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Marckx c. Belgique*, Arrêt 6833/74 du 13.06.1979.

⁵⁹ Actuellement, la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, interdit tout rassemblement à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, à l'exception notamment des personnes qui cohabitent et d'un maximum de deux visiteurs qui font partie d'un même ménage ou qui cohabitent.

⁶⁰ Michael Safi, *Like a prison sentence: the couples separated by Covid-19*, Guardian, 12.08.2020, disponible sur www.theguardian.com/world/2020/aug/12/like-a-prison-sentence-the-couples-separated-by-covid-19.

⁶¹ 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, Mémorial A n°536.

⁶² Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/18/a165/jo>

⁶³ Règlement grand-ducal du 20 juin 2020 relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la 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, disponible sur : <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/06/20/a537/jo>

⁶⁴ Règlement grand-ducal du 19 décembre 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 20 juin 2020, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/12/19/a1032/jo>.

dûment justifiées » peuvent entrer sur le territoire luxembourgeois, la CCDH s'interroge néanmoins, comme d'ailleurs déjà soulevé dans son avis n°4/2020,⁶⁵ sur la teneur de cette exception. Il n'est en effet pas clair quelles situations sont considérées comme « *urgentes* » et « *dûment justifiées* ». Elle estime que cette exception ne correspond pas à celle recommandée par la Commission européenne – cette dernière a en effet incité les États membres à modifier leurs législations : elle appelle tous les États membres à permettre l'entrée sans délai de personnes ayant des relations dûment attestées avec les citoyens et résidents européens.⁶⁶

La CCDH se réjouit dans ce contexte du changement de paradigme annoncé le 14 septembre 2020 par le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).⁶⁷ Les conjoints, partenaires enregistrés, descendants directs et « *partenaires de vie* » ressortissants de pays tiers seraient finalement exempts des restrictions pour des « *visites de courte durée* ». Néanmoins, la CCDH déplore la différence opérée entre citoyens de l'UE et ressortissants de pays tiers résidant au Luxembourg. Les descendants de ces premiers sont exempts des restrictions de voyage jusqu'à l'âge de 21 ans, tandis que l'exemption pour les descendants des ressortissants de pays tiers ne vaut que jusqu'à l'âge de 18 ans. Par ailleurs, les critères applicables pour les couples non mariés ou pacsés dont le partenaire réside au Luxembourg ne sont pas très clairs et semblent plus stricts que ceux recommandés par l'UE. Le MAEE exige une « *relation de longue durée* » et des « *contacts réguliers* », notions vagues et non définies, tandis que l'UE et la loi luxembourgeoise renvoient à la notion de « *relation durable* ». ⁶⁸ La CCDH souligne qu'il faut en tout état de cause éviter des discriminations en fonction du statut marital ou pacsé des personnes.

La CCDH exhorte le gouvernement à adopter une attitude ouverte et flexible pour garantir le droit au respect de la vie privée et familiale des résidents et de leurs familles vivant à l'étranger. De nombreux autres pays ont d'ailleurs déjà manœuvré dans cette direction.⁶⁹ Les modifications qui s'imposent doivent être mises en œuvre dans les meilleurs délais.

c) Enfants et jeunes adultes

Les enfants de tout âge sont touchés par les conséquences sanitaires et socioéconomiques de la pandémie et, dans certains cas, par les mesures prises pour en atténuer les effets.⁷⁰ La fermeture des écoles et des lycées, l'infection par le virus, la peur d'être infecté et surtout de transmettre le virus, la limitation des contacts

⁶⁵ CCDH, Avis 04/2020 sur le projet de loi 7585 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, disponible sur www.ccdh.public.lu.

⁶⁶ Alice Tidey, *Love is not tourism : EU bids to reunite couples split by coronavirus restrictions*, Euronews, 7.08.2020, disponible sur www.euronews.com/2020/08/07/love-is-not-tourism-eu-bids-to-reunite-couples-split-by-coronavirus-restrictions. Voir aussi Commission européenne, *Déplacements et transports durant la pandémie de Covid-19*, disponible sur https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_en#exemption-details

⁶⁷ Communiqué du MAEE au sujet des mesures temporaires en matière d'immigration, 14.09.2020, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/fr/>.

⁶⁸ Article 12 (2) 3 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁶⁹ Love is not tourism, www.loveisnottourism.org/#France.

⁷⁰ Nations Unies, *Note de synthèse: L'impact de la Covid-19 sur les enfants*, 15 avril 2020.

sociaux, voire l'interdiction de certains types d'activités et de rassemblements risquent de causer des effets négatifs pour la santé mentale et physique des jeunes. Il s'y ajoute que les adolescents et les jeunes adultes sont confrontés à des obstacles supplémentaires pour accéder au monde du travail, voire pour faire des stages, des études ou des formations professionnelles.⁷¹ Cette situation expose les personnes concernées non-seulement au risque de précarité financière, mais peut aussi causer des sentiments d'inquiétude et d'angoisse concernant leurs perspectives de développement professionnel et personnel.⁷² La CCDH est d'ailleurs particulièrement préoccupée par la situation des jeunes qui sont placés dans les centres socio-éducatifs de l'État, y compris l'Unité de Sécurité à Dreibern (voir le chapitre E. « *Les personnes vivant dans des institutions ou foyers* » ci-dessous).

Ces constats sont corroborés par les résultats de plusieurs études menées au Luxembourg. Les résultats provisoires de l'étude *Young people and COVID-19*, réalisée auprès d'adolescents et de jeunes adultes (12 à 29 ans) au Luxembourg en juillet 2020, « *brossent un tableau différencié* » des effets de la Covid-19 et des mesures restrictives sur leur bien-être.⁷³ Les auteurs de cette même étude soulignent néanmoins qu'il est « *probable que les effets négatifs se renforcent avec le temps tant que la pandémie de Covid-19 perdurera et plus les ressources individuelles et sociales s'épuiseront. Déjà maintenant il est possible de constater des débuts de différences sociodémographiques et socioéconomiques dans la façon de gérer la pandémie de Covid-19.* » Dans ce même ordre d'idée, le rapport de l'étude *COVID-Kids* sur le bien-être subjectif et les expériences quotidiennes des enfants de 6 à 16 ans pendant la première vague de la pandémie a par exemple retenu que la satisfaction dans la vie des enfants a significativement diminué et que certains groupes d'enfants ont déclaré des niveaux de bien-être émotionnel significativement plus faibles que d'autres, notamment chez les enfants plus âgés, les plus défavorisés, et les filles.⁷⁴ La majorité des enfants, quel que soit leur niveau d'études, a déclaré que leur famille et leurs amis leur avaient beaucoup ou énormément manqué. D'une manière générale, la satisfaction à l'égard de l'école a diminué et plus d'un tiers des enfants ont exprimé avoir des craintes quant à la possibilité de tomber malade. La CCDH note aussi que le fait d'être à l'écoute des enfants a un impact positif sur leur bien-être.

La CCDH salue la réalisation de ces études fort importantes qui permettent de donner une voix aux jeunes, d'identifier les difficultés rencontrées par ces derniers, et de déterminer les actions qui s'imposent pour y remédier. La CCDH encourage le gouvernement à généraliser cette approche, à mettre en œuvre les recommandations proposées par les auteurs et de continuer à étudier les impacts sur le bien-être des jeunes tout au long de la pandémie (et au-delà) sur la base de données désagrégées.

⁷¹ Voir notamment Nadia Di Pillo, *Die Krux mit den Praktika*, Wort, 2.02.2021.

⁷² Annemie Schaus, *Une génération sacrifiée ?*, Le Soir, 22.01.2021, disponible sur <https://plus.lesoir.be/350708/article/2021-01-22/carte-blanche-une-generation-sacrifiee>.

⁷³ C. Residori, M. E. Sozio, L. Schomaker, R. Samuel, *YAC – Young People and COVID-19. Preliminary Results of a Representative Survey of Adolescents and Young Adults in Luxembourg*, University of Luxembourg, 2020, p. 10.

⁷⁴ C. Kirsch, P. M. J. Engel de Abreu, S. Neumann, C. Wealer, K. Brazas, *Subjective well-being and stay-at-home-experiences of children aged 6-16 during the first wave of the COVID-19 pandemic in Luxembourg: A report of the project COVID-Kids*, University of Luxembourg, 2020, p. 7.

La CCDH exhorte le gouvernement à consacrer d'une manière générale une attention accrue au bien-être physique, psychique et social des jeunes. Il faut dans ce contexte veiller tout particulièrement aux inégalités qui se développent et se renforcent, à l'accessibilité et la clarté de la communication et de l'information, à la participation réelle des enfants et à l'écoute de leurs préoccupations, ainsi qu'à l'impact de toute décision sur les droits de l'enfant. En tout état de cause, la CCDH incite le gouvernement à garantir l'accès à des services de prévention et d'aide afin de promouvoir le bien-être des jeunes et leur santé mentale sur le long-terme, notamment en veillant à une prise en charge psychologique et psychiatrique adéquate. La CCDH souligne d'une manière générale qu'il faut soutenir tous les jeunes pour qu'ils ou elles arrivent à franchir le pas entre l'enfance et la vie adulte malgré la pandémie Covid-19.

d) Familles monoparentales

La perte d'emploi, la prise en charge d'enfants, le paiement de factures et de loyers ou le remboursement de prêts – tout cela peut devenir particulièrement menaçant en temps de crise. La CCDH souligne que les acteurs du terrain ont constaté une importante hausse des demandes d'aide de personnes et de familles ayant urgemment besoin d'aide due à la crise sanitaire.⁷⁵

Évidemment, les familles monoparentales, déjà exposées avant la crise au risque de pauvreté, le sont davantage maintenant.⁷⁶ La vulnérabilité particulière de certains secteurs lors de la pandémie ainsi que les mesures tels le confinement et le *homeschooling* ont des **effets beaucoup plus sévères sur les familles monoparentales**. Une analyse sous l'angle du genre affirme d'ailleurs que l'effet est d'autant plus important pour les mères monoparentales, qui sont parmi les personnes les plus exposées au risque de pauvreté.⁷⁷ D'ailleurs, « *la très grande majorité des personnes vivant seules avec enfants dépendants sont de sexe féminins* » et constituent par conséquent une grande partie des femmes de ménage, des caissières des magasins et des aides sanitaires.⁷⁸ Elles travaillent donc dans des domaines

⁷⁵ Caritas, *Nous avons déjà plusieurs centaines de dossiers !*, 11 mai 2020, www.caritas.lu/caritas-news/actualites/nous-avons-deja-plusieurs-centaines-de-dossiers

⁷⁶ Laure Crepin et Fanny Bugeja-Bloch, *Une double peine: les conditions de logement et de confinement des familles monoparentales*, Métropolitiques, 4.06.2020, disponible sur <https://metropolitiques.eu/Une-double-peine-les-conditions-de-logement-et-de-confinement-des-familles.html>; Tammy Schmit, *Alleinerziehend in Zeiten von Corona*, Luxemburger Wort, 6.05.2020 : « (...) In Krisenzeiten kommen dann, neben ernststen finanziellen Sorgen, weitere psychologische Belastungen dazu. Beispielsweise müssen alleinerziehende Mütter und Väter versuchen, ihren Kindern weiterhin ein Gefühl von Sicherheit zu vermitteln, ohne diese Verantwortung aber mit jemanden teilen zu können. Zudem befinden sie sich in einer noch größeren Isolation als sonst. Auch das Schließen der Schulen und Kindertagesstätten sorgt bei Alleinerziehenden für große Sorgen und Bedrängnis, besonders in Fällen, in denen der Sonderurlaub nicht genehmigt worden ist. (...) Die Folgen dieser enormen Leistung sind dann nicht selten ein Burn-out, Depressionen oder Angststörungen. (...) Rund 30000 alleinerziehende Mütter oder Väter, davon [ist] knapp die Hälfte an der Armutsgrenze (...) »

⁷⁷ European Institute for Gender Equality, *Unpaid care and housework*, disponible sur <https://eige.europa.eu/covid-19-and-gender-equality/unpaid-care-and-housework>; voir aussi : *La pandémie de COVID-19 et le genre : sélection de points à prendre en considération*, avril 2020, <https://notesdelacolline.ca/2020/04/29/la-pandemie-de-covid-19-et-le-genre-selection-de-points-a-prendre-en-consideration/>

⁷⁸ Voir notamment Paul Zahlen, *Regards sur les ménages monoparentaux*, Statec, Février 2016, p. 4, disponible sur <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2016/PDF-03-2016.pdf>.

importants pour le fonctionnement du système – domaines ne permettant pas de télétravail – et sont de ce fait plus exposées au virus.⁷⁹

Par ailleurs, les familles monoparentales sont exposées à des impacts psychologiques élevés en cas de quarantaine, d'isolement ou de *homeschooling*. Faire du télétravail et en même temps s'occuper des enfants ne reste pas sans effets sur la santé psychologique. Voilà pourquoi la CCDH salue l'extension du congé pour raisons familiales et souligne l'importance de pouvoir recourir à celui-ci.

Tous ces éléments doivent être pris en compte pour toute décision du gouvernement, y compris les mesures d'aide et de soutien.

e) Violence domestique

Dès le début de la pandémie, les Nations Unies ont constaté une hausse alarmante des violences domestiques à travers le monde.⁸⁰ Les mesures de confinement et les restrictions de mouvement y liées ont exposé les victimes à un risque accru de violence sans qu'elles aient nécessairement la possibilité de fuir ou de demander de l'aide.

Au Luxembourg, une première estimation des chiffres des plaintes déposées ou des faits dénoncés n'indique pas une hausse importante de la violence domestique pendant le confinement : les expulsions et interventions policières sont restées constantes par rapport aux chiffres mensuels retenus les années précédentes.⁸¹ La CCDH met en garde contre ces chiffres et souligne qu'il faut néanmoins rester prudent quant à l'interprétation de ces résultats, publiés au début du déconfinement, alors que certains services d'assistance signalent une augmentation des demandes après le confinement.⁸²

Dans ce contexte, il échet de souligner que toute une série d'offres pour information et orientation des victimes de violence domestique ont aussi été touchées par le confinement au printemps, aussi les services d'assistance n'ont pas pu avoir l'accès habituel auprès des victimes.⁸³

⁷⁹ UN Women, *Gender equality in the wake of Covid-19*, p. 4, disponible sur www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142

⁸⁰ UN Women, COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls, avril 2020 ; UN Women, Déclaration interinstitutions sur la violence à l'égard des femmes et des jeunes filles dans le contexte du COVID-19, juin 2020 ; Olivier Beaumont, *Marlène Schiappa : Les violences conjugales ont augmenté de 60%» lors du deuxième confinement*, Le Parisien, 9.01.2021, disponible sur : www.leparisien.fr/politique/marlene-schiappa-lors-du-deuxieme-confinement-les-violences-conjugales-ont-augmente-de-60-09-01-2021-8418150.php

⁸¹ Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Communiqué « Violence domestique: Taina Bofferding fait le point sur les récentes évolutions et les mesures d'aide », 11.06.2020 ; Communiqué « Soutien aux femmes en situation de détresse: Taina Bofferding se rend dans des structures d'accueil et centres de consultation », 03.07.2020 ; voir aussi l'article « La violence domestique a su se faire discrète », 11.05.2020, disponible www.wort.lu/fr/luxembourg/la-violence-domestique-a-su-se-faire-discrete-5eb55a44da2cc1784e35d4fb/; Isabel Spigarelli, Wackelige Bilanz zu häuslicher Gewalt und Covid-19, Woxx, 24.11.2020, disponible sur www.woxx.lu/wackelige-bilanz-zu-haesuslicher-gewalt-und-covid-19/.

⁸² Heike Bucher, *Weich gekocht*, Revue, 26 août 2020; Anik Raskin, Kloertext : *Lët'z say no to violence*, Lëtzebuurger Journal, 24.11.2020

⁸³ European Parliament Research Service, Coronavirus And The Shadow Pandemic Of Violence Against Women, 24.11.2020, disponible sur : <https://epthinktank.eu/2020/11/24/coronavirus-and-the-shadow-pandemic-of-violence-against-women/>.

Dans ce même sens, la CCDH tient à souligner plus particulièrement la situation difficile des enfants exposés à la violence domestique. Alors que ce sont souvent des acteurs externes en contact régulier avec les enfants qui détectent des signes et font des signalements (enseignants, éducateurs, personnel de la médecine scolaire, psychologues dans les écoles, etc.), pendant le confinement et lors du *homeschooling*, ces interactions, et les opportunités y liées, étaient fortement réduites.

Dans ce contexte, la CCDH note favorablement la décision d'intensifier, dès le début de la crise, la collaboration des ministères compétents avec leurs principaux acteurs de terrain et de mettre en place un dispositif de gestion de crise.⁸⁴ Par ailleurs, la CCDH se félicite du lancement de la campagne de sensibilisation de la Police Grand-Ducale du 5 mai 2020 sur la violence domestique⁸⁵ ainsi que de la mise en place d'une *helpline* pour les victimes de violence domestique pendant le confinement.⁸⁶ Alors que la CCDH salue le maintien de ladite hotline au-delà de l'état de crise, elle invite le gouvernement à trouver une solution permanente, telle que requise par la Convention d'Istanbul que le Luxembourg a ratifié en 2018,^{87,88} et de **créer une hotline disponible 24h/24, 7j/7**, pour **toutes** les victimes de violence, y inclus les victimes de traite des êtres humains.⁸⁹

Par ailleurs, elle souligne l'importance de l'allocation de ressources suffisantes **pour les services d'assistance** pour la prise en charge des victimes de violence domestique et pour garantir suffisamment de places dans les structures d'accueil. En effet, ceci est d'autant plus nécessaire, alors qu'on estime que les femmes sont beaucoup plus touchées par la crise socio-économique actuelle et continueront de l'être après la pandémie.⁹⁰ En outre, la CCDH souligne l'importance d'une prise en charge des multi traumatismes psychologiques des femmes et enfants victimes de violence.

