



Commission de la Santé et des Sports

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Procès-verbal de la réunion du 21 avril 2023

Ordre du jour :

Échange de vues avec le Dr Tlaleng Mofokeng, Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale du Conseil des droits de l'homme des Nations unies

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gusty Graas, M. Max Hengel, M. Dan Kersch, remplaçant Mme Cécile Hemmen, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Délégation du Conseil des droits de l'homme des Nations unies

Dr Tlaleng Mofokeng, Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale du Conseil des droits de l'homme des Nations unies
Karin Hechenleitner Schacht, du Bureau de la Rapporteuse spéciale

Excusés : Mme Francine Closener, M. Jeff Engelen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, Mme Nathalie Oberweis, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Emile Eicher, Mme Stéphanie Empain, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Nathalie Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports

*

Échange de vues avec le Dr Tlaleng Mofokeng, Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale du Conseil des droits de l'homme des Nations unies

Monsieur Mars Di Bartolomeo (du groupe politique LSAP), Président de la Commission de la Santé et des Sports, souhaite la bienvenue au Dr Tlaleng Mofokeng, Rapporteuse spéciale sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, ci-après « *Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale* ». Il rappelle que la présente réunion s'inscrit dans le cadre de la visite de travail que Madame la Rapporteuse spéciale effectue du 17 au 26 avril 2023 au Luxembourg.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports se félicite du fait que le mandat de la Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale coïncide avec les principes du système de santé luxembourgeois, qui est basé sur les valeurs de solidarité, d'accessibilité universelle et d'équité de traitement. Il précise que le système de sécurité sociale luxembourgeois est financé, d'une part, par les cotisations sociales prélevées sur les salaires et les cotisations versées par les employeurs et, d'autre part, par une contribution de l'État. Contrairement à d'autres pays, il n'est pas nécessaire de s'affilier à une assurance complémentaire pour bénéficier de la meilleure qualité possible de prestations de soins de santé. L'orateur met en garde contre un démantèlement du principe de solidarité sur lequel est basé le système de santé luxembourgeois. Afin de faire en sorte que les soins de santé soient également accessibles aux personnes non affiliées à la sécurité sociale, il a été décidé de mettre en œuvre le projet « *Couverture universelle des soins de santé* » (CUSS), qui est opérationnel depuis un an.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports souligne que le Luxembourg s'efforce depuis une quinzaine d'années d'accorder la même attention à la santé mentale qu'à la santé physique et renvoie à la gestion décentralisée de la psychiatrie, avec une intégration des services aigus dans les hôpitaux généraux et un développement de l'offre extrahospitalière ambulatoire. En ce qui concerne la santé sexuelle, l'orateur fait savoir que les moyens de contraception sont remboursés intégralement et sans limite d'âge depuis le 1^{er} avril 2023. Il renvoie en outre à l'initiative du Laboratoire national de santé de créer une unité médico-légale de documentation des violences (umedo) qui s'adresse aux adultes victimes de violences corporelles et/ou sexuelles ne souhaitant pas déposer plainte dans un premier temps. Enfin, le Luxembourg accorde une importance particulière à l'accès aux médicaments contre le VIH/sida, y inclus dans les pays en voie de développement. Pour cette raison, il a œuvré au niveau européen pour un accès aux produits antirétroviraux à prix réduit.

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports passe ensuite la parole à Madame la Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale qui explique l'objectif de sa visite ainsi que les raisons qui l'ont amené à demander un échange de vues avec des représentants du pouvoir législatif. Elle rappelle que les obligations que les États sont tenus de respecter en matière de droits de l'homme découlent du droit international et sont donc juridiquement contraignantes. Elle souligne en outre que la législation en matière de santé peut non seulement garantir l'accès aux soins de santé, mais également favoriser la création d'un environnement qui permet aux professionnels de santé de faire leur travail dans les meilleures conditions possibles et dans le respect de la dignité des personnes concernées. La législation en matière de santé constitue donc un outil important qui peut favoriser ou entraver le droit à la santé.