⁸⁴ Voir réponse à la question parlementaire n°3213 relative à la violence domestique au Luxembourg lors de la crise de la Covid-19

⁸⁵ <https://police.public.lu/fr/actualites/2020/05/w19/violence-domestique.html> ; *Violence domestique : Taina Bofferding réitère les mesures d'aide*, Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, 12.11.2020, <https://mega.public.lu/fr/actualites/2020/novembre/Violence-domestique-Taina-Bofferding-reitere-les-mesures-d-aide.html> ; voir également pop-up sur le site internet www.violence.lu;

⁸⁶ www.helpline-violence.lu; Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Pro Familia, Fondation Maison de la Porte Ouverte, infoMann (asbl actTogether), a.s.b.l Femmes en Détresse et Conseil national des Femmes du Luxembourg, Communiqué de presse, « *Vous vivez une situation de violence domestique? Ne restez pas seul(e). Demandez de l'aide.* », 14.04.2020 ; Interview avec Taina Bofferding, Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes, *Nei Hotline, fir Fäll vu Gewalt am Stot ze mellen*, RTL Radio, 22.09.2020

⁸⁷

⁸⁸ Loi du 20 juillet 2018 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul le 11 mai 2011 et modifiant 1) le Code pénal ; 2) le Code de procédure pénale ; 3) la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ; 4) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Mémorial A n°631, 30 juillet 2018

⁸⁹ CCDH, *2^e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg (Années 2017-2018)*, 2019 ; CCDH, *Avis sur le projet de loi n° 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, 2018, disponibles sur www.ccdh.public.lu

⁹⁰ Parlement européen, *Communiqué de presse « COVID-19: stop à la hausse des violences domestiques pendant le confinement »*, 07.04.2020

Dans ce même contexte, la CCDH note positivement que le nouveau plan d'action national d'égalité, publié en août 2020, prévoit d'analyser en détail la situation et l'évolution de la violence domestique pendant la crise.⁹¹ La CCDH se demande dans quels délais cette analyse sera disponible et insiste encore sur l'importance de la collecte des données statistiques – ventilées par genre, âge, couleur de peau, origine et statut socio-économique – sur la violence visant surtout les femmes et les filles afin d'obtenir une image plus précise des risques pendant la crise et pour ainsi ouvrir la voie à l'élaboration de politiques fondées sur l'intersectionnalité.

Finalement, la CCDH invite le gouvernement à inclure les **personnes LGBTIQ+**⁹² dans les stratégies et mesures d'aide destinées aux victimes de violence domestique pendant la pandémie. Lors du confinement, les associations LGBTIQ+ ont alerté sur la situation de détresse que pouvaient vivre les jeunes LGBTIQ+ qui sans ressources et sans revenus sont contraints de vivre dans des familles, hostiles à leur homosexualité ou transidentité.⁹³ Il a été souligné que le champ de la violence domestique ne couvre pas uniquement la violence conjugale, mais aussi la violence intrafamiliale.

De manière générale, la CCDH invite le gouvernement à assurer que toutes les stratégies de réponse sanitaires, socio-économiques et politiques à la crise prennent pleinement en compte les personnes LGBTIQ+.⁹⁴

E. Les personnes vivant dans des institutions ou des foyers

Considérées comme particulièrement vulnérables à la maladie Covid-19, les personnes âgées et les personnes handicapées vivant dans des institutions ont été soumises à des régimes de « protection » plus stricts que le reste de la population. Même si le gouvernement a émis quelques recommandations à ce sujet, il a néanmoins laissé le choix des mesures à mettre en place aux directions des établissements.⁹⁵ Ceci a conduit à ce que chaque institution ait pris les mesures qu'elle estimait nécessaires. Il s'est avéré que celles-ci veillaient surtout à lutter contre la propagation du Covid-19. Ceci faisant, l'impact psychique et social de ces mesures a été négligé. Or la santé selon la définition de l'Organisation mondiale de la santé est « *un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* ». ⁹⁶ La non-prise en compte de l'ensemble de ces aspects doit nous interpeller quant aux valeurs éthiques que nous attachons à la vie et la fin de vie. À cela s'ajoute aussi que l'on a assisté à une sorte de banalisation

⁹¹ Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, *Plan d'action national pour une Égalité entre les femmes et les hommes*, août 2020, p.61, disponible sur <https://mega.public.lu/fr/societe/politique-niveau-national.html>

⁹² Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans', intersexes, queer+.

⁹³ Violence, injustices sociales, *Des confinements dans le confinement*, Lëtzebuerger Journal, Enrica Pianaro, 2.05.2020, Centre LGBTIQ+ CIGALE, *Repenser la pandémie COVID-19 dans une perspective LGBTIQ+*, 16 avril 2020

⁹⁴ UN Human Rights Office, *Covid-19 and the human rights of LGBTI people*, 7 avril 2020, disponible sur www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25807&LangID=E ; UN Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, *Report to the UN General Assembly on the impact of the COVID-19 pandemic on the human rights of LGBT persons*, 28.07.2020

⁹⁵ Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, *Coronavirus : Recommandations, FAQ et congé pour soutien familial*, disponible sur <https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/dossiers/faq/faqnew.html>

⁹⁶ Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé, Préambule.

de la mort des personnes âgées : entendre que la mort d'une personne âgée est un moindre mal par rapport à celle d'une personne plus jeune est discriminatoire et fait penser que la vie à partir d'un certain âge ne vaut plus la peine d'être vécue.

La CCDH salue dans ce contexte que le conseil de gouvernement dans sa réunion du 29 juillet 2020 a décidé de charger la CCDH d'analyser comment les institutions avaient mis en place les mesures de confinement dans les institutions, d'en évaluer la proportionnalité et de faire des recommandations pour l'avenir. La CCDH en a été informée le 1^{er} septembre 2020 et y a répondu en félicitant le gouvernement de cette initiative tout en soulignant qu'elle était prête à y donner suite sous condition de disposer de moyens nécessaires pour mener à bien une telle tâche. Dans une réponse du Premier ministre et de Madame la Ministre de la Famille datée du 9 novembre 2020, ceux-ci ont remercié la CCDH pour sa disponibilité et ont fait part qu'ils y réfléchiraient. La CCDH, qui reste en attente de la suite que le gouvernement réservera à sa propre initiative, estime qu'il est éminemment important de faire cette analyse dans le respect du principe de précaution et afin d'assurer un encadrement adapté aux personnes en question. Il s'agira alors d'anticiper les mesures à prendre qui doivent respecter les droits humains, afin de mettre le gouvernement en l'état de faire des recommandations et d'apporter un soutien aux responsables des institutions. Sans procéder ici à une étude détaillée et exhaustive de la situation, la CCDH soulève ci-dessous certaines situations portées à sa connaissance, tout en rappelant les principes et droits humains impliqués.

Selon les informations à la disposition de la CCDH, un certain nombre de personnes concernées ont en effet souffert sous des mesures souvent jugées comme abusives,⁹⁷ tandis que d'autres semblent saluer l'approche du gouvernement et des établissements.⁹⁸ En tout cas, la pandémie a certainement intensifié les sentiments de solitude et les problèmes psychologiques de très nombreuses personnes âgées et handicapées, et les sentiments d'abandon et d'impuissance de leurs proches.⁹⁹

⁹⁷ Guillaume Chassaing, *On se sent un peu abandonnés*, 22.11.2020, disponible sur <https://lequotidien.lu/luxembourg/on-se-sent-un-peu-abandonnes/> ; Maxi Pesch, *Ech hunn all Dag probeiert, ob d'Dier géif opgoen*, Radio 100,7, 22.06.2020, disponible sur www.100komma7.lu/article/aktualiteit/ech-hunn-all-dag-probeiert-ob-d-dier-geif-opgoen ; Rahel Könen, *Mir sinn ënner den Teppech gekiert ginn*, Radio 100,7, 6.6.2020, disponible sur www.100komma7.lu/article/aktualiteit/mir-sinn-enner-den-teppech-gekiert-ginn ; *Patiente Vertriebung ASBL, Öffentleche Bréif iwert d'Besuchsrecht an den Alters- an Pflegeheemer*, 11.06.2020.

⁹⁸ Geneviève Montaignu, *Luxembourg : une crise « bien maîtrisée » dans les maisons de retraite*, Quotidien, 13.10.2020 ; Maurice Molitor, *Mir sinn net stiefmütterlech behandelt ginn*, Radio 100,7, 19.8.2020, <https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/mir-sinn-net-stiefmutterlech-behandelt-ginn>. À noter cependant dans ce dernier contexte que la *Fondation Kräizierg* a fait l'objet de nombreuses critiques et de controverses : Marco Goetz, *Es läuft nicht rund : OGBL- Personaldelegation weist auf Missstände hin*, Tageblatt, 9.09.2020, disponible sur www.tageblatt.lu/headlines/es-laeuft-nicht-rund-ogbl-personaldelegation-weist-auf-missstaende-hin/.

⁹⁹ Voir lettres ouvertes de la Patientevertriebung „Betrëfft : Öffentleche Bréif iwert d'Besuchsrecht an den Alters-an Pflegeheemer“ du 11 juin 2020 et „Öffentleche Bréif- Besuchsrecht am Spidol an Altersheem“ du 27 mai 2020 disponibles sur : www.patientevertriebung.lu/ ; AMIPERAS, *Pressematdeelung*, 14.01.2021, disponible sur <https://download.rtl.lu/2021/01/14/d87a3d58e45f6439c5bdb97d3cdc4e3b.pdf>.

La CCDH comprend et partage le souci de protéger la santé de toutes les personnes, y compris des personnes vivant dans des institutions.¹⁰⁰ Or, la CCDH souligne que **la protection de la santé, si elle peut justifier la restriction de certains droits de ces personnes, ne doit en aucun cas entraîner leur suspension complète**. En effet, les mesures visant à protéger la santé ne peuvent pas se restreindre strictement et uniquement à la lutte contre la pandémie, alors que la santé reste une entité d'éléments fortement interconnectés entre santé physique, psychique et sociale. Elles doivent être soigneusement balancées avec, par exemple, le droit à la liberté individuelle (le droit d'aller et de venir), le droit à l'auto-détermination, le droit à l'intégrité physique et psychique, le droit à une vie privée et familiale, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, ou encore le principe de non-discrimination.

Certes, la responsabilité et le mode de vie particulier des institutions peuvent requérir des mesures de précaution et de protection supplémentaires. Néanmoins, même si des restrictions s'imposent, des **garanties, exceptions et alternatives équivalentes doivent également être mises en place**. Ceci vaut pour tout un chacun, y compris les personnes vivant dans des institutions ou des foyers afin d'éviter une discrimination et une violation de leurs droits humains. Les personnes concernées doivent avoir la possibilité de sortir de leurs chambres, de rencontrer leurs proches en privé, se promener, etc. Or, selon les informations à la disposition de la CCDH, dans certaines institutions, les visites n'étaient autorisées qu'en présence d'un « *surveillant* », elles étaient limitées à des délais extrêmement brefs (p. ex. trente minutes), et suivies d'une obligation de quarantaine de sept jours après chaque contact avec leurs proches.¹⁰¹ Des personnes se sont aussi vu interdire toute sortie de leur chambre pendant une période fort longue. Elles n'ont pas eu la possibilité de rencontrer les autres pensionnaires. Les conséquences de ces interdictions ont été vécues comme abusives par les personnes elles-mêmes et leurs proches. Cette situation est, entre autres, le résultat de l'absence de règles claires et transparentes pour les institutions et les foyers.¹⁰²

Le personnel encadrant, qui effectue un travail précieux et indispensable surtout en temps de crise,¹⁰³ a ainsi été confronté à des décisions et des obstacles difficilement surmontables, aggravés par un manque de personnel et un accès insuffisant aux formations.¹⁰⁴ Ce personnel est d'ailleurs particulièrement exposé au risque de

¹⁰⁰ Wort, *Plus de la moitié des décès en maisons de repos*, 16.09.2020, disponible sur www.wort.lu/fr/luxembourg/plus-de-la-moitie-des-deces-en-maisons-de-repos-5f61cdd4de135b9236ebf39e

¹⁰¹ Réponse orale de Madame Corinne Cahen apportée lors de la séance publique n°22 à la question urgente n°3308 sur les nouvelles mesures sanitaires au sein de certaines maisons de retraite et de soins, 16.12.2020.

¹⁰² ANIL, *Oppene Bréif un de Premier Minister no senger Ried zur Laag vun der Natioun*, 24.10.2020 : « *D'Konsequenzen vun feelenden kloren Reegelen fir d'Alters- a Fleegeheemer war hei, dass Reegelen opgestallt goufen, déi d'Infirmiëren gezwongen hunn géint hier Wäerter, Prinzippien an Moral ze handelen* ».

¹⁰³ Quotidien, *Covid et la fin de vie : la tendresse des soignants dans un monde en crise*, 10.12.2020, disponible sur <https://lequotidien.lu/politique-societe/covid-et-fin-de-vie-la-tendresse-des-soignants-dans-un-monde-en-crise/>.

¹⁰⁴ „*Das Pflegepersonal wurde teils gezwungen, gegen seine moralischen Werte und Prinzipien zu handeln*“, Tina Koch dans Annette Welsch, *Pflegesektor: "lasst uns nicht mehr im Stich"*, Wort, 2.01.2021 ; voir aussi Tessie Jakobs, *Personalmangel im Pflegesektor : « Eine sehr belastende Situation »*, Woxx, 5.11.2020.

contracter la maladie et à des conditions de travail particulièrement lourdes en période de pandémie.

Même si la conciliation des différentes préoccupations peut parfois s'avérer très difficile, des **considérations économiques ou matérielles ne justifient pas le non-respect du principe de l'autonomie de vie et de l'indépendance**. Les personnes âgées et les personnes en situation de handicap, peu importe leur lieu de résidence, doivent pouvoir mener leurs vies sur un pied d'égalité avec les autres et en considération des besoins spécifiques de leur état de santé – surtout en temps de crise. Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à accorder, le cas échéant, les moyens nécessaires aux établissements concernés et à revaloriser les professions du secteur des soins, afin que les droits susmentionnés puissent être mis en œuvre.¹⁰⁵ La CCDH reste dans ce même ordre d'idées préoccupée par le manque de personnel qualifié et encadrant dont le besoin s'est manifesté déjà avant la pandémie, mais qui a considérablement augmenté avec la demande de soins spécialisés et intensifs. La CCDH estime qu'une forte augmentation du nombre de candidats pour les formations et professions de soins et socio-éducatives s'impose. La CCDH se demande d'une manière générale quelles étaient la mobilisation et les investissements du système de santé pour la continuation des soins de prise en charge et de prévention en matière de santé globale, physique, psychique et sociale, en dehors des professionnels impliqués dans le *testing*, le *contact tracing*, le *large scale testing* ou la prise en charge médicale des personnes Covid-positives.

Elle se demande dans ce contexte également pourquoi le gouvernement avait **suspendu les contrôles dans ces établissements** pendant l'état de crise et les six mois subséquents.¹⁰⁶ Normalement, ces contrôles devraient avoir lieu au minimum une fois tous les trois ans. Ils sont censés permettre la surveillance de l'application des règles et des conditions liées à l'obtention de l'agrément gouvernemental accordé aux gestionnaires de services pour personnes handicapées et personnes âgées. Ainsi, tout gestionnaire « *s'engage notamment à garantir aux usagers un encadrement professionnel multidisciplinaire visant la qualité de vie de la personne en situation de handicap et permettant de satisfaire aux principes de l'autonomie, de la normalisation et de la pleine participation. Il doit prouver la conformité de sa solution individuelle avec les lignes générales posées par le (...) règlement [grand-ducal].* »¹⁰⁷

En tout état de cause, la CCDH rappelle que **toute ingérence dans les droits fondamentaux doit reposer sur une base légale** et elle exhorte le gouvernement à prévoir des mesures claires, transparentes et respectueuses des droits humains, au lieu de déléguer cette responsabilité aux établissements – une approche qui pose également problème en termes de sécurité juridique à la fois pour les responsables

¹⁰⁵ Association nationale des infirmières et infirmiers du Luxembourg, *Wënsch vun den Infirmieren un d'Chrëschtkëndchen*, 22.12.20, disponible sur www.anil.lu.

¹⁰⁶ Règlement grand-ducal du 15 avril 2020 portant modification du : 1° règlement grand-ducal modifié du 8 décembre 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées ; 2° règlement grand-ducal modifié du 23 avril 2004 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour personnes handicapées et portant exécution de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/04/15/a286/jo>.

¹⁰⁷ Ibid.

des établissements que pour les personnes concernées. La CCDH souligne par ailleurs que l'élaboration de recommandations communes, une concertation intense avec les personnes concernées eux-mêmes, le personnel encadrant et les gestionnaires ainsi que la mise à disposition de moyens adéquats aurait pu et doit pouvoir à l'avenir limiter au maximum les détresses humaines dues à l'isolement, à la rupture des contacts familiaux, à l'abandon en fin de vie. Elle regrette qu'il n'y ait pas eu dès le début de plateforme d'échange de réflexion et de concertation pluridisciplinaire participative et inclusive.

La CCDH tient encore à rappeler au gouvernement que des mesures de confinement, qui ont des effets négatifs disproportionnés pour les habitants et leurs proches, y compris celles vivant en institution, sont **contraires au concept d'inclusion**, préconisé notamment par la CRDPH.¹⁰⁸ En effet, les droits humains sont inaliénables et indivisibles et ne peuvent être transférés aux institutions dans lesquelles sont logées les personnes concernées.

La CCDH souligne d'ailleurs que la situation des personnes vivant dans des foyers ou institutions **soulevait déjà des questions avant la pandémie Covid-19**, surtout en ce qui concerne l'autonomie et l'inclusion des habitants. La CCDH renvoie dans ce contexte notamment à la lettre ouverte de la CCDH, du CET et de l'Ombudsman sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap.¹⁰⁹ Elle estime que la situation actuelle est la conséquence d'une politique qui n'accordait, jusqu'à présent, pas une place suffisante aux droits humains. Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à revoir son approche générale en la matière et l'incite à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour garantir une inclusion réelle des personnes concernées. À cette fin, la CCDH rappelle l'importance d'un processus participatif et transparent, en étroite collaboration avec les habitants et les représentants de et pour personnes handicapées et âgées. L'échange sur l'existence de bonnes pratiques doit être promu.¹¹⁰

La CCDH a été particulièrement préoccupée par les cas de **personnes en situation de fin de vie** qui n'ont pas pu voir leurs proches et sont décédées dans une complète solitude.¹¹¹ Une ordonnance de la direction de la santé datée du 4 mai 2020 y a mis fin et a permis de poser un cadre respectueux et humain pour l'accompagnement « *par l'entourage des patients en fin de vie dans le contexte de la pandémie* ». La CCDH salue que la situation ait évolué entretemps et souligne que de telles situations qui sont traumatisantes à la fois pour la personne concernée et pour ses proches ne

¹⁰⁸ Isabel Scott, *Deconfinement am Handicap Secteur*, Radio 100,7, 8.6.2020, disponible sur www.100komma7.lu/article/aktualiteit/deconfinement-am-handicap-secteur?fbclid=IwAR1LvFZFQ06Y_1eXI-HGy6zf-IgAD7-iRTfXEYMga1jLT6WfIZkcSnDEj28.

¹⁰⁹ Lettre ouverte de la Commission consultative des Droits de l'homme, du Centre pour l'égalité de traitement et de l'Ombudsman sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap.

¹¹⁰ Dans le secteur des personnes en situation de handicap, des difficultés sont exprimées autour du partage de bonnes pratiques et des informations de référence qui a fait défaut, notamment dans la première période de la crise. Voir lettres ouvertes de la Patientevertriedung „*Betrëfft : Öffentleche Brëif iwert d'Besuchsrecht an den Alters-an Pflegeheemer*“ du 11 juin 2020 et „*Öffentleche Brëif-Besuchsrecht am Spidol an Altersheem*“ du 27 mai 2020 disponibles sur : www.patientevertriedung.lu/

¹¹¹ Quotidien, *Luxembourg: ces proches qui partent sans un adieu*, 28.04.20, disponible sur <https://lequotidien.lu/luxembourg/luxembourg-ces-proches-qui-partent-sans-un-adieu/> ; Diane Dhur, *Loosst Familijemembere bei hir Leit an d'Klinik goen*, Luxemburger Wort, 6.5.2020.

doivent en aucun cas se reproduire, ni pour les patients Covid-19, ni pour les patients non infectés.

Enfin, la CCDH est bien consciente des situations difficiles et souvent incompréhensibles que vivent les enfants et les jeunes dans des institutions et des foyers où des règles d'isolement et de défense de sortie sont également appliquées et risquent de compromettre le développement psychique des enfants et des jeunes privés de leurs relations affectives, familiales et sociales. Une attention particulière leur devrait être accordée au même titre qu'aux personnes âgées et/ou handicapées. La CCDH plaide pour un encadrement professionnel et individuel de ces enfants et jeunes adultes pendant et après le confinement. Elle estime d'ailleurs que les mêmes défis se posent pour les jeunes emprisonnés dans l'Unité de sécurité de Dreibern.

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH se demande quelles sont les mesures appliquées dans la prison de Schrassig et comment les droits élémentaires des prisonniers sont respectés.

F. Les personnes impactées par la crise du logement

Le droit de disposer d'un logement convenable fait partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant, tel que reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. L'accès à un logement convenable peut être une condition préalable à l'exercice effectif d'autres droits humains, tel que le droit à la santé, au travail, à la sécurité sociale, le droit à la vie privée, le droit de voter ou encore le droit à l'éducation.

Or, depuis de nombreuses années, le Luxembourg se trouve dans une importante crise du logement qui affecte un grand nombre de personnes vivant dans le pays, et plus particulièrement les familles monoparentales, les travailleurs avec des revenus modestes, les étudiants, les personnes en transition professionnelle ou sans contrats de travail à durée indéterminée, les personnes en situation de handicap, les bénéficiaires de la protection internationale ou encore les personnes d'origine étrangère. Ce problème est exacerbé par la pandémie du coronavirus et les effets économiques y liés risquent d'augmenter de manière considérable le nombre de personnes concernées.

Dans ce contexte, la CCDH note positivement les mesures qui ont été prises dans ce domaine pendant la crise pour venir en aide aux locataires, surtout à ceux en situation de précarité, tel que le gel des loyers jusqu'en juin 2021¹¹², l'augmentation de la subvention au loyer¹¹³ et la suspension temporaire des déguerpissements en matière de bail à usage d'habitation.¹¹⁴

¹¹² Ministère du Logement, Le gouvernement a décidé de prolonger le gel sur l'augmentation des loyers jusqu'au 30 juin 2021, communiqué, 13 novembre 2020, disponible sur : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2020/11-novembre/13-gel-augmentation-loyer.html#:~:text=En%20date%20du%2020%20mai,fin%20de%20l'ann%C3%A9e%202020.

¹¹³ Ministère du Logement, Covid-19: les mesures en matière d'aides au logement, 27 mars 2020, disponible sur : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2020/03-mars/27-covid19-aides-logement.html#:~:text=Hausse%20de%20la%20subvention%20de%20loyer&text=Dans%20l'%C3%A9tat%20de%20crise,b%C3%A9n%C3%A9ficiant%20que%20de%20faibles%20revenus.

¹¹⁴ Ibid.

Elle souligne pourtant que les problèmes de précarité auxquels les personnes concernées par ces mesures sont confrontées n'ont pas disparu après la fin de l'état de crise en juin 2020, mais qu'ils vont persister pendant toute la crise sanitaire, sociale et économique actuelle et même au-delà. De nombreuses personnes ont perdu leur emploi ou connaissent une réduction importante de leur temps de travail, ce qui impacte évidemment leur revenu. Ainsi, l'association *Mieterschutz Lëtzebuerg* note qu'en effet « *beaucoup sont touchés et ont perdu leur logement ou risquent de le perdre* ». ¹¹⁵ Ainsi des familles entières risquent de se trouver à la rue, en plein hiver, sans autre solution de logement.

Dans ce contexte, la CCDH note que M. Balakrishnan Rajagopal, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement, a invité les gouvernements du monde entier à mettre un terme à toutes les expulsions jusqu'à la fin de la pandémie de Covid-19, en soulignant que lorsque les gens sont privés d'abri, ils deviennent plus vulnérables au virus et que « *cela augmente le risque de contagion généralisée* ». ¹¹⁶

Suite à de nombreuses interpellations par différents acteurs ¹¹⁷, insistant sur les situations dramatiques des personnes concernées, y inclus des familles avec enfants, les ministres de la Justice et du Logement indiquaient vouloir « *surveille[r] bien évidemment l'évolution actuelle de la situation nationale dans le cadre de la crise sanitaire et ne [pas s'interdire] d'intervenir à nouveau si nécessaire* » dans le cadre des expulsions. ¹¹⁸

Dans la mesure où le but des mesures prises par le gouvernement au début de la pandémie était de protéger les personnes les plus démunies pendant le confinement, la CCDH accueille favorablement la décision du gouvernement d'enfin interdire les expulsions pendant la période hivernale et jusqu'au 31 mars 2021. ¹¹⁹ La CCDH rappelle d'une manière générale que tout type d'expulsion doit se faire dans le respect des droits humains et que toute expulsion forcée est à considérer comme une violation du droit au logement. ¹²⁰

¹¹⁵ "Stop aux expulsions" : Mieterschutz Lëtzebuerg lance une pétition, Le Quotidien, 3 novembre 2020

¹¹⁶ ONU Info, *Covid-19 : un expert de l'ONU appelle à interdire les expulsions pendant la pandémie*, 18 août 2020, disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2020/08/1075212#:~:text=L'expert%20des%20Nations%20Unies,la%20pand%C3%A9mie%20de%20Covid%2D19>.

¹¹⁷ Voir : manifestation nationale pour un logement digne et abordable du 10.10.2020, organisée par Mieterschutz Lëtzebuerg/Association de défense des locataires de Luxembourg avec le soutien de 18 associations nationales, syndicats, mouvements citoyens et politiques, revendications du collectif disponibles sur : www.ogbl.lu/wp-content/uploads/2020/10/Manifestation-Logement-20201010-Revendications.pdf; *Stop aux expulsions" : Mieterschutz Lëtzebuerg lance une pétition*, Le Quotidien, 3.11.2020 ; Paula Santos Ferreira, *Habitação. Despejos ilegais de inquilinos estão a aumentar*, wort.lu, 16.12.2020; Olivier Mukuna, *Logement : une crise qui frappe plus durement les afro-descendants ?*, Lëtzebuurger Land, 9.10.2020 ; Séance du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 28 septembre 2020, question par M. Guy Foetz et réponses par M. Maurice Bauer et Mme Lydie Polfer, disponibles sur : www.vdl.lu/fr/la-ville/vie-politique/conseil-communal/questions-posees-par-les-conseillers-communaux/seance-du-conseil-communal-du-28-septembre-2020

¹¹⁸ Voir Réponse de Monsieur le Ministre Henri Kox, Ministre du Logement, et de Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice, à la question parlementaire n°2906 au sujet des déguerpissements ordonnés en matière de bail à usage d'habitation et de bail à usage commercial.

¹¹⁹ Loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale, Mémorial A n°1056 du 22 décembre 2020.

¹²⁰ Voir notamment la résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous, 2019/2187(INI), Point AX : « (...) [P]our qu'une expulsion soit conforme au droit international en matière de droits de l'homme, un certain nombre de critères doivent être remplis, notamment un dialogue significatif avec les personnes concernées, l'exploration de toutes les alternatives viables, le relogement dans un logement adéquat avec l'accord des ménages concernés, afin que personne ne se retrouve sans abri, l'accès à la justice

Finalement, la CCDH souligne que la crise du logement est un problème structurel qui persistera à l'issue de la pandémie et dont les répercussions financières sur le marché de travail continueront d'impacter davantage les personnes en situation précaire. Elle invite dès lors le gouvernement à trouver des solutions à ce problème, à adopter, dans les meilleurs délais, un véritable plan pour faire face au manque de logements abordables et de logements sociaux ainsi qu'à trouver des solutions concrètes pour venir en aide aux personnes les plus démunies.

G. Les personnes sans abri

Comme d'autres personnes vivant dans des situations précaires au Luxembourg, les personnes sans abri ont été frappées durement par la crise sanitaire, alors que, sans adresse officielle, elles n'ont pas droit à l'aide sociale, elles ne peuvent pas s'isoler et n'ont pas accès aux messages de prévention diffusés à l'ensemble de la population.¹²¹ La CCDH salue la décision, que le gouvernement avait prise au printemps, de prolonger la *Wanteraktioun* au Findel jusque fin juin 2020¹²², afin de pouvoir continuer le soutien aux personnes sans abri, durant la première vague. Dans ce contexte, elle note que dans son avis du 27 octobre 2020 sur le projet de loi n°7683, qui a entre autres introduit un couvre-feu pendant la nuit, la CCDH avait insisté sur l'impact de cette mesure sur les personnes sans abri. La CCDH se félicite que quelques heures après la publication de son avis, le gouvernement avait annoncé la réouverture anticipée de la *Wanteraktioun* en novembre 2020,¹²³ mais elle regrette que les besoins de cette population ne soient pas systématiquement pris en compte lors de l'élaboration des projets de loi (voir notamment le projet de loi n°7738 et l'interdiction de consommer de l'alcool).

Dans ce contexte, il échet également de souligner que, pendant le confinement au printemps, de nombreuses autres associations du terrain n'ont pas pu assurer la continuité de tous leurs services usuels et ont dû trouver, sans assistance de la part du gouvernement, des solutions individuelles et adaptées à la population qu'ils prennent en charge.

La CCDH note positivement que la prise en charge de toute personne présentant des symptômes d'infection Covid-19 dans les centres de soins avancés (CSA), a été assurée par l'État, et ceci indépendamment du fait qu'elles aient une couverture sociale ou non. Elle note cependant que les associations du terrain ont souligné des problèmes rencontrés, et non résolus jusqu'à l'heure actuelle, en matière de

pour garantir l'équité procédurale et le respect de tous les droits de l'homme. (...) [L]orsque ces critères ne sont pas remplis, les expulsions [sont] considérées comme ayant été forcées et comme constituant une violation du droit au logement. (...) [L]es expulsions forcées telles que définies par le droit international en matière de droits de l'homme [sont] interdites en toutes circonstances. »

¹²¹ Claude Karger, *Die Unsichtbaren*, Lëtzebuenger Journal ; LJ, *Die Vergessenen der Krise*, Lëtzebuenger Journal, 18.06.20; Danish Institute for Human Rights, 10 mai 2020, Perspectives d'interventions des institutions nationales des droits de l'Homme au niveau des entreprises et des droits de l'Homme dans le contexte de la pandémie de Covid-19, p. 2.

¹²² Normalement, cette action est mise en place en période d'hiver, du 1^{er} décembre au 31 mars, mais en 2020, elle a été prolongée et adaptée du 1^{er} avril au 30 juin 2020 ; voir : www.croix-rouge.lu/fr/blog/la-wanteraktioun-2019-2020-prolongee-et-adaptee/

¹²³ Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, *Couvre-feu: Mise à disposition d'un refuge pour personnes sans abri et début anticipé de la Wanteraktioun*, communiqué, 28 octobre 2020, disponible sur : https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actuaites%2Bcommuniqués%2B2020%2B10-octobre%2B28-couvre-feu-wanteraktioun.html

confinement des personnes particulièrement vulnérables à une contamination COVID-19. La CCDH se montre préoccupée par le manque de prise en considération des risques accrus de cette population dus à leur situation de vie et à leurs moyens limités pour se protéger.

Alors que des solutions de logement dans les locaux de la *Wanteraktioun* avaient été proposées,¹²⁴ elles ont été jugées inadéquates à cause d'un **très haut risque de contamination** dû à un espace de vie ne permettant pas le respect de la distanciation sociale sans que d'autres alternatives n'aient été envisagées. La CCDH salue qu'entretemps des solutions ont pu être trouvées dans des cas individuels, mais l'analyse de ces faits met en exergue l'urgence et la nécessité d'un plan national de prise en charge de ces personnes dans le respect du droit d'accès à la santé de tous.¹²⁵

Par ailleurs, la CCDH note positivement qu'en août 2020, le Ministère de la Santé a mis en place un groupe de travail pour élaborer, en collaboration avec les associations concernées, des mesures Covid-19 et plans concrets pour toutes les personnes se trouvant en situation de précarité, y inclus les personnes sans abri. Elle regrette pourtant que la mise en place de solutions pour cette population n'ait pas été entamée dès le début de la pandémie.

Dans ce contexte, la CCDH tient à relever le **travail important des associations du terrain** qui jouent un rôle actif dans la prévention au Covid-19 en diffusant des messages, distribuant des masques, offrant des services de soins médicaux et psychologiques et en trouvant des solutions pour des personnes qui doivent se confiner ou s'isoler.¹²⁶ La CCDH invite le gouvernement à allouer les ressources nécessaires à ces acteurs pour leur permettre d'assurer la continuation de leurs services et pour appliquer les mesures de protection recommandées par le gouvernement. Par ailleurs, la CCDH recommande de les impliquer dans les décisions opérationnelles sur le plan national.

La CCDH partage d'ailleurs les recommandations de l'asbl Médecins du Monde, qui revendique **l'élargissement des critères d'admission** dans les structures d'hébergements existantes et se félicite de la création d'une structure d'accueil permettant de faire le lien entre l'hôpital et la rue pour les personnes avec des problèmes de santé majeurs.¹²⁷ Elle souligne la nécessité d'une telle structure et incite les responsables politiques d'en assurer dès à présent la pérennité au-delà de la pandémie.

Finalement, il y a lieu de souligner qu'avec la crise sanitaire et économique actuelle, le nombre de personnes exclues des soins et de l'assurance maladie risque encore

¹²⁴ Voir la [réponse à la question parlementaire urgente n°2367](#) concernant la situation des sans abri vulnérables ; voir également Jeff Wiltzius, *Der Winter kann kommen*, Wort, 19.11.2020.