Une partie du travail de la Rapporteuse spéciale consiste à examiner les situations des personnes vulnérables, et notamment celles des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, des personnes vivant dans la pauvreté, des communautés minoritaires, des personnes en situation de handicap, des personnes vivant dans des institutions résidentielles, des personnes en détention, des toxicomanes ainsi que des personnes LGBT et appartenant à des minorités de genre.

La Rapporteuse spéciale rappelle qu'une des obligations légales des États découle des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui définit le type d'obligations à remplir pour garantir le droit à la santé au niveau national. La Rapporteuse spéciale est d'accord pour dire que la santé doit être considérée en termes de solidarité et de système multilatéral et exprime son appréciation pour l'initiative susmentionnée de lutte contre le VIH/sida. De manière générale, elle se félicite du fait que le Luxembourg est un partenaire important des acteurs de la solidarité mondiale, comme le Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et un des rares pays qui ont augmenté leur contribution à ces systèmes mondiaux de gouvernance de la santé.

L'oratrice souligne qu'une importance toute particulière revient à l'obligation de s'abstenir d'appliquer des pratiques discriminatoires sur base du statut de demandeur d'asile, d'immigrant illégal ou de minorité. Il faut faire en sorte que ces personnes continuent à recevoir des soins préventifs, palliatifs et curatifs et accorder une attention particulière aux pratiques susceptibles de discriminer plus spécifiquement les femmes et les communautés LGBT. À cet égard, la Rapporteuse spéciale salue la décision du Gouvernement luxembourgeois de prévoir un remboursement intégral des moyens de contraception.

Madame la Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale relève l'importance pour les États de prendre des mesures, y compris législatives, pour s'assurer que des tiers ne puissent pas limiter le droit à la santé. Ceci lui semble particulièrement pertinent dans le cas du Luxembourg où le ministère de la Santé collabore avec des associations et d'autres acteurs non gouvernementaux qui deviennent ainsi des tiers impliqués dans l'information et l'orientation des personnes vers les prestataires de soins de santé ou la fourniture de soins à domicile. Étant donné que la responsabilité incombe toujours à l'État, il importe de disposer de lignes directrices et de protocoles clairs sur la manière dont ces relations doivent être gérées.

La Rapporteuse spéciale constate avec satisfaction que les textes législatifs et réglementaires luxembourgeois s'inspirent souvent de la législation et de la réglementation européennes. Cela étant, elle s'interroge sur la façon dont le Luxembourg garantit que la politique nationale ne sera pas exposée aux changements politiques qui pourraient survenir au niveau de la Grande Région, considérant que le système de santé luxembourgeois dépend largement de travailleurs frontaliers. En effet, la pandémie Covid-19 a surexposé la dépendance du Luxembourg à l'égard des professionnels de santé provenant de l'étranger.

En outre, la Rapporteuse spéciale se demande dans quelle mesure les professionnels de santé ont accès à la procédure législative en utilisant les données épidémiologiques qu'ils recueillent tous les jours. Elle constate que l'aspect pratique de l'application de la loi a des répercussions sur le droit à la santé, d'où l'importance de faire en sorte que le processus législatif soit aussi participatif et transparent que possible. Il faut en effet comprendre que la législation a un impact direct sur la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des soins de santé. Il s'agit dès lors de trouver des voies et méthodes institutionnalisées pour assurer une coopération entre les différents acteurs.

En guise de réponse, Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports estime que l'interaction entre les forces vives du secteur de la santé et les autorités est

largement satisfaisante. En effet, les chambres professionnelles, le Collège médical, le Conseil supérieur de certaines professions de santé, la Fédération des hôpitaux luxembourgeois et l'Association des médecins et médecins-dentistes assurent une coopération étroite avec les prestataires de soins de santé et les ministères concernés afin d'améliorer encore le système de santé luxembourgeois, même s'il n'y a pas toujours convergence de vues. Il existe également une interaction avec les institutions européennes. À titre d'exemple, l'orateur rappelle que la Commission européenne avait approuvé en 2004 la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur présentée par le commissaire Frits Bolkestein. Étant donné que l'application de la directive dite Bolkestein aux soins de santé aurait porté atteinte au principe d'un accès égal et universel à des soins de santé de qualité, le Luxembourg s'était opposé avec succès à cette tentative de libéralisation du système de santé. En revanche, il a soutenu la directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers.