¹²⁵ Christine Lauer, *Erhöhtes Infektionsrisiko - Kein Quarantäneplan für Drogenabhängige*, 4 août 2020, Reporter.lu

¹²⁶ Caritas, *Ne pas laisser seules les personnes sans abri*, 6 avril 2020, www.caritas.lu/caritas-news/actualites/ne-pas-laisser-seules-les-personnes-sans-abri ; Médecins du Monde, *COVID-19: sur le terrain plus que jamais*, 16 mars 2020, <https://medecinsdumonde.lu/fr/articles/urgence/04052020/covid-19-sur-le-terrain-plus-que-jamais> ; *Rapport annuel 2019*, 9 juillet 2020, disponible sur : <https://medecinsdumonde.lu/fr/articles/luxembourg/14072020/rapport-annuel-2019> ; Rita Ruppert, *Eines Landes wie Luxemburg nicht würdig*, wort.lu, 10.07.2020, www.wort.lu/de/lokales/eines-landes-wie-luxemburg-nicht-wuerdig-5f074ad0da2cc1784e3613c0

¹²⁷ Médecins du Monde, *Rapport annuel 2019*, 9 juillet 2020.

d'augmenter dans le futur. Dans ce contexte, la CCDH rappelle que le droit à la santé de chaque être humain est garanti par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et elle réitère sa recommandation au gouvernement d'introduire une **couverture sanitaire universelle** créant un système de soins plus inclusif.¹²⁸

H. Les travailleurs

Le droit au travail est un droit socio-économique fondamental qui doit être garanti à tout un chacun. Il comprend entre autres le droit à des conditions de travail équitables, à la sécurité (sociale), à une rémunération équitable et à la protection de la santé.

Les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ainsi que les effets de la crise en résultant ont affecté, d'une manière ou d'une autre, tous les acteurs du monde du travail au Luxembourg. Un grand nombre d'entre eux est confronté à des difficultés considérables. La CCDH salue dans ce contexte les diverses **mesures de soutien que le gouvernement a élaboré** pendant l'état de crise : les subventions et aides financières,¹²⁹ la prolongation des droits aux indemnités de chômage,¹³⁰ le congé pour soutien familial, le congé pour raisons familiales, les protections contre le licenciement, la sécurité au travail, le télétravail, ou encore le chômage partiel.

Or, ces mesures n'ont pas nécessairement réussi à atteindre tous les secteurs et toutes les personnes, notamment celles qui sont susceptibles de souffrir le plus des effets de la pandémie. Il s'y ajoute que les mesures de lutte contre la pandémie (p. ex. le confinement), souvent d'application générale, produisent des effets différents en fonction de la situation des personnes concernées.

La CCDH souligne que la crise amplifie de manière disproportionnée le risque de précarité de personnes qui, avant la pandémie, tombaient souvent déjà à travers les mailles du système. Ce risque de précarité peut être lié à la profession des personnes, mais aussi au statut professionnel (indépendant, salarié ou autre). En même temps, il est accentué notamment en fonction du genre, de l'âge, du handicap, de l'origine, de l'orientation sexuelle, ainsi que de la situation socio-économique. Une prise en compte rigoureuse et systématique de toutes ces dimensions est indispensable pour identifier les inégalités existantes et leurs causes, ainsi que pour adopter des mesures plus justes.

Les personnes de ménage et/ou de nettoyage, travailleurs saisonniers et intérimaires, personnes prostituées, jeunes, artistes, familles monoparentales ainsi que les personnes handicapées sont uniquement quelques exemples de personnes exposées au risque de précarité. La manière dont ont été et seront traitées ces personnes aura non seulement une incidence sur leur santé, mais également sur la société dans son ensemble. Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à prendre en compte la grande diversité des situations non seulement pour toute mesure de soutien, mais

¹²⁸ CCDH, *Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018*, 1 juin 2018, <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/Document-a-l-intention-des-partis-politiques-final.pdf>; voir aussi Ronnen Desch, *Ensemble de recommandations pour assurer une Couverture Sanitaire Universelle CSU et des mesures connexes au Luxembourg*, octobre 2019, disponible sur : <https://ronnendes.ch/wp-content/uploads/2019/10/De%CC%81f-Recommandations.pdf>

¹²⁹ Loi du 20 juin 2020 portant 1° dérogation temporaire à certaines dispositions en matière de droit du travail en relation avec l'état de crise lié au Covid-19 ; 2° modification du Code du travail, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/06/20/a538/jo>

¹³⁰ Règlement grand-ducal du 3 avril 2020 portant modification du règlement grand-ducal du 27 mars 2020 (...), disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/04/03/a244/jo>

également pour toute mesure ou restriction visant à combattre la propagation du virus. Il y a donc lieu de prendre des mesures de protection supplémentaires pour éviter des effets discriminatoires notamment pour les secteurs (par exemple l'HORECA) et les personnes qui sont impactés de manière disproportionnée par les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

À titre d'exemple, il faut veiller à ce que les **travailleurs qualifiés d'essentiels** soient protégés adéquatement, étant donné que ceux-ci sont exposés à des risques bien plus élevés que la moyenne de contracter la Covid-19.¹³¹ La CCDH est d'ailleurs particulièrement préoccupée par la situation des femmes qui occupent majoritairement de telles fonctions clés pendant la pandémie (secteur social, secteur des soins, secteur de l'alimentation, secteur du nettoyage). À titre d'exemple, les femmes de ménage se trouvaient et se trouvent toujours dans des situations particulièrement désavantageuses.¹³² La CCDH exhorte par conséquent le gouvernement à prendre des mesures structurelles pour valoriser et protéger toutes les personnes et leurs professions, pendant et après la pandémie Covid-19.

Par ailleurs, la mise en place rapide de la possibilité du chômage partiel a permis à certaines petites et moyennes entreprises (PME) d'éviter la faillite et la perte d'emploi pour les salariés. Or, un très grand nombre de salariés du secteur privé ont considérablement vu diminuer leur salaire. Si le législateur a prévu que le salaire ne peut en aucun cas tomber en dessous du montant du salaire minimum en vigueur, une **réduction à 80% du salaire brut du salarié a des répercussions importantes et ceci principalement sur les plus petits salaires.**¹³³ La CCDH invite le gouvernement à envisager l'obligation pour l'entreprise de rembourser les 20% restants si la situation économique de l'entreprise le permet.

Le statut professionnel joue également un rôle central : en effet, la crise a eu de lourds impacts sur la plupart des **personnes indépendantes**. Si la CCDH se félicite des aides visant à soutenir spécifiquement certaines professions et acteurs indépendants,¹³⁴ qui n'ont pas droit au chômage partiel, elle souligne l'importance de veiller à ce que ces aides soient non-discriminatoires et accessibles à tous les indépendants qui en ont besoin.

En même temps, la CCDH s'interroge sur les **critères applicables pour l'octroi des aides**. Elle souligne que ces derniers doivent être compréhensibles, non-

¹³¹ Janina Strötgen, *Krisengewinner Cactus - Ein Boom mit Schattenseiten*, reporter.lu, 30.11.2020

¹³² Rosa Brignone, *Decent Work for domestic workers begins at home*, Lëtzebuerger Journal, 25.04.2020: „Seit der Ausgangssperre werden eine Reihe von Frauen nicht von ihrem Arbeitgeber freigestellt; sie arbeiten weiter ohne Sicherheitsvorkehrung und setzen sich damit einem Infektionsrisiko aus, auch durch die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Es ist schwierig für sie, sich dem zu entziehen aus Angst vor dem Verlust ihres Einkommens oder vor der Entlassung auf Grund von schwerer Verfehlung und sich danach ohne Einkommen und soziale Absicherung in einer Krisensituation wieder zu finden.“

¹³³ L'entreprise est remboursée à 80% et a la possibilité de contribuer les 20% supplémentaire sans qu'elle y soit contrainte.

¹³⁴ Voir notamment les mesures supplémentaires pour artistes professionnels indépendants et intermittents du spectacle dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19, <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/activite-independante/statut-artiste/mesures-covid19.html> ; ou l'indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants, <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/financement-aides/coronavirus/indemnite-urgence-independant.html>.

discriminatoires et transparents et elle invite le gouvernement à fournir plus d'information y relatifs. De plus, il doit être veillé à ce que les aides soient distribuées dans des délais raisonnables ce qui n'aurait pas toujours été le cas selon les informations à la disposition de la CCDH.

Dans ce même ordre d'idées, la pratique de certaines entreprises d'« engager » des personnes sous le statut d'indépendant (« *faux indépendants* ») est très préoccupante. Malgré un lien hiérarchique évident, cette pratique fragilise les personnes travaillant sous un tel statut notamment dans le secteur de la logistique.¹³⁵ La pandémie a accentué davantage encore cette fragilité puisque ces personnes n'ont en général pas accès à des aides et leur revenu est souvent inférieur au salaire minimum en vigueur. La CCDH invite le gouvernement à consacrer une attention toute particulière à ces pratiques qui permettent aux entreprises de disposer de personnes qualifiées sans devoir faire face à leurs obligations d'employeurs.

En ce qui concerne les **étudiants et stagiaires**, la CCDH note que certains d'entre eux ont été recrutés pendant l'état de crise pour occuper certains postes considérés comme essentiels (soins, santé). Selon les informations à la disposition de la CCDH, il y a eu des irrégularités en ce qui concerne la fin de leurs contrats.¹³⁶ La CCDH souligne que les étudiants et stagiaires doivent pouvoir bénéficier de tous les droits découlant de leur relation de travail, y compris une rémunération adéquate, sachant que surtout les jeunes étudiants et stagiaires sont exposés à un risque accru de vivre dans la précarité. La CCDH invite le gouvernement à prévoir les modifications réglementaires et pratiques nécessaires pour éviter et éradiquer de telles inégalités.

En ce qui concerne les **conditions de travail** qui ont été modifiées pendant et après l'état de crise, la CCDH souligne qu'il faut veiller au respect des droits socio-économiques des travailleurs. La CCDH note que les heures de travail des travailleurs considérés comme essentiels et/ou qui effectuent des activités commerciales et artisanales,¹³⁷ tels que les conducteurs de poids lourds¹³⁸, les salariés du secteur de la santé, des aides et des soins, le personnel travaillant dans des laboratoires, ou encore le personnel encadrant des structures d'hébergement pour mineurs placés,¹³⁹ ont été temporairement augmentées. Même en période de crise, il faut veiller à ce que les horaires ne soient pas prolongés excessivement et que le temps de repos¹⁴⁰ soit respecté. La CCDH salue dans ce contexte notamment que l'Inspection du Travail et

¹³⁵ Luc Laboulle, *Scheinselbstständigkeit bereitet nationalen und europäischen Behörden Sorgen*, Tageblatt, 11.12.2020, disponible sur www.tageblatt.lu/non-classe/scheinselbststaendigkeit-bereitet-nationalen-und-europaeische-behoerden-sorgen/.

¹³⁶ Anne-Sophie de Nanteuil, *Un geste pour les étudiants de la réserve sanitaire*, Wort, 11.05.2020 ; Joël Adami, *Wir werden nur noch verarscht*, Woxx, 8.05.2020.

¹³⁷ Règlement grand-ducal modifié du 27 mars 2020 portant introduction d'une dérogation à l'article L. 211-12 du Code du travail, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/27/a207/jo>.

¹³⁸ Règlement ministériel du 16 avril 2020 prévoyant des dérogations aux temps de conduite et périodes de repos obligatoires pour les conducteurs de poids lourds en raison de la pandémie du coronavirus, disponible sur <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rmin/2020/04/16/a292/jo>.

¹³⁹ Loi du 29 octobre 2020 portant dérogation temporaire à l'article L.211-12 du Code du travail, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/10/29/a868/jo>.

¹⁴⁰ Voir notamment le règlement grand-ducal du 3 avril 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/04/03/a235/jo>.

des Mines (ITM) a renforcé ses contrôles. Elle l'encourage à continuer ses efforts.¹⁴¹ Il va sans dire qu'une importance toute particulière doit être consacrée aux **personnes travaillant dans l'illégalité** (ménage, construction, HORECA, ...) qui, à cause de la pandémie et du confinement, sont dépourvues de toute aide (voir le chapitre J « Les personnes en situation irrégulière »).

Par ailleurs, la CCDH souligne l'importance de garantir la continuité des **formations professionnelles continues** afin d'éviter des impacts négatifs sur l'avancement de carrière, le changement de statut professionnel et par conséquent la situation financière des personnes concernées.

Par ailleurs, si le confinement et le télétravail ont permis à de nombreuses personnes de **concilier leur vie privée et familiale avec leur travail**, il y a un certain risque que les tâches familiales et ménagères soient exercées davantage par les femmes, au détriment de leur développement professionnel.¹⁴² La CCDH salue dans ce contexte que le Plan d'action Égalité prévoit l'analyse des effets de la pandémie sur les femmes dans le monde du travail¹⁴³ et que le gouvernement a décidé d'entamer cette dernière.¹⁴⁴ Dans ce contexte, la CCDH insiste sur l'importance des données ventilées, entre autres, par genre notamment sur les relations de travail, les licenciements et contrats non reconduits, l'organisation du *homeschooling* et l'équilibre entre vie privée et professionnelle.¹⁴⁵

La CCDH note encore que certains employeurs ont adopté des mesures particulièrement invasives en termes de **protection de données**, notamment en installant des caméras infrarouges, en imposant des tests Covid-19 ou la prise de températures.¹⁴⁶ La CCDH peut comprendre la volonté des employeurs de protéger la santé de leurs employés en veillant à limiter la propagation du virus et éviter par ce biais la fermeture éventuelle de leur entreprise. La CCDH s'interroge néanmoins sur

¹⁴¹ Eric Hamus, Kinderarbeit und Menschenhandel auf Luxemburgs Baustellen, Tageblatt, 8.09.2020, www.tageblatt.lu/headlines/kinderarbeit-und-menschenhandel-auf-luxemburgs-baustellen/.

¹⁴² Égalité des chances, *La crise actuelle et les droits des femmes*, Tageblatt, Hélène Barthelmebs Raguin, 4.05.2020 ; OGBL, *L'égalité ne peut plus attendre !*, 26.05.2020, disponible sur : www.ogbl.lu/blog/legalite-ne-peut-plus-attendre/

¹⁴³ Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes 2020, juillet 2020, Mesure 7.2 « Analyser l'état de crise sous l'angle de l'égalité entre les sexes », disponible sur : <https://mega.public.lu/content/dam/mega/fr/publications/publications-ministere/2020/MEGA-plan-action-nation-egalite-WEB.pdf>

¹⁴⁴ Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Communiqué, *Le COVID-19 sous l'angle de l'égalité des sexes: Taina Bofferding initie un projet de recherche avec le LISER*, 20.01.2021, disponible sur : <https://mega.public.lu/fr/actualites/2021/Janvier/covid-19.html>

¹⁴⁵ CCDH, Position de la CCDH sur la Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes, 24.11.2020, disponible sur www.ccdh.public.lu. Voir aussi Plateforme JIF, *Collecte, analyse et application de données durant la pandémie COVID-19*, 24.4.2020, disponible sur www.fraestreik.lu.

À noter que le gouvernement ne semblait pas intéressé par la rédaction de telles analyses, voir notamment Luc Caregari, *Données sur l'égalité ? Trop fastidieux pour le gouvernement*, Woxx, 10.06.2020, disponible sur www.woxx.lu/donnees-sur-legalite-trop-fastidieux-pour-le-gouvernement/.

¹⁴⁶ CNIL, *Caméras dites « intelligentes » et caméras thermiques : les points de vigilance de la CNIL et les règles à respecter*, 17.06.2020, disponible sur <https://www.cnil.fr/fr/cameras-dites-intelligentes-et-cameras-thermiques-les-points-de-vigilance-de-la-cnil-et-les-regles>; CNPD, *Recommandations de la CNPD relatives à la collecte de données personnelles dans un contexte de crise sanitaire*, 11.06.2020, disponible sur <https://cnpd.public.lu/fr/actualites/national/2020/03/coronavirus.html>

la légalité et la légitimité de ces pratiques et invite le gouvernement à les encadrer davantage afin d'éviter tout abus potentiel.

Finalement, la CCDH note que la crise a révélé une fois de plus **la fragilité des entreprises et de leurs chaînes de valeur**, affaiblies davantage en temps de pandémie notamment à cause du non-respect des conditions de travail et des droits humains. La CCDH rappelle que l'État doit faire en sorte que toute entreprise, indépendamment de sa taille, de son secteur d'activité, de son régime de propriété ou du caractère national ou international de ses activités, s'acquitte de ses responsabilités en matière des droits de l'Homme.¹⁴⁷ Plus précisément, il s'agit de mettre en place une **procédure de diligence raisonnable**, c'est-à-dire un processus consistant « à évaluer les incidences effectives et potentielles sur les droits de l'Homme, à regrouper les constatations et à leur donner une suite, à suivre les mesures prises et à faire savoir comment il est remédié à ces incidents ». ¹⁴⁸ Les facteurs tels que la taille de l'entreprise, le contexte dans lequel s'inscrivent ses activités et la gravité des incidences négatives seront ensuite pris en compte pour déterminer la nature et la portée de la diligence raisonnable appropriée. La CCDH souligne dans ce contexte aussi qu'une attention accrue doit être consacrée aux entreprises dans lesquelles l'État est l'actionnaire principal, à celles appartenant à l'État, contrôlées par lui et/ou qui reçoivent son soutien. Voilà pourquoi la CCDH incite le gouvernement à intégrer tous ces éléments dans une **législation sur le devoir de diligence**, tout en continuant son engagement pour une réglementation au niveau de l'Union européenne. Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations formulées dans sa prise de position « *Entreprises et droits humains* » du 30 septembre 2019.¹⁴⁹

I. Les demandeurs de protection internationale et les réfugiés

Les droits fondamentaux des réfugiés et des demandeurs de protection internationale ont été impactés par la crise sanitaire et les différentes mesures de lutte contre la pandémie prises au niveau national, européen et international. Ainsi, suite à la fermeture des frontières, les voies légales de migration ont été bloquées, ce qui a notamment eu des répercussions négatives sur le droit au regroupement familial des réfugiés.

Dans ce contexte, la CCDH salue la décision du gouvernement luxembourgeois de maintenir, contrairement à certains autres États membres de l'Union européenne, le droit d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour les personnes désirant solliciter la protection internationale ou pour d'autres raisons humanitaires¹⁵⁰ et d'accueillir, en avril 2020, 12 mineurs non accompagnés et, en janvier 2021, de nouveau 4 mineurs

¹⁴⁷ UN Working Group on Business and Human Rights, *Ensuring that business respects human rights during Covid-19 crisis and beyond : The relevance of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25837&LangID=E

¹⁴⁸ Ibid, Principes directeur n° 15 et 17.

¹⁴⁹ CCDH, *Prise de position « Entreprises et droits de l'Homme »*, 30.09.2019, disponible sur www.ccdh.lu.

¹⁵⁰ Règlement grand-ducal du 20 juin 2020 relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la 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.

non accompagnés de la Grèce.¹⁵¹ Elle note encore favorablement que les attestations de dépôt des demandes de protection internationale venant à échéance ont été prorogées pendant l'état de crise.¹⁵²

Dans ce contexte, il échet pourtant de souligner que de vives critiques ont été exprimées par le Collectif Réfugiés Luxembourg (LFR) pour des cas de violations de droits fondamentaux lors de **l'introduction des demandes de protection internationale** pendant la crise sanitaire.¹⁵³ Alors que le Ministère des Affaires étrangères note que de nombreuses personnes renoncent à l'introduction d'une demande de protection internationale après avoir été informées « *qu'ils ne se sont pas qualifiés afin que la procédure continue au Luxembourg* », le Collectif Réfugiés, par contre, fait part des témoignages de nombreux demandeurs d'asile qui se trouveraient « *découragés, voire intimidés, de demander la protection internationale dans les locaux de la Direction de l'Immigration.* »¹⁵⁴ en soulignant que « *La situation semble prendre une ampleur particulière dans le contexte sanitaire actuel.* »¹⁵⁵ Selon les chiffres communiqués par le Ministère,¹⁵⁶ il s'avère que pour la première moitié de 2020, près d'une personne sur deux aurait changé d'avis après avoir dans un premier temps souhaité déposer une demande d'asile.¹⁵⁷ Passerell asbl a déposé en novembre 2020 un recours au tribunal administratif contre cette pratique.

La CCDH se montre fortement préoccupée par ce qui semble une pratique récurrente de la Direction de l'Immigration. Elle insiste sur les situations dramatiques des personnes concernées, y inclus des familles avec enfants en bas âge, qui, sans attestation de dépôt de demande de protection internationale, se sont retrouvées la nuit dans la rue. La CCDH exhorte le gouvernement à garantir le plein respect du droit d'asile et la prise en charge des personnes se trouvant, involontairement, dans l'impossibilité de solliciter la protection internationale.¹⁵⁸

¹⁵¹ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Communiqué, 09.01.2021, disponible sur : https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2021%2B01-janvier%2B07-arrivee-mineurs-moria.html

¹⁵² Art. 13 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

¹⁵³ Collectif Réfugiés Luxembourg, communiqué « Des cas de violations des droits fondamentaux lors de l'introduction des demandes d'asile au Luxembourg, 11 août 2020, disponible sur :

<https://www.asti.lu/lfr-des-cas-de-violations-des-droits-fondamentaux-lors-de-lintroduction-des-demandes-dasile/> ; Luc Caregari, *Politique d'asile : Chiens de faïence*, Woxx, 10.09.2020, disponible sur www.woxx.lu/politique-dasile-chiens-de-faïence/

¹⁵⁴ Collectif Réfugiés Luxembourg, communiqué « Des cas de violations des droits fondamentaux lors de l'introduction des demandes d'asile au Luxembourg », 11 août 2020

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Réponse de Monsieur Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile à la question parlementaire n°2613 relative au dépôt d'une demande de protection internationale

¹⁵⁷ « En 2018, 3428 personnes se sont présentés auprès du primo accueil de l'office National d'Accueil et 2206 personnes ont effectivement introduit une demande de protection internationale auprès de la Direction de l'immigration, En 2019, ce rapport était de 3351 contre 2047 ; en 2020 (état : 30 juin 2020), ce rapport était de 788 contre 444 », réponse à la question parlementaire n°2613

¹⁵⁸ Ministère des Affaires étrangères et européennes, communiqué « *Prise de position du ministre de l'Immigration et de l'Asile par rapport au communiqué du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot* », 11 août 2020, disponible sur :

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/08-aout/11-asselborn-prise-position.html; voir aussi la réponse de Monsieur Jean Asselborn, Ministre de l'Immigration et de l'Asile à la question parlementaire n°2613

Elle souligne encore que les foyers d'accueil pour DPI sont souvent à pleine capacité et ne permettent pas non plus aux habitants de garder leurs distances et de s'isoler ou de se mettre en quarantaine en cas de besoin. Dans ce contexte, la CCDH note positivement le dépistage systématique pour tous les nouveaux arrivés avant leur transfert vers une structure de primo-accueil, la mise en place de structures spécifiques pour les DPI et BPI devant être mis en quarantaine ou placés en isolation ainsi que la récente ouverture par Caritas Luxembourg d'une structure provisoire accueillant des personnes et familles réfugiées particulièrement vulnérables et qui doivent être protégées du virus.¹⁵⁹

Alors que certains efforts ont été entrepris par le gouvernement, la CCDH constate néanmoins qu'un **manque d'information et de communication claires et adaptées** aux besoins spécifiques linguistiques et culturels de cette population¹⁶⁰ persiste encore. La CCDH rappelle que le droit à l'information est un droit essentiel et elle invite le gouvernement à s'assurer particulièrement que les informations essentielles liées à leur santé soient fournies aux personnes concernées dans une langue qu'elles comprennent.

Elle a également été informée d'un accès insuffisant à l'internet et/ou au wifi dans certains foyers pendant le confinement. Ceci a eu un impact négatif non seulement sur le droit à l'information des habitants, mais aussi sur le droit à l'éducation des enfants dans le contexte du *homeschooling*.

Finalement, la CCDH souligne que les DPI dans les foyers d'accueil doivent pouvoir bénéficier des mêmes droits que le reste de la population, notamment en ce qui concerne la liberté de circulation, le droit de ne pas se voir expulser de son domicile,¹⁶¹ le droit d'accès à l'information, le droit de ne pas être exposé à des violences physiques et psychologiques, le droit à l'éducation et à la formation ainsi que le droit à un logement convenable. La CCDH renvoie dans ce dernier contexte également à la situation précaire des BPI qui vivent, seul ou à plusieurs, dans des « chambres à café », souvent insalubres. La CCDH note d'ailleurs que la suspension de différentes activités pour DPI et BPI, dont notamment des activités de loisirs et d'apprentissage de langues, accentue l'isolation sociale de cette population et freine leur intégration dans la société luxembourgeoise.

Sans perspective d'éloignement du territoire luxembourgeois dans un délai raisonnable¹⁶² et avec des capacités pour permettre le respect des gestes barrières et d'éviter la propagation du virus, la CCDH salue la décision du gouvernement de suivre les recommandations internationales¹⁶³ et de libérer au début de la crise sanitaire une

¹⁵⁹ Voir : <https://www.caritas.lu/caritas-news/actualites/une-structure-pour-les-plus-vulnerables>, 7 décembre 2020

¹⁶⁰ Luc Laboulle, Ein Drittel der Geflüchteten positiv auf Covid-19 getestet, Tageblatt, 2.05.2020

¹⁶¹ RTL, *Tëscht August a September hu 25 Locatairen hir Wunnenge misste raumen*, 5.09.2020, disponible sur www.rtl.lu/news/national/a/1575300.html.

¹⁶² Aucun transfert en application du règlement Dublin III n'a été effectué ni depuis, ni vers le Luxembourg du mois d'avril jusqu'au mois de juin 2020, voir : Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Direction de l'Immigration, Statistiques concernant la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg - Mois de novembre 2020*

¹⁶³ UN Committee on Migrant Workers and UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, *Joint Guidance Note on the Impacts of the COVID-19 Pandemic on the Human Rights of Migrants*, 25.05.2020 ; International Organization for Migration, *COVID-19 and stranded migrants*, 2.06.2020

grande partie des personnes hébergées dans le centre de rétention.¹⁶⁴ Elle regrette néanmoins qu'on n'ait pas prévu un **encadrement adéquat et des solutions de logement alternatives**. Dans ce même ordre d'idées, la CCDH regrette que le gouvernement ne semble plus tenir compte de la crise sanitaire actuelle dans le cadre des décisions d'éloignement du territoire luxembourgeois et des décisions de transfert en application du « Règlement Dublin III ». ¹⁶⁵

J. Les personnes en situation irrégulière

Les étrangers vivant au Luxembourg en situation administrative irrégulière ont été particulièrement touchés par la crise et par les mesures de confinement. Alors que l'arrêt des activités économiques fût dramatique pour de nombreuses personnes, les personnes issues du système d'emploi informel, et donc non déclarées, ont encore souffert davantage. Ces personnes se sont retrouvées sans emploi, sans aide étatique, sans droit à l'aide sociale, et par conséquent, sans ressources. Souvent, elles n'ont plus été en mesure de continuer leur affiliation volontaire, et elles se sont retrouvées sans assurance maladie. Ces inégalités sont d'ailleurs encore plus accentuées pour les femmes.¹⁶⁶

En absence de résidence légale au Luxembourg, les personnes sans papiers n'ont pas non plus eu droit à la distribution des masques gratuits.

La CCDH souligne que ces pertes d'emploi liées à la pandémie, surtout pour des personnes n'ayant aucune possibilité de régulariser leur situation, les exposent davantage à un risque d'exploitation et même à la traite des êtres humains.¹⁶⁷

Alors que le gouvernement s'est saisi de la situation des étrangers en situation régulière au regard des conséquences de l'état de crise sur leur statut en prévoyant une prolongation automatique de leur titre de séjour pendant l'état de crise et plusieurs mois au-delà,¹⁶⁸ la **détérioration de la situation des sans-papiers** ne semble pas avoir été prise en compte par le gouvernement. Voilà pourquoi, au cours des derniers mois, différentes associations du secteur social se sont mobilisées pour distribuer des bons alimentaires, des masques, offrir des soins de santé, etc.

Bien que le gouvernement offre la possibilité aux personnes sans papiers de se faire tester, leur situation administrative contribue à leur peur de se faire tester et des

¹⁶⁴ RTL, *Situation très problématique au centre de rétention du Findel*, 09.04.2020, disponible sur : <https://5minutes.rtl.lu/actu/luxembourg/a/1498788.html>

¹⁶⁵ Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, Journal officiel L180, 29.6.2013, p. 31–59 ; voir aussi : Guillaume Chassaing, *Familles transférées par le Luxembourg*, : « On a peur de retourner en Grèce », Le Quotidien, 2.02.2021

¹⁶⁶ *Femme, sans papiers et en confinement, la triple peine*, lettre ouverte de Sandrine Gashonga, présidente de Lëtz Rise Up, 20.04.2020, disponible sur <https://cid-fg.lu/news/jif2020-lettre-ouverte-femme-sans-papiers-et-en-confinement-la-triple-peine/>

¹⁶⁷ UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, *COVID-19 Position paper The impact and consequences of the COVID-19 pandemic on trafficked and exploited persons*, updated 8.06.2020 ; ONU, *La Covid-19 a accru les risques de traite des personnes, un fléau qui ne doit pas être oublié*, 30.07.2020, <https://news.un.org/fr/story/2020/07/1074161>

¹⁶⁸ 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

conséquences y liées en matière de travail et de logement. Par ailleurs, leurs **conditions de logement** rendent difficile le respect de la distanciation sociale et des mesures sanitaires de prévention. En cas d'infection, un isolement est difficile, voire impossible pour ces personnes. Les acteurs du terrain regrettent qu'aucune solution n'ait été proposée par les autorités pour répondre à ces craintes et problèmes.¹⁶⁹ La CCDH insiste sur l'importance de veiller aux situations individuelles des personnes concernées et de proposer des solutions adaptées aux besoins variés des personnes sur le territoire luxembourgeois. Il est primordial d'éviter la pénalisation des personnes se trouvant déjà dans une situation de précarité.

Dans ce contexte, la CCDH souligne que parmi les migrants sans papiers au Luxembourg, il existe également des personnes qui vivent pendant de nombreuses années, le cas échéant avec leurs enfants ou familles, sur le territoire luxembourgeois et contribuent à notre société et à notre économie. Tout en insistant sur l'importance de mettre en place, au niveau européen, une stratégie à long terme qui concerne plus généralement la question de la migration irrégulière, la CCDH exhorte le gouvernement luxembourgeois à adapter, dans les meilleurs délais, les critères actuels afin de permettre à ces personnes de régulariser leur situation.

III. Conclusion

Même si la pandémie Covid-19 pourra certainement être endiguée à moyen terme, les impacts qu'elle a eus et aura encore risquent de perdurer pour longtemps. Le seul moyen de lutter efficacement contre la pandémie et ses conséquences à long terme, aussi bien sur le plan économique et social qu'au niveau de la santé physique et psychique, est de garantir que toute personne soit protégée et incluse dans les plans de réponse à la pandémie et ceci indépendamment de son statut.

Dans ce contexte, la CCDH tient à relever le travail et l'engagement importants des nombreux acteurs du terrain qui se sont mobilisés face à la pandémie et ont trouvé des solutions pour les personnes les plus vulnérables. Elle invite le gouvernement à allouer les ressources humaines et financières nécessaires à ces acteurs pour leur permettre d'assurer la continuation de leurs services et d'atteindre le plus de personnes possible.

La réponse du gouvernement doit prendre en compte les inégalités existantes, et exacerbées par la crise sanitaire, et reposer sur une approche participative en incluant notamment les personnes concernées, la société civile et les institutions des droits humains.

Pour ce faire, une telle approche devra prendre en compte les droits humains et en faire une boussole pour le gouvernement lors de toute prise de décision. La situation actuelle a démontré une fois de plus l'interdépendance et l'importance de garantir le bien-être de tout un chacun. Or, tel qu'il ressort du présent document, la pandémie a eu des impacts négatifs sur de nombreuses catégories de personnes et a fragilisé davantage encore des personnes en situation de précarité en augmentant leur précarisation.

¹⁶⁹ ASTI, *Aide alimentaire pour les personnes en situation irrégulière – bilan final*, 22 juillet 2020, disponible sur : www.asti.lu/aide-alimentaire-pour-les-personnes-en-situation-irreguliere-bilan-final/

La CCDH souligne que cette précarisation a ses racines non pas dans cette pandémie, mais qu'elle a été accrue par cette dernière. Dès lors, la CCDH exhorte le gouvernement à faire le plus rapidement possible une analyse approfondie de la situation actuelle, des domaines où d'importantes améliorations restent nécessaires, et des impacts qu'a eu cette pandémie à différents niveaux. Il est primordial de travailler en amont sur les raisons de ceux-ci et de trouver des solutions concrètes en étroite collaboration avec les acteurs du terrain et la société civile.

Cette pandémie présente une occasion unique pour redéfinir un projet de société dans lequel toute personne a sa place afin de contribuer efficacement à l'évolution d'une société qui met l'individu au cœur de ses préoccupations.

IV. Recommandations et observations finales

Recommandations générales

- La CCDH recommande de consacrer plus de temps à l'élaboration de projets de loi relatifs à la lutte contre la pandémie Covid-19, notamment en développant une stratégie à moyen terme, voire une loi pandémie.
- La CCDH rappelle que les mesures et la communication du gouvernement doivent être cohérentes, harmonisées et transparentes.
- Il faut aussi veiller à l'impact des mesures sur la santé mentale de la population, y compris l'impact de changements législatifs et réglementaires fréquents.
- L'accès à la santé doit être maintenu en tout temps et pour toute personne.
- Les droits humains doivent servir de guide aux décideurs politiques pour éviter la perpétuation ou le renforcement des inégalités existantes. Chacun est impacté par la crise actuelle d'une manière ou d'une autre, mais l'étendue de cet impact peut différer en fonction des situations personnelles. Il faut prendre en compte la dimension du genre, de l'orientation sexuelle, de l'âge, de l'origine, du handicap, de l'état de santé, de la couleur de peau, du statut socio-économique, etc.