En ce qui concerne la coopération entre les différents acteurs du système de santé, l'orateur souligne que le ministère de la Santé assure une coordination étroite avec les autres ministères concernés (Famille, Sécurité sociale), les offices sociaux au niveau local et les organisations non gouvernementales (ONG) engagées dans le domaine de la santé, qui sont souvent mieux placées que les autorités de santé pour connaître les problèmes du terrain. Il explique que les personnes à revenu modeste ont la possibilité de demander le tiers payant social auprès de l'office social, ce dispositif ayant pour but de faciliter l'accès aux soins médicaux et médico-dentaires des personnes en difficulté. En outre, le paiement immédiat direct est en cours de réalisation, grâce auquel l'assuré n'aura plus besoin d'avancer le montant qui lui est remboursé par la Caisse nationale de santé.

Madame la Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale reprend la parole pour constater que les crises énergétique et climatique ont des répercussions sur la migration dans la mesure où les victimes de ces crises sont amenées à demander une protection internationale. Elle note avec satisfaction que le Luxembourg a décidé, en mars 2022, d'accorder le statut de la protection temporaire aux personnes ayant fui la guerre en Ukraine. Elle estime que cela nécessite une réponse particulière sur le plan juridique afin de permettre aux ministères concernés de réagir en temps utile, y inclus au niveau du système de santé.

Madame la Rapporteuse spéciale souligne que la crise du logement est une autre question qui se pose dans ce contexte. Cette problématique semble même avoir un impact sur les personnes privées de liberté, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile ou de détenus dont la peine d'emprisonnement est arrivée à son terme et qui, faute d'un logement, risquent de ne pas avoir accès à l'ensemble des prestations sociales. L'oratrice juge important que le Luxembourg se coordonne au niveau national en s'inspirant des lignes directrices européennes et internationales en la matière pour élaborer un plan national visant à porter remède à cette situation.

De manière générale, la Rapporteuse spéciale se demande si le Luxembourg est disposé à accepter une assistance de la part d'experts travaillant dans le système multilatéral qui peuvent apporter un soutien technique et fournir des informations en termes de droits de l'homme. Accepter une telle assistance lui semble être une bonne pratique permettant d'apporter une réponse coordonnée à des questions transversales.

Dans sa réponse, Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports rappelle que la couverture universelle des soins de santé existe bel et bien dans le cadre du système de santé luxembourgeois, tout en soulignant l'importance pour l'État de traduire ce principe dans les faits. En effet, il faut faire en sorte que les personnes arrivant au Luxembourg puissent accéder au système de santé peu importe leur statut ou leurs circonstances de vie. Alors que le Luxembourg est en train de faire des progrès à cette fin, il s'agit également de procéder à

une évaluation afin de déterminer l'efficacité du projet CUSS. L'orateur renvoie dans ce contexte à l'évaluation de la réforme de la psychiatrie et de la politique de santé mentale qu'il s'agit d'effectuer à des intervalles réguliers afin de pouvoir combler les lacunes existantes. Il souligne que le nouvel Observatoire national de la santé est appelé à jouer un rôle primordial à cet égard. Monsieur le Président assure que la question de la couverture universelle des soins de santé est considérée comme une priorité par la Chambre des Députés et sans doute aussi par le prochain Gouvernement.

Monsieur Paul Galles (du groupe politique CSV) ajoute que le projet CUSS s'adresse à toute personne qui n'est pas affiliée à la sécurité sociale luxembourgeoise pour quelque raison que ce soit. Sont en effet visées les personnes qui sont habituellement sur le territoire national, n'ont aucune source de revenu et ne peuvent pas bénéficier d'un soutien par un office social ou une autre entité publique. Ce projet est mis en œuvre en coopération avec les associations qui sont régulièrement en relation avec les personnes vulnérables. L'orateur estime que la mise en œuvre de ce projet se fait sans heurt, même s'il reste à améliorer certains détails.