Presse et accès à l'information de la population tout entière

- La CCDH invite le gouvernement à veiller à ce que l'information soit claire et accessible à l'ensemble de la population, en garantissant non seulement la traduction dans la langue des signes, mais également l'emploi du langage facile et la traduction des informations essentielles dans différentes langues, y inclus celles comprises par les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale.
- La CCDH prie le gouvernement à prendre en compte les critiques exprimées par les représentants des journalistes pendant l'état de crise concernant la communication et la transparence du gouvernement, la centralisation de l'information et l'accès limité aux informations et à garantir aux journalistes l'accès à l'information en toutes circonstances.
- La CCDH souligne encore l'importance de recueillir et de publier des statistiques complètes, fiables et désagrégées liées, d'une part, aux infections Covid-19 et, d'autre part, aux effets de la crise sanitaire sur l'état de santé physique, psychique et social en général.

- La CCDH est d'avis que la décision du gouvernement d'exclure les travailleurs frontaliers des statistiques officielles est non-justifiée et constitue un manque flagrant de transparence en matière d'information. Elle exhorte dès lors le gouvernement à réadopter son approche initiale et à veiller à la transparence et à la fiabilité des statistiques, voire de publier séparément des données statistiques sur le taux de contamination auprès des travailleurs frontaliers.

Droit à la culture

- La CCDH rappelle que la culture est un droit humain et exhorte le gouvernement à veiller à ce que ce droit ne fasse plus l'objet de restrictions disproportionnées.

Éducation et enseignement

- La CCDH recommande de mettre en place un service central afin de permettre d'identifier les élèves fréquentant l'enseignement du fondamental et du secondaire qui auraient des difficultés à jouir de l'accès numérique aux devoirs et travaux de révision tout en intensifiant le soutien scolaire et personnalisé. Dans ce contexte, il faut aussi garantir la continuité des cours d'appui, le cas échéant sous forme électronique.
- La CCDH invite le gouvernement à veiller à contrôler les déficits scolaires et à combler les manques de connaissances des élèves par des cours de rattrapage ciblés.
- La CCDH insiste sur l'importance de soutenir adéquatement les enfants demandeurs et bénéficiaires de protection internationale ainsi que leurs parents vivant dans des foyers d'accueil.
- La CCDH invite le gouvernement à veiller à ce qu'il y ait suffisamment de personnel sensibilisé et formé afin que les enfants à besoins spécifiques ou particuliers puissent être assistés dans les écoles, respectivement que des dispositifs adéquats soient mis en place pour ces enfants si les écoles sont fermées. Le personnel doit avoir le temps et les ressources nécessaires pour faire leur travail. La CCDH souligne dans ce contexte l'importance de maintenir le contact étroit avec les familles.
- La CCDH insiste sur l'importance particulière du maintien du service de médecine scolaire dans le contexte de la gestion de la pandémie.
- La CCDH exhorte le gouvernement à veiller à la transparence, à la qualité de sa communication et à la prise en compte des besoins des enfants, des parents ainsi que du personnel enseignant et éducatif et encadrant lors de l'élaboration de nouvelles mesures.
- La CCDH souligne l'importance de connaissances pédagogiques pour le développement scolaire et intellectuel des enfants. Elle se demande pourquoi le gouvernement n'augmente pas le nombre de candidats à la formation d'enseignant et ne sensibilise pas plus d'hommes pour les professions d'enseignant ou de chargés de cours.

- La CCDH exhorte le gouvernement à veiller au bon fonctionnement de l'encadrement des services d'assistance sociale et le fonctionnement du Service central d'assistance sociale (SCAS) qui devront être garantis à tout moment.
- La CCDH recommande de veiller à l'harmonisation des politiques d'enseignement et à fournir les moyens nécessaires au personnel enseignant et éducatif, ainsi qu'aux élèves et parents afin que tout élève puisse profiter d'une éducation de qualité, indépendamment de l'établissement qu'il ou elle fréquente, de son enseignant ou des disponibilités de ses parents.

Naissances

- Il faut veiller à ce que les femmes enceintes puissent toujours être accompagnées par la personne de leur choix avant, pendant et après l'accouchement.
- La CCDH recommande au gouvernement de réfléchir à la mise en place d'alternatives adéquates à la prolongation du délai pour faire une déclaration de naissance (de 5 jours à un mois) étant donné que tout enfant a droit à une identité et que c'est à partir de ce moment que l'enfant reçoit son identification administrative et que ses droits humains peuvent être respectés.

Réunions familiales de ressortissants de pays tiers

- Étant donné qu'en principe, l'entrée sur le territoire luxembourgeois est à l'heure actuelle interdite aux personnes ressortissantes de pays tiers de l'UE, la CCDH exhorte le gouvernement à prévoir des exceptions adéquates pour respecter la vie privée et familiale des résidents et de leurs familles vivant à l'étranger.

Enfants et jeunes adultes

- La CCDH encourage le gouvernement à continuer à étudier les impacts sur le bien-être des jeunes tout au long de la pandémie (et au-delà) et ceci sur la base de données désagrégées.
- La CCDH exhorte le gouvernement à consacrer d'une manière générale une attention accrue au bien-être physique, psychique et social des jeunes. La CCDH recommande au gouvernement d'élaborer des mesures concrètes pour adresser les inégalités qui se développent et se renforcent. Il faut aussi veiller à la communication, à la participation réelle des enfants et à l'écoute de leurs préoccupations, ainsi qu'à l'impact de toute décision sur les droits de l'enfant.
- La CCDH incite le gouvernement à garantir l'accès aux services de prévention et d'aide notamment en veillant à une prise en charge psychologique et psychiatrique adéquate.

Violence domestique

- La CCDH salue la mise en place d'une *helpline* pour les victimes de violence domestique. Elle invite néanmoins le gouvernement à trouver une solution permanente et à créer une hotline disponible 24h/24, 7j/7, pour toutes les victimes de violence, y inclus les victimes de traite des êtres humains.

- La CCDH invite également le gouvernement à allouer des ressources suffisantes aux services d'assistance pour la prise en charge des victimes de violence domestique et à garantir suffisamment de places dans les structures d'accueil. Dans ce contexte, la CCDH souligne encore l'importance d'une prise en charge des multi traumatismes psychologiques des femmes et enfants victimes de violence.
- La CCDH insiste sur l'importance de la collecte des données statistiques – ventilées par genre, âge, couleur, origine et statut socio-économique – sur la violence visant surtout les femmes et les filles afin d'obtenir une image plus précise des risques pendant la crise et pour ainsi ouvrir la voie à l'élaboration de politiques fondées sur l'intersectionnalité.
- Finalement, la CCDH invite le gouvernement à inclure les personnes LGBTIQ+ dans les stratégies et mesures d'aide destinées aux victimes de violence domestique pendant la pandémie.

Personnes vivant dans des institutions ou des foyers

- La CCDH souligne l'importance d'analyser comment les établissements hébergeant les personnes âgées ou en situation de handicap avaient mis en place les mesures de confinement, d'en évaluer les effets et la proportionnalité et d'élaborer des recommandations pour l'avenir.
- La CCDH rappelle que les mesures visant à protéger la santé ne peuvent pas se limiter à la lutte contre la pandémie, alors que la santé reste une entité d'éléments fortement interconnectés entre santé physique, psychique et sociale.
- Des considérations économiques ou matérielles ne justifient pas le non-respect du principe de l'autonomie de vie et de l'indépendance des personnes concernées. La CCDH exhorte le gouvernement à accorder, le cas échéant, les moyens nécessaires aux établissements concernés et à revaloriser les professions du secteur des soins. Elle estime qu'une forte augmentation du nombre de candidates pour les professions socio-éducatives s'impose.
- La CCDH rappelle que toute ingérence dans les droits fondamentaux doit reposer sur une base légale et elle exhorte le gouvernement à prévoir des mesures, transparentes et respectueuses des droits humains, au lieu de déléguer cette responsabilité aux établissements. Les droits humains sont inaliénables et indivisibles et ne peuvent être transférés aux institutions dans lesquelles sont logées les personnes en situation de handicap ou âgées.
- L'élaboration de recommandations communes, une concertation intense avec les personnes concernées eux-mêmes, le personnel encadrant et les gestionnaires ainsi que la mise à disposition des moyens adéquats aurait pu et doit pouvoir à l'avenir limiter les détresses humaines. La CCDH exhorte le gouvernement à revoir son approche générale en la matière et l'incite à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour garantir une inclusion réelle des personnes concernées.
- La CCDH salue que la situation des personnes en situation de fin de vie, qui au début de la pandémie sont décédées dans une complète solitude, a évolué entretemps. Elle souligne que de telles situations ne doivent en aucun cas se reproduire, ni pour les patientes Covid-19, ni pour les patientes non infectées.

- La CCDH souligne qu'une attention particulière devrait être accordée aux enfants et aux jeunes vivant dans des institutions et des foyers où des règles d'isolement et de défense de sortie sont appliquées et risquent de compromettre leur développement psychique en leur privant de leurs relations affectives, familiales et sociales. La CCDH plaide pour un encadrement professionnel et individuel de ces enfants et jeunes adultes pendant et après le confinement. La CCDH estime que les mêmes défis se posent pour les jeunes emprisonnés dans l'Unité de sécurité de Dreieck.
- Dans ce même ordre d'idées, la CCDH se demande quelles sont les mesures appliquées dans la prison de Schrassig et comment les droits élémentaires des prisonniers sont respectés.

Personnes impactées par la crise du logement

- La CCDH souligne que la crise du logement est un problème structurel qui persistera à l'issue de la pandémie et dont les répercussions financières sur le marché de travail continueront d'impacter davantage les personnes en situation précaire. Elle invite dès lors le gouvernement à trouver des solutions à ce problème, à adopter, dans les meilleurs délais, un véritable plan pour faire face au manque de logements abordables et de logements sociaux ainsi qu'à trouver des solutions concrètes pour venir en aide aux personnes les plus démunies.

Personnes sans abris

- La CCDH salue l'élaboration des mesures Covid-19 et de plans concrets pour toutes les personnes se trouvant en situation de précarité, y inclus les personnes sans-abri. Elle regrette pourtant que la mise en place de solutions pour cette population n'ait pas été entamée dès le début de la pandémie et que les besoins de cette population ne soient pas systématiquement pris en compte lors de l'élaboration des projets de loi. Dans ce contexte, la CCDH insiste sur la nécessité d'un plan national de prise en charge des personnes sans abri dans le respect du droit d'accès à la santé de tous.
- La CCDH invite le gouvernement à allouer les ressources nécessaires aux associations du terrain et à les impliquer dans les décisions opérationnelles sur le plan national.
- La CCDH se félicite de la création d'une structure d'accueil permettant de faire le lien entre l'hôpital et la rue pour les personnes avec des problèmes de santé majeurs et elle incite les responsables politiques d'en assurer dès à présent la pérennité au-delà de la pandémie.
- Finalement, la CCDH rappelle que le droit à la santé est un droit fondamental de chaque être humain et elle réitère sa recommandation au gouvernement d'introduire une couverture sanitaire universelle créant un système de soins plus inclusif.

Travailleurs et travailleuses

- La CCDH exhorte le gouvernement à prendre en compte la grande diversité des situations dans lesquelles peuvent se trouver les différentes personnes non

seulement pour toute mesure de soutien, mais également pour toute mesure ou restriction visant à combattre la propagation du virus.

- La CCDH exhorte le gouvernement à prendre des mesures structurelles pour valoriser et protéger toutes les personnes et leurs professions, pendant et après la pandémie Covid-19. Elle souligne dans ce contexte qu'il faut veiller à ce que les travailleurs qualifiés d'essentiels soient protégés adéquatement.
- La CCDH invite le gouvernement à envisager l'obligation pour une entreprise de rembourser les 20% restants du chômage partiel si la situation économique de l'entreprise le permet.
- La CCDH souligne qu'il faut veiller à ce que les aides ne soient pas discriminatoires et qu'elles soient accessibles à tous les indépendants qui en ont besoin.
- La CCDH rappelle que les critères applicables pour l'octroi des aides doivent être compréhensibles et transparents et elle invite le gouvernement à fournir plus d'informations y relatifs. Il faut également veiller à ce qu'elles soient distribuées dans des délais raisonnables.
- La CCDH incite le gouvernement à consacrer une attention particulière à la pratique de recourir à des « faux indépendants » qui expose les personnes en question à un risque de précarité particulier.
- La CCDH salue l'augmentation des contrôles de l'ITM et l'encouragement à continuer ses efforts.
- Une importance particulière doit également être consacrée aux personnes travaillant dans l'illégalité qui sont dépourvues de toute aide.
- La CCDH souligne qu'il faut garantir la continuité des formations professionnelles continues afin d'éviter des impacts négatifs sur la situation professionnelle et financière des personnes.
- La CCDH salue la décision du gouvernement d'effectuer une analyse des effets de la pandémie sous l'angle du genre. Elle insiste, dans ce contexte, sur l'importance de fournir des données désagrégées notamment sur les relations de travail, les licenciements et contrats non reconduits, l'organisation du *homeschooling* et l'équilibre entre vie privée et professionnelle.
- La CCDH incite le gouvernement à mettre en place dans les meilleurs délais une obligation légale sur le devoir de diligence pour les entreprises, tout en continuant son engagement pour une réglementation au niveau de l'UE.

Demandeurs de protection internationale et réfugiés

- La CCDH salue tous les efforts entrepris par le gouvernement afin d'éviter la propagation du virus parmi les demandeurs et les bénéficiaires de protection internationale.
- La CCDH constate un manque d'information et de communication claires et adaptées aux besoins spécifiques linguistiques et culturels de cette population. Elle rappelle que le droit à l'information est un droit essentiel et invite le gouvernement à s'assurer particulièrement que les informations essentielles liées à leur santé soient fournies aux personnes concernées dans une langue qu'elles comprennent.
- La CCDH souligne que les habitants des foyers d'accueil doivent pouvoir bénéficier des mêmes droits que le reste de la population, notamment en ce qui concerne la liberté de circulation, le droit de ne pas se voir expulser de son domicile, le droit d'accès à l'information, le droit de ne pas être exposé à des violences physiques

et psychologiques, le droit à l'éducation et à la formation ainsi que le droit à un logement convenable.

- La CCDH se montre fortement préoccupée par des cas de violation de droits fondamentaux lors de l'introduction des demandes de protection internationale pendant la crise sanitaire, qui lui ont été communiqués. Elle exhorte le gouvernement à garantir le plein respect du droit d'asile et la prise en charge des personnes se trouvant, involontairement, dans l'impossibilité de solliciter la protection internationale.
- La CCDH salue la décision du gouvernement de libérer au début de la crise sanitaire une grande partie des personnes hébergées dans le centre de rétention. Elle regrette néanmoins qu'on n'ait pas prévu un encadrement adéquat et des solutions de logement alternatives. Dans ce même ordre d'idées, la CCDH regrette que le gouvernement ne semble plus tenir compte de la crise sanitaire actuelle dans le cadre des décisions d'éloignement du territoire luxembourgeois et des décisions de transfert en application du « Règlement Dublin III ».

Personnes en situation irrégulière

- La CCDH regrette que la détérioration de la situation des sans-papiers pendant la pandémie ne semble pas du tout avoir été prise en compte par le gouvernement dans l'élaboration des mesures Covid-19 et solutions à long terme.
- Bien que le gouvernement offre la possibilité aux personnes sans papiers de se faire tester, la CCDH insiste sur l'importance de veiller aux situations individuelles des personnes concernées et de proposer des solutions adaptées aux besoins variés de cette population. Il est primordial d'éviter la pénalisation des personnes se trouvant déjà dans une situation de précarité.
- Finalement, la CCDH insiste particulièrement sur le sort des personnes qui vivent pendant de nombreuses années, le cas échéant avec leurs enfants ou familles, sur le territoire luxembourgeois. La CCDH exhorte le gouvernement luxembourgeois à adapter, dans les meilleurs délais, les critères actuels afin de permettre à ces personnes de régulariser leur situation.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 25 janvier 2021.

3. Communiqués



Communiqué de presse

Le 24 février 2021

La situation des droits de l'enfant au Luxembourg examinée par le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies

Début février 2021, la **Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH)**, l'**Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKaJU)**, **UNICEF Luxembourg** et **ECPAT Luxembourg**, ont été invités à la pré-session du Comité des Droits de l'Enfant (CDE) des Nations Unies.

Prévue par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) et organisée tous les 5 ou 10 ans, cette pré-session a pour but de contrôler si les Etats respectent leurs obligations vis-à-vis des droits de l'enfant ainsi que les deux protocoles facultatifs: le Protocole concernant les enfants dans les conflits armés (OPAC) et celui concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (OPSC).

Cette réunion, essentielle pour surveiller l'application des droits de l'enfant au Luxembourg, a notamment permis aux organismes et ONG qui s'investissent dans le domaine de la défense des droits de l'enfant de faire le point au niveau national, et de fournir des remarques sur la manière dont le gouvernement luxembourgeois répond à ses obligations vis-à-vis des enfants.

Déroulement du processus de monitoring

En mars 2020, le gouvernement luxembourgeois avait soumis son 5^{ième} et 6^{ième} rapport périodique sur la situation des droits de l'enfant au Luxembourg, portant sur les 10 dernières années. Ce rapport est examiné en détail par le CDE et sera discuté et débattu avec le gouvernement au cours d'une réunion appelée « session », qui aura probablement lieu en mai 2021.¹

Parallèlement, la société civile, les institutions des droits de l'Homme et les défenseurs nationaux des droits de l'enfant ont eu, eux aussi, la possibilité de soumettre un rapport alternatif au CDE comprenant des commentaires additionnels sur le rapport fourni par l'Etat.

Au Luxembourg, la **Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH)**, l'**Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKaJU)**, **UNICEF Luxembourg** et **ECPAT Luxembourg** ont décidé de réaliser chacun un rapport alternatif, communiquant ainsi un ensemble de questions urgentes à traiter pour améliorer le

¹ Liens vers la page officielle du [Comité des droits de l'enfant](#) et la [88^{ème} préséance \(pre-sessional working group\)](#).

respect des droits des enfants au Luxembourg, ainsi que des recommandations encourageant le suivi ou le renforcement de certaines mesures.

Préoccupations principales adressées au Comité des Droits de l'Enfant

Pour n'en citer que quelques-unes, les quatre organismes et ONG qui s'investissent dans le domaine de la défense des droits de l'enfant ont accordé une attention particulière à des questions actuelles en mettant l'accent sur des procédures claires et efficaces de protection de l'enfance, à distinguer de celles concernant les enfants en conflit avec la loi.

En premier, ils ont soulevé l'absence de stratégie nationale coordonnée sur les droits de l'enfant. Ils se sont ensuite notamment penchés sur la nécessité de renforcer la sécurité et le contrôle externe des structures accueillant des enfants ; de faire encore des efforts en matière de participation de tout enfant dans toutes les décisions qui les concernent ; de renforcer les droits des jeunes dans le cadre des placements judiciaires, d'assurer le plein respect des droits des enfants en situation de handicap, de mettre en place un statut spécial pour les mineurs non accompagnés et de reconsidérer les droits des familles des demandeurs de protection internationale ainsi que de développer un concept pour la prise en charge de la santé mentale des jeunes. Ces thématiques, et encore d'autres, sont expliquées plus en détail dans les rapports alternatifs de chaque organisation qui sont accessibles en ligne sur les sites web des organisations.

**La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH),
l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKaJu),
UNICEF Luxembourg et
ECPAT Luxembourg (en collaboration avec la Coalition Nationale des Droits de
l'Enfant a.s.b.l)**

Contacts pour recevoir des informations supplémentaires :

À contacter auprès de la CCDH : Anamarija Tunjic, tél. : 28 37 36 21, e-mail :

anamarija.tunjic@ccdh.lu ; Rapport :

https://ccdh.public.lu/fr/actualites/20201/Convention_relative_aux_droits_de_l_enfant.html

À contacter auprès de l'OKaJu : Françoise Gillen, tél. : 28 37 36 44 , e-mail :

francoise.gillen@okaju.lu ; Rapport : <http://okaju.lu/index.php/fr/droit-enfant-fr/le-luxembourg-au-comite-international-des-droits-de-l-enfant/2020-5e-et-6e-rapport>

À contacter auprès de l'UNICEF Luxembourg : Isabelle Hauffels, tél. : 44 87 15 24, e-mail:

ihauffels@unicef.lu ; Rapport : www.unicef.lu/documentation

À contacter auprès d'ECPAT Luxembourg : Noémie Losch, tél. : 26 27 08 09, e-mail :

n.losch@ecpat.lu ; Rapport : www.ecpat.lu

4. Lettres ouvertes

Lettre ouverte de la CCDH au gouvernement sur la situation en Afghanistan

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) est très préoccupée par la situation en Afghanistan. Les événements qui se déroulent actuellement ne sont en quelque sorte que le résultat d'une chronique d'un échec annoncé et prévisible. Nous n'allons pas plus commenter l'aspect politique de l'invasion de ce pays, ses conséquences et la façon dont les États-Unis et leurs alliés ont finalement décidé de le quitter : ils portent une grande responsabilité pour la situation humanitaire et les graves atteintes aux droits humains dans ce pays disloqué.

Nous sommes indirectement en contact avec nos amis et collègues de la Commission indépendante des droits humains afghane (*Afghanistan Independent Human Rights Commission – AIHRC*). Celle-ci est composée de 90 personnes, pour une majorité de femmes. Nous sommes très inquiets : toutes ces personnes, de même que leurs familles, courent actuellement de gros risques pour leur vie et il faudra veiller à ce que ces personnes puissent être exfiltrées afin de quitter l'Afghanistan dans les meilleurs délais. Toute aide logistique et administrative de notre gouvernement est la bienvenue et ce faisant rejoindrait les efforts que d'autres pays de l'Union Européenne sont en train de réaliser. Dans ce sens, certains de ces défenseurs des droits humains pourraient profiter du projet *Shelter Cities*, dont il a été question ces dernières années et que le gouvernement avait voulu mettre en place. Le but est justement d'accueillir et de sécuriser pour une période définie ces personnes en leur offrant la possibilité de séjourner dans notre pays. Nous rappelons dans ce contexte la volonté exprimée par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes, lors de la visite le 21 juin 2018 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, Monsieur Michel Forst, d'appuyer concrètement les défenseurs des droits humains dans le monde : entre 2015 et 2017, ils ont été plus de 1.100 à être assassinés dans le monde pour avoir voulu promouvoir et protéger les droits humains.

Nous saluons le fait que le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire entend maintenir son engagement pour la population afghane et tout particulièrement pour les femmes et les filles : il a raison quand il souligne qu'il faut veiller à ce que les aides parviennent aux populations qui en ont besoin. Nous exprimons notre reconnaissance et notre soutien aux ONG qui continuent à agir sur le terrain pour venir en aide aux plus démunis.

Nous apprécions à sa juste valeur l'initiative prise par des membres du Barreau pour soutenir le travail des avocats qui défendent les intérêts des demandeurs de protection internationale afghans au Luxembourg. Nous faisons nôtres les revendications d'ONG luxembourgeoises qui demandent à ce que les personnes afghanes séjournant au Luxembourg et déboutées du droit d'asile puissent obtenir dans les meilleurs délais le statut de bénéficiaires de protection internationale. Dans le même sens elles insistent pour accélérer l'octroi de visas humanitaires pour les membres de famille des personnes qui ont obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire au Luxembourg. Il va sans dire qu'aucun renvoi de déboutés de protection nationale n'est envisageable, ni dans le court, ni dans le long terme. L'Union européenne devrait ouvrir des couloirs humanitaires pour permettre aux citoyens afghans de demander la protection internationale.

Nous demandons au gouvernement luxembourgeois de faire preuve de diligence pour aider toutes ces personnes. Ce faisant notre gouvernement ne ferait qu'apporter la preuve de son engagement pour les droits humains. Il fournirait un argument de poids

pour appuyer sa candidature de futur membre du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies.

Luxembourg, le 23 août 2021

4. Législation

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 180

10 décembre 2008

Sommaire

**COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**

Loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg page **2442**

Règlement grand-ducal du 21 novembre 2008 portant fixation de l'indemnité des membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg **2444**

Loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,
 Notre Conseil d'Etat entendu;
 De l'assentiment de la Chambre des Députés;
 Vu la décision de la Chambre des Députés du 22 octobre 2008 et celle du Conseil d'Etat du 11 novembre 2008 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Chapitre 1^{er} – Du mandat et des attributions de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

Art. 1^{er}. Institution et missions de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

(1) Il est institué auprès du Premier Ministre une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, désignée ci-après par les termes «la Commission».

(2) La Commission est un organe consultatif du Gouvernement qui a pour mission la promotion et la protection des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. A cette fin, elle adresse au Gouvernement des avis, études, prises de position et recommandations qu'elle élabore en toute indépendance sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. Dans ses avis elle attire l'attention du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme. Le Premier Ministre transmet les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission à la Chambre des Députés.

(3) La Commission a son siège à Luxembourg.

Art. 2. Modalités de la saisine de la Commission

(1) La Commission émet ses avis, élabore ses études, formule ses prises de position et recommandations soit à la demande du Gouvernement soit de sa propre initiative.

(2) La Commission se saisit de sa propre initiative sur proposition d'un de ses membres et en vertu d'une décision d'autosaisine de l'assemblée plénière.

Art. 3. Autres fonctions et moyens d'action de la Commission

(1) La Commission prend toute autre initiative qui favorise la protection et la promotion des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. Elle propose au Gouvernement des mesures et des programmes d'action qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme.

(2) La Commission suit les processus de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, d'harmonisation de la législation, des règlements et pratiques au niveau national avec ces instruments et de leur mise en œuvre.

(3) La Commission conseille le Gouvernement pour l'élaboration des rapports que le Grand-Duché de Luxembourg doit présenter aux organes régionaux et internationaux de défense des droits de l'Homme en application de ses obligations conventionnelles. A cette fin, le Gouvernement transmet à la Commission toutes les informations qui sont nécessaires pour permettre à la Commission d'exercer sa mission de conseil.

(4) Dans l'exercice de ses missions, la Commission facilite l'échange d'informations entre les institutions et organes nationaux de défense des droits de l'Homme. Elle collabore avec toutes les institutions et organisations internationales, compétentes dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme.

Chapitre 2 – Composition de la Commission

Art. 4. Membres de la Commission

(1) La Commission se compose de vingt et un membres avec voix délibérative au plus, nommés par le Gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans. En outre, le Gouvernement est représenté au sein de la Commission par un délégué qui assiste aux réunions avec voix consultative.

(2) Les membres de la Commission sont des personnes indépendantes représentatives issues de la société civile et choisies en raison de leurs compétences et de leur engagement en matière de droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société.

(3) Le Gouvernement peut décider, sur proposition des trois quarts des membres de la Commission, de révoquer un membre de la Commission.

(4) Si le mandat de membre prend fin avant son échéance normale, le Gouvernement nomme un membre remplaçant, l'avis des membres restants de la Commission ayant été demandé. Les membres ainsi nommés terminent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

Art. 5. Désignation du président et des vice-présidents

(1) Le président et les deux vice-présidents de la Commission sont désignés par la majorité absolue des membres ayant droit de vote pour une durée correspondant à celle du mandat de la Commission. Le vote par procuration est permis. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

(2) Le président coordonne les travaux de la Commission et la représente.

Chapitre 3 – Fonctionnement de la Commission et procédures internes relatives aux travaux de la Commission

Art. 6. Assemblée plénière

(1) L'assemblée plénière réunit tous les membres de la Commission. Elle prend ses décisions à la majorité absolue des membres ayant droit de vote. Le vote par procuration est permis. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

(2) L'assemblée plénière se réunit au moins six fois par an. Elle est convoquée et dirigée par le président de la Commission ou, en son absence, par un des vice-présidents.

(3) Le président ou, en son absence, un des vice-présidents de la Commission convoque et préside les assemblées plénières et propose l'ordre du jour.

(4) Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la Protection des Données, le président du Collège du Centre pour l'Égalité de Traitement et le président de «l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» sont invités aux assemblées plénières de la Commission. Ils assistent aux réunions de l'assemblée plénière avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.

(5) Les réunions de l'assemblée plénière ne sont pas publiques. Ses débats sont confidentiels.

Art. 7. Elaboration et publication des documents émanant de la Commission

(1) Les avis, communiqués, études, prises de position et recommandations de la Commission doivent être adoptés par l'assemblée plénière. Ils sont le produit d'un débat pluraliste et établissent des positions dûment documentées et argumentées. Ils peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire à laquelle se rallient au moins trois des membres de la Commission.

(2) Les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission sont rendus publics après leur communication au Gouvernement.

(3) Le Gouvernement transmet les avis de la Commission relatifs à des projets ou propositions de loi à la Chambre des Députés et au Conseil d'Etat.

Art. 8. Groupes de travail et experts

(1) Des groupes de travail relatifs à une problématique spécifique peuvent être institués sur décision de l'assemblée plénière.

(2) La Commission et, le cas échéant, ses groupes de travail peuvent avoir recours à des experts auxquels seront confiés des missions ponctuelles d'information et de consultation.

(3) Les réunions des groupes de travail ne sont pas publiques. Leurs débats sont confidentiels.

Art. 9. Règlement d'ordre intérieur

La Commission adopte son règlement d'ordre intérieur en séance plénière.

Art. 10. Rapport d'activités

Au moins une fois par an, la Commission remet au Gouvernement un rapport général sur ses activités. Ce rapport est rendu public.

Chapitre 4 – Dispositions financières

Art. 11. Dispositions financières

(1) Les frais de fonctionnement de la Commission sont à charge du budget de l'Etat. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le secrétariat de la Commission est assuré par des employés de l'Etat.

(2) Les membres de la Commission ont droit à une indemnité pour leur participation aux réunions des assemblées plénières ou groupes de travail, qui est fixée par règlement grand-ducal.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
Jean-Claude Juncker*

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

Règlement grand-ducal du 21 novembre 2008 portant fixation de l'indemnité des membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu l'article 11 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg;

Vu l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et considérant qu'il y a urgence;

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et de Notre Ministre du Trésor et du Budget et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. L'indemnité visée à l'article 11 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg est fixée à 25 euros.

Art. 2. Les indemnités sont liquidées à la fin de chaque année sur présentation d'un état collectif indiquant pour les membres de la Commission les sommes dues à titre d'indemnité. Ledit état devra être certifié exact par le Président de la Commission.

Art. 3. Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat, et Notre Ministre du Trésor et du Budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,*

Jean-Claude Juncker

Le Ministre du Trésor et du Budget,
Luc Frieden

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.

Henri

**Règlement d'ordre interne
de la Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg
en application de l'article 9 de la loi 21 novembre 2008 portant création d'une
Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg
(ci-après, « la Loi »)**

(Adopté par l'assemblée plénière du 13 juillet 2010, modifié le 12 juillet 2011, le 31 janvier 2012, le 17 juillet 2012, le 16 décembre 2014, le 16 mars 2017 et le 17 octobre 2017)

Table des matières :

Art. 1: Mission

Art. 2: Composition

2.1: Membres 2.2: Observateurs

Art. 3: Fonctionnement 3.1: Présidence

3.2. Bureau 3.3. Secrétariat

3.4 Le fonctionnement de l'assemblée plénière

3.5: La prise de décision de l'assemblée plénière

3.6: Groupes de travail

3.7: Dispositions financières

3.8: Rapport d'activités

3.9: Règlement d'ordre intérieur

Annexe

Art. 1: Mission

1.1. La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après « la CCDH », a comme mission la promotion et la protection des droits de l'Homme en accord avec la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH et les Principes de Paris, la Résolution 1992/54 de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies du 3 mars 1992 et la Résolution de l'Assemblée Générale A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

Au sein de la CCDH, les membres travaillent dans un esprit d'ouverture, d'impartialité et de tolérance. L'objectif de leurs avis et publications est de contribuer de manière constructive et démocratique, au dialogue culturel, social et politique.

Art. 2: Composition

2.1: Membres

2.1.1 : La désignation et la nomination des membres s'effectuent selon la procédure définie par le règlement du Gouvernement en conseil du 28 octobre 2009 et en accord avec les Principes de Paris, la Résolution 1992/54 de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies du 3 mars 1992 et la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

2.1.2 : En cas de renouvellement des mandats des membres, un courrier est adressé aux membres dont le mandat se termine, pour leur demander s'ils envisagent de renouveler leur mandat et d'exposer, le cas échéant, leurs motivations en assemblée plénière.

2.1.3 : La CCDH veille à une représentation équilibrée de femmes et d'hommes.

2.1.4 : Les membres de la CCDH sont tenus à un devoir de confidentialité. Les débats, votes et documents de travail, pour l'ensemble des travaux, sont strictement confidentiels à l'égard de toutes personnes, institutions ou autorités étrangères à la CCDH. Cela vaut en particulier pour les avis élaborés par la CCDH, qui restent confidentiels jusqu'au moment de leur publication par la CCDH.

2.1.5 : Chaque membre participe à la CCDH en son nom propre et ne représente en son sein aucun employeur, aucune institution, organisation ou autorité.

2.1.6 : Chaque membre de la CCDH s'engage

- à conserver ses qualités désignées à l'article 4 (2) de la loi du 21 novembre 2008 en vertu desquelles il est devenu membre,

- à ne pas indûment impliquer ni instrumentaliser la CCDH à l'occasion de prises de position ou d'engagements publics lorsqu'ils sont l'expression de ses convictions personnelles,

- à ne pas adopter de comportements, à ne pas tenir de discours, à ne pas publier des propos, à ne pas commettre intentionnellement sur le territoire national ou à l'étranger des actes qui nuiraient aux missions exercées et aux principes défendus par la CCDH,

- à ne pas engager la CCDH ni s'exprimer en son nom sans mandat de l'assemblée plénière,

- à ne pas porter préjudice à l'honneur ou à la compétence de la CCDH ou d'un de ses membres, ni publiquement, ni au sein de la CCDH.

2.1.7 : Si un manquement à l'une des obligations mentionnées au présent règlement est reproché à un membre, le président vérifie le bien-fondé de ce reproche. Si le manquement est reproché au président, un des vice-présidents désigné conformément à la procédure inscrite à l'article 3.1.1. sera appelé à remplir ce devoir. Le cas échéant le membre sera convoqué pour être entendu et, si nécessaire, se voir rappelé les termes de ses engagements. Une solution destinée à faire cesser le manquement est alors recherchée. Les membres peuvent être informés de la procédure et de son issue.