Monsieur Fernand Kartheiser (de la sensibilité politique ADR) renvoie aux propos récents de la ministre sud-africaine des Relations internationales et de la Coopération qui a accusé l'Occident d'adopter parfois une attitude condescendante et intimidante à l'égard de l'Afrique. L'orateur s'interroge dans ce contexte sur le rôle joué par les Nations unies à l'égard de la souveraineté des États membres dans des domaines sensibles comme la santé ou l'identité de genre. Il rappelle à cet égard que les États membres de l'Union européenne (UE) sont responsables de l'organisation et de la fourniture de services de santé et de soins médicaux, alors que le rôle de l'UE se limite à compléter les politiques nationales dans ce domaine. Or, des discussions sont en cours sur un éventuel transfert de compétences des États membres à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en matière de lutte contre les pandémies. Au vu de ce qui précède, l'orateur demande l'opinion de la Rapporteuse spéciale sur l'évolution de la relation entre le système onusien et les États membres.

Dans sa réponse, Madame la Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale précise qu'elle est une experte indépendante qui tient l'Organisation des Nations unies pour responsable au même titre que les autres acteurs du système international des droits de l'homme. Elle rappelle que les droits de l'homme ont un caractère universel et qu'en ratifiant les traités en question, le Luxembourg s'est engagé à respecter ces normes minimales. En ce qui concerne le droit à la santé, la Rapporteuse spéciale juge important de disposer d'un cadre juridique approprié pouvant mener à l'adoption d'un plan national. Elle relate avoir eu une discussion en ce sens avec les ministres de la Santé et de l'Économie qu'elle a encouragé à travailler davantage ensemble afin de mieux répondre aux besoins de la population luxembourgeoise. Elle juge également nécessaire de favoriser une méthode ouverte et institutionnalisée de travail avec la société civile et les organismes de recherche afin de baser les politiques de santé davantage sur des données objectives. Même si le Luxembourg s'inspire des lignes directrices de l'UE ou de l'OMS sur la manière de traiter les patients souffrant de troubles mentaux par exemple, c'est l'application de ces normes internationales relatives aux droits de l'homme qui peut lui donner un sentiment d'appropriation.

La Rapporteuse spéciale précise encore que les rapports qu'elle présente au Conseil des droits de l'homme en juin et à l'Assemblée générale des Nations unies en octobre visent à formuler des recommandations applicables. L'objectif de ses discussions avec les autorités luxembourgeoises est donc d'obtenir des informations plus détaillées sur les problèmes d'application des normes internationales au Luxembourg. Elle souhaite en effet savoir où se situent les problèmes dans la mise en œuvre pratique de la loi et dans l'élaboration d'une nouvelle législation dans le contexte actuel de crise économique, énergétique et climatique et de croissance démographique au Luxembourg. Elle estime que la capacité d'analyser les politiques nationales dépend de l'existence d'une action nationale qui permet de protéger la

souveraineté du pays, tout en soulignant que le système multilatéral favorise une approche commune des États membres en tant que citoyens du monde.

Afin d'illustrer la coopération entre les différents acteurs du secteur de santé luxembourgeois, Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports renvoie au comité quadripartite en matière d'assurance maladie-maternité qui se réunit deux fois par an afin de faire le point de la situation et de définir des priorités. Il cite également l'exemple du Gesondheetsdësch qui a pour objectif l'adoption du Plan National Santé. L'orateur souligne que le système de santé luxembourgeois est basé sur la médecine hospitalière, d'où l'importance de renforcer les soins de santé primaires et d'y intégrer le volet de la santé mentale. À cette fin, le Luxembourg est en train d'élaborer un plan national de santé mentale ainsi qu'un plan national de fin de vie. Monsieur le Président rappelle que l'objectif de la décentralisation de la psychiatrie a été atteint endéans des échéances remarquables grâce notamment à une approche participative via la plate-forme réunissant les acteurs de la lutte contre les pathologies de santé mentale. Il rappelle également que la Coopération luxembourgeoise vise à soutenir le développement du secteur de la santé dans ses pays partenaires. En ce qui concerne les soins de santé transfrontaliers, l'orateur précise que les travailleurs frontaliers sont affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise et jouissent dès lors des mêmes droits que la population résidente. En tant que petit pays qui ne peut pas offrir toute la panoplie de soins de santé spécialisés, le Luxembourg adopte par ailleurs une approche généreuse à l'égard du remboursement des coûts de soins de santé transfrontaliers.

Madame la Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale estime que les autorités luxembourgeoises insistent beaucoup sur la nécessité d'avoir un domicile ou une adresse et se demande dans quelle mesure cette obligation a des répercussions sur différentes catégories de personnes vulnérables, notamment à la lumière de la crise du logement. La Rapporteuse spéciale renvoie au cas de figure où l'un des parents serait un résident luxembourgeois et l'autre n'aurait pas d'adresse au Luxembourg, de sorte que l'enfant pourrait être déplacé dans un autre pays sans bénéficier d'un droit de visite au Luxembourg. Ou bien le parent vivant au Luxembourg serait sans domicile fixe et l'enfant ne disposerait donc pas d'adresse au Luxembourg. Selon la Rapporteuse spéciale, il s'agirait là d'un problème récurrent. Un autre problème concernerait les demandeurs d'asile déboutés, dont certains continuent à vivre au Luxembourg sans documents, ce qui les oblige à se tourner vers le marché noir ou à travailler pour des entreprises qui n'ont pas le même niveau de protection du travail. Il s'ensuit que ces personnes ont des difficultés à trouver un logement et, partant, à avoir accès au système de sécurité sociale.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports précise dans sa réponse que les autorités assurent une coopération étroite avec les associations et les assistants sociaux actifs sur le terrain. En effet, le projet CUSS a été développé sur base d'une initiative proposée par les acteurs du terrain. En ce qui concerne le cas de figure évoqué par la Rapporteuse spéciale, l'orateur précise que les membres de famille peuvent être coassurés sous l'affiliation d'un assuré principal. Les personnes en situation irrégulière et vivant au Luxembourg, y inclus les mineurs, ont accès aux soins de santé par le biais de la CUSS. En revanche, les personnes qui ne vivent pas habituellement sur le territoire national et qui ne sont pas coassurées en tant que membres de famille ont effectivement du mal à se faire soigner au Luxembourg.

Monsieur Fernand Kartheiser souligne que les personnes qui se voient refuser le droit d'asile par le Gouvernement et par les tribunaux n'ont pas le droit de rester légalement sur le territoire luxembourgeois. Étant donné que les tribunaux luxembourgeois adoptent normalement une approche généreuse en matière d'asile, la vie des demandeurs d'asile déboutés n'est généralement pas en danger dans leur pays d'origine. Selon l'orateur, ces personnes séjournent donc illégalement dans notre pays et sont libres de choisir de quitter le Luxembourg.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports précise à cet égard que les demandeurs d'asile déboutés ont toutefois accès aux soins médicaux tant qu'ils séjournent sur le territoire national.

Monsieur Fernand Kartheiser confirme qu'il n'appartient pas aux médecins d'interroger ou de signaler à la police les personnes en situation irrégulière qui demandent une aide médicale.

En guise de conclusion, Madame la Rapporteuse spéciale sur le droit à la santé physique et mentale se félicite de l'échange de vues fructueux qu'elle a eu avec les membres des commissions parlementaires. Elle souligne que sa visite de travail au Luxembourg lui a permis de mieux comprendre le système de santé luxembourgeois. Le rapport qu'elle présentera au Conseil des droits de l'homme englobera les différents niveaux de la gouvernance de la santé, dans le cadre de laquelle la Chambre des Députés joue un rôle de premier ordre.

Procès-verbal approuvé et certifié exact