A défaut de solution satisfaisante ou en cas de manquement grave ou réitéré, le président, le cas échéant le vice-président ou au moins un tiers des membres de la commission peut décider d'inscrire ou de faire inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée plénière la proposition motivée de l'ouverture d'une procédure de révocation.

Le membre concerné est convoqué par la voie du secrétariat, par courrier recommandé avec accusé de réception et par lettre simple, au moins un mois avant la date de l'assemblée plénière pour être entendu.

Le courrier précise les griefs reprochés. Il indique aussi qu'une décision de proposition de révocation peut être prise à l'encontre du membre concerné, même en son absence. Il invite le membre à fournir au plus tard dix jours avant la date de l'assemblée plénière par écrit ses observations sur les griefs reprochés et la procédure envisagée.

Après débat, l'assemblée plénière peut adopter la proposition de révocation à bulletin secret et à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés.

La décision de proposition de révocation, à laquelle doit être joint le rapport de l'assemblée plénière ayant délibéré sur le sujet, est notifiée par courrier recommandé au Premier Ministre.

2.1.8. En outre, le membre s'engage à s'impliquer dans les activités et travaux de la CCDH, notamment par sa présence régulière aux assemblées plénières et sa participation dans au moins un groupe de travail.

En cas de manquement à cette obligation, le président envoie un courrier au membre concerné pour lui rappeler les conditions de ses qualités de membre de la CCDH. Si ce courrier n'est pas suivi d'effet, le membre est convoqué à une réunion avec la présidence. Si cette entrevue ne suffit pas à constater des changements ultérieurs dans l'assiduité du membre, la procédure de révocation, telle que décrite sous 2.1.7. est appliquée.

2.2. Observateurs

Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la protection des données, le président du Centre pour l'égalité de traitement et le président de « l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand » sont invités aux

assemblées plénières de la Commission. Ils assistent aux assemblées plénières avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.

Article 3 : Fonctionnement

3.1. Présidence

3.1.1 : La présidence se compose du président et de deux vice-présidents. Le vice-président le plus ancien en fonction et, en cas d'égalité d'ancienneté, suivant la date de leur nomination à la CCDH, remplace le président dans ses fonctions en cas d'empêchement.

Le président

- veille au bon fonctionnement de la Commission et à une communication respectueuse entre les membres et le secrétariat,
- dirige les débats au sein de la CCDH et recherche le consensus en vue d'un vote à l'assemblée plénière,
- assure la représentation de la CCDH, tant sur le plan national que sur le plan international,
- assure la communication avec les médias, assisté pour autant que nécessaire de membres des groupes de travail concernés et du secrétaire général.

3.2. Bureau

3.2.1. : Le bureau de la CCDH est composé de la présidence et du secrétariat général. Le secrétaire général assiste aux réunions du bureau avec voix consultative. Le bureau est responsable de la gestion quotidienne de la CCDH. Il fait le bilan de l'assemblée plénière antérieure et prépare l'assemblée plénière suivante. Il fixe les ordres du jour des assemblées plénières, propose un calendrier de réunions et un programme de travail annuels, examine les comptes de l'année ainsi que les demandes budgétaires pour l'exercice suivant présentés par le secrétaire général.

3.3: Secrétariat

3.3.1 : Le secrétariat, placé sous l'autorité de la présidence, est dirigé par le secrétaire général. Il est composé du secrétaire général et des personnes affectées au secrétariat.

Le secrétaire général

- assiste aux assemblées plénières et aux réunions des groupes de travail,
- est chargé de la gestion administrative de la CCDH,
- assure la gestion financière courante, sauf tout engagement financier hors dépenses courantes,
- assure le suivi des travaux administratifs,

- veille à mettre à la disposition des membres la documentation nécessaire pour la réalisation des travaux,
- gère les sites Internet, Intranet et Extranet de la CCDH.
- est responsable des publications de la CCDH,
- peut être mandaté par le président pour représenter la CCDH.

3.4: Le fonctionnement de l'assemblée plénière

3.4.1 : L'assemblée plénière est l'organe principal de la CCDH. Elle est composée de tous les membres présents et/ou représentés et du secrétaire général ou de son remplaçant.

3.4.2 : L'assemblée plénière se réunit sur convocation du président ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres.

3.4.3 : La convocation est adressée par le président, par écrit ou par courrier électronique, à l'ensemble des membres au moins une semaine avant la réunion. La convocation contient l'ordre du jour. Les autres documents à examiner en assemblée plénière sont joints. A titre exceptionnel, ces derniers peuvent être remis lors de l'assemblée.

3.4.4 : Les membres de la CCDH doivent, en cas d'empêchement, en informer le président ou le secrétariat.

3.4.5 : En cas d'empêchement, un membre peut donner une procuration de vote à un autre membre. Les procurations sont communiquées au secrétariat. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

3.4.6 : L'assemblée plénière ne peut délibérer que si la majorité de ses membres est présente ou représentée. Le défaut de quorum sera constaté dans le rapport.

3.4.7 : L'assemblée plénière adopte son ordre du jour au début de chaque séance. Les membres présents et/ou représentés peuvent proposer au vote un changement de l'ordre du jour ou introduire une question urgente à traiter séance tenante.

3.4.8 : Le président veille à ce que tous les membres de la CCDH puissent s'exprimer en assurant une répartition égale du temps de parole.

3.4.9 : Les membres de la CCDH ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect. Le membre qui risque d'avoir un conflit d'intérêt réel ou perçu en relation avec un élément discuté au sein de l'assemblée plénière, est tenu d'en prévenir le président au préalable. Le secrétaire général mentionne cette déclaration dans le rapport. Ce membre ne peut prendre part ni à la délibération ni au vote y relatif.

3.5: Prise de décision de l'assemblée plénière

3.5.1 : Toutes les décisions de la CCDH doivent obligatoirement être prises par l'assemblée plénière à la majorité absolue des membres, à l'exception des décisions

prévues par l'art. 3.2.1. et 3.5.7. La décision est considérée comme prise si le nombre de réponses atteint le quorum défini à l'article 3.4.6. et que le nombre de réponses positives atteint ou dépasse le seuil prévu à l'article 3.5.1.

3.5.2 : Tout document (avis, communiqué, étude ou rapport) soumis au vote de l'assemblée plénière, peut donner lieu à des propositions d'amendements, soit par écrit avant l'assemblée, soit lors des délibérations de celle-ci.

3.5.3: Trois membres au moins peuvent formuler une prise de position minoritaire, qui doit être communiquée au président au plus tard trois jours après l'adoption de l'avis par l'assemblée plénière. Cette prise de position minoritaire sera communiquée pour information à tous les membres avant d'être annexée à l'avis et publiée selon les mêmes modalités que ce dernier.

3.5.4. L'assemblée plénière peut décider de faire adopter un texte par voie de vote électronique. Dans ce cas, le groupe de travail en charge du texte finalise ce qui est décidé et discuté lors de cette assemblée en veillant à ce que les modifications reflètent fidèlement ce qui a été retenu en plénière. Le secrétariat envoie la version amendée aux membres en indiquant le délai de réponse fixé par le président. Les membres ne pourront répondre que par un vote positif ou négatif ou en exprimant leur abstention.

3.5.5: Les avis, communiqués, études, prises de position et recommandations validés par l'assemblée plénière sont envoyés par le secrétariat au Gouvernement.

3.5.6. : Le rapport de l'assemblée plénière est établi par le secrétariat. Il indique le nom des membres présents, absents (avec ou sans excuse), les points traités et les décisions adoptées. Le rapport adopté est signé par le président et le secrétaire général. Le rapport résume le débat et contient une liste encadrée des décisions prises. Le rapport de l'assemblée précédente est communiqué aux membres en même temps que la convocation pour l'assemblée suivante et soumis à leur approbation au début de celle-ci. Tout membre a le droit de contester le contenu du rapport. Si les réclamations sont considérées comme fondées par la majorité des membres présents ou représentés, le secrétariat est chargé de présenter, séance tenante ou au plus tard pour l'assemblée suivante, un texte remanié conforme à la décision de la CCDH.

3.5.7. En cas de survenance d'un événement avéré, grave et actuel, qui nécessite une intervention immédiate de la CCDH sans qu'une assemblée plénière ne puisse être convoquée en temps utile, tout membre peut proposer un texte visant à

-recommander au ministre compétent de surseoir provisoirement à l'exécution d'une pratique ou d'une décision dans l'attente d'une prise de position de la part de la CCDH,

-rappeler publiquement les principes généraux des droits de l'Homme applicables en la matière.

La proposition devra être accompagnée d'une motivation. Le président décide de la suite à donner à cette proposition.

A l'assemblée plénière suivante, le président et le membre à l'origine de la procédure feront rapport de la mesure d'urgence exercée et des motifs à sa base qui seront notés dans le rapport de l'assemblée.

3.5.8. La CCDH communique avec l'extérieur par tout moyen qu'elle juge approprié.

3.6: Groupes de travail

3.6.1. : Un groupe de travail est composé d'au moins trois membres ainsi que d'un membre du secrétariat.

3.6.2. : Le mandat des groupes de travail est défini par l'assemblée plénière. En cas d'urgence, le président mandate un groupe de travail d'une mission définie à confirmer par l'assemblée plénière suivante.

3.6.3. : Les groupes de travail fixent leur calendrier de réunions. Ils élisent en leur sein un membre président le groupe de travail et font rapport à l'assemblée plénière de l'avancement de leurs travaux.

3.6.4. : Les membres du groupe de travail ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect. Le membre qui risque d'avoir un conflit d'intérêt réel ou perçu en relation avec un élément discuté au sein du groupe de travail, est tenu d'en prévenir le président au préalable.

3.7: Dispositions financières

3.7.1. : La CCDH profite d'une dotation budgétaire annuelle inscrite au budget du Ministère d'Etat. Cette dotation est définie d'après les règles budgétaires étatiques.

3.8: Rapport d'activités

3.8.1: Le secrétariat élabore le rapport annuel d'activités avec les contributions des membres. Le rapport d'activités est adopté en assemblée plénière.

3.8.2 : Conformément à la résolution du 22 octobre 2008 de la Chambre des Députés, le rapport d'activités de la CCDH est transmis à la Chambre des Députés pour que celle-ci puisse
« *organiser annuellement un débat public sur le rapport général sur les activités de la CCDH* ».

3.9: Règlement d'ordre intérieur

3.9.1 : Le règlement d'ordre intérieur est adopté et peut être révisé à la majorité absolue des voix des membres présents ou représentés.

3.9.2 : Un exemplaire du règlement d'ordre intérieur est remis à chaque membre de la CCDH.

ANNEXE

Saisine de la CCDH sur un avant-projet de loi

La CCDH est contactée par un ministère :

a. Invitation à une réunion au ministère :

- La CCDH est invitée à une discussion sur l'avant-projet de loi. Au cas où le texte de l'avant-projet de loi n'est pas envoyé avec l'invitation, il doit être demandé au ministère avant la réunion, en prenant en compte la confidentialité du document.
- La présidence mandate un groupe de travail d'une mission définie à confirmer par l'assemblée plénière suivante, conformément à l'article 3.4.2. du ROI.
- Si le temps le permet, une prise de position est élaborée par le groupe de travail et le secrétariat (approbation par l'assemblée plénière, si possible).
- Avant de participer à la réunion, un courrier est envoyé au ministère concerné, qui définit le rôle de la CCDH. La CCDH ne s'exprimera pas sur le fond de la question, mais elle pourra attirer l'attention du ministère sur le risque d'une violation des droits de l'Homme. L'intervention est donc limitée à l'essentiel des principes de droits de l'Homme.
- La prise de position est présentée lors de la réunion au ministère, à laquelle participera également un membre du secrétariat. (Au cas où il n'y aurait pas assez de temps pour préparer une prise de position, les représentants de la CCDH le notifient lors de la réunion avec l'information qu'un texte écrit suivra.)

ou

b. Demande d'un avis écrit sur un avant-projet de loi par un ministère :

- Une prise de position est élaborée par le groupe de travail et le secrétariat.
- La prise de position est adoptée par l'assemblée plénière
- Le texte est envoyé au ministère.

Le courrier qui accompagne la prise de position/recommandations de la CCDH indiquera que la CCDH se réserve le droit d'élaborer un avis sur le projet de loi.

La CCDH pourra décider de ne pas s'exprimer sur un avant-projet de loi, si le temps ne le permet pas ou si elle doit traiter des dossiers plus urgents.

La CCDH s'exprime seulement sur un texte écrit déjà existant. Elle ne participera en aucun cas à l'élaboration ou à la rédaction d'un avant-projet de loi.

La présente procédure est à intégrer dans le règlement d'ordre interne.

Il a été décidé de remettre ce point à l'ordre du jour dans deux ans pour évaluer l'impact que cela a pu avoir et aussi sur les éventuelles manipulations qui ont pu avoir lieu.



Le Gouvernement en Conseil,

Vu l'article 4 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg ;

Considérant les Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions de défense des droits de l'homme qui doivent être respectés afin de pouvoir participer aux réunions du Comité international de Coordination des Institutions nationales de Protection des Droits de l'Homme ;

Considérant l'attachement du Gouvernement à une composition pluraliste de la Commission consultative des Droits de l'Homme ;

Considérant que les membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme sont, en application de l'article 4 paragraphe 2 de la loi du 21 novembre 2008, des personnalités issues de la société civile et choisies en raison de leurs compétences et de leur engagement en matière des droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société ;

Arrête :

Art. 1^{er}. Les membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme sont nommés par le Gouvernement en Conseil, après avis d'un comité composé des présidents du Conseil national des Femmes, d'Amnesty International Luxembourg, de la Caritas Luxembourg et de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture Luxembourg ainsi que du directeur de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Les membres du comité s'expriment en leur nom personnel.

Art. 2 La Commission consultative des Droits de l'Homme transmet toute proposition de nomination au Premier Ministre. La proposition de nomination est accompagnée d'un avis motivé qui tient compte des critères fixés à l'article 4 paragraphe (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 3 Le Premier Ministre adresse la proposition de nomination dans les quinze jours de la réception au comité visé à l'article premier. Le comité, qui veille à une composition pluraliste de la Commission consultative des Droits de l'Homme, adopte son avis à la majorité simple dans un délai d'un mois.

Art. 4. Le Premier Ministre, Ministre d'État, est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

Approuvé par le Conseil
de Gouvernement en sa
séance du 28 OCT. 2009

Luxembourg, le

Les membres du Gouvernement,

PRINCIPES DE PARIS

PRINCIPES CONCERNANT LE STATUT ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

En octobre 1991, le Centre pour les droits de l'homme a organisé des rencontres internationales pour examiner et mettre à jour les informations sur les institutions nationales chargées des droits de l'homme. Ont participé à ce séminaire des représentants d'institutions nationales, d'Etats, de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, ainsi que d'organisations interGouvernementales et non Gouvernementales.

Outre qu'ils ont échangé des vues sur les dispositions existantes, les participants à ces rencontres ont élaboré une série exhaustive de recommandations sur le rôle, la composition, le statut et les fonctions des institutions nationales chargées des droits de l'homme. Ces recommandations, qui ont été approuvées par la Commission des droits de l'homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993), sont résumées ci-après.

A. Compétences et attributions

1. Une institution nationale est investie de compétences de protection et de promotion des droits de l'homme.

2. Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.

3. Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :

a) Fournir à titre consultatif au Gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme. L'institution nationale peut décider de les rendre publics. Ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative de l'institution nationale se rapportent aux domaines suivants :

i) Toutes dispositions législatives et administratives, ainsi que celles relatives à l'organisation judiciaire destinées à préserver et étendre la protection des droits de l'homme. A cet égard, l'institution nationale examine la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et fait les recommandations qu'elle estime appropriées en vue de s'assurer que ces textes soient respectueux des principes fondamentaux des droits de l'homme. Elle recommande, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;

- ii) Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;
- iii) L'élaboration des rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;
- iv) Attirer l'attention du Gouvernement sur les situations de violations des droits de l'homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du Gouvernement.
- b) Promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'Etat est partie, et à leur mise en œuvre effective;
- c) Encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en œuvre;
- d) Contribuer aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;
- e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme;
- f) Etre associée à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;
- g) Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant l'opinion publique notamment par l'information et l'enseignement, en faisant appel à tous organes de presse.

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie élective ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :

- Des organisations non Gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;
- Des courants de pensées philosophiques et religieux;

- D'universitaires et d'experts qualifiés;
- Du parlement;
- Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'Etat et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition.

C. Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit :

1. Examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le Gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant;
2. Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence;
3. S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations;
4. Se réunir sur une base régulière et autant que de besoin en présence de tous ses membres régulièrement convoqués;
5. Constituer en son sein en tant que de besoin des groupes de travail et se doter de sections locales ou régionales pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions;
6. Entretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme (notamment ombudsmen, médiateurs, ou d'autres organes similaires);
7. Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non Gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer des rapports avec les organisations non Gouvernementales qui se consacrent à la protection et la promotion des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

D. Principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Une institution nationale peut être habilitée à recevoir et examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elle peut être saisie, par des particuliers, leurs représentants, des tierces parties, des organisations non Gouvernementales, des associations et syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des commissions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

1. Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes, ou, le cas échéant, en ayant recours en tant que de besoin à la confidentialité;
2. Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès;
3. Se saisir des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;
4. Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou réformes des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés rencontrées par les auteurs des requêtes pour faire valoir leurs droits.