



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

Avis

sur

le projet de loi n°7943

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

Avis 1/2022

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH a été saisie du projet de loi n°7943 en date du 5 janvier 2022. Ce dernier vise principalement à adapter les règles relatives aux certificats de vaccination ainsi qu'à la durée de l'isolement des personnes infectées par le virus SARS-CoV-2. En date du 6 janvier 2022, un projet d'amendements gouvernementaux a été déposé.

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.

Avant d'analyser de manière plus approfondie les différentes mesures proposées, la CCDH se doit tout d'abord de regretter le processus législatif des lois Covid, en particulier des dernières semaines. Elle rappelle, à l'instar de ses nombreux avis précédents,¹ que le processus démocratique, l'État de droit, la compréhensibilité ainsi que l'adhésion aux mesures Covid risquent d'être fragilisés considérablement à court et à long terme par une approche marquée par la précipitation et les changements constants.² Une telle approche ne correspond d'ailleurs guère aux principes fondamentaux de clarté, de prévisibilité et d'accessibilité de la loi. Malgré une certaine urgence, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à prendre autant que possible le temps nécessaire à la prise de position réfléchie et cohérente et à redoubler d'efforts pour expliquer les mesures de manière compréhensible à la population. Il importe aussi qu'ils prennent en compte les nombreux avis qui sont élaborés par les différents organismes et qui jusqu'à présent n'ont guère impacté les textes législatifs, car le plus souvent ignorés. En même temps, toute mesure et tout changement se doivent d'être basés sur des données scientifiques, tout en veillant au respect pour les droits humains. Ainsi, la CCDH ne comprend pas en quoi les données sur lesquelles le gouvernement se base actuellement n'auraient pas déjà été disponibles au mois de décembre. Quant au respect des droits humains, elle invite le gouvernement à tenir dûment compte des débats dans les pays voisins et à apporter systématiquement les modifications législatives lorsque celles-ci s'avèrent nécessaires en vue d'un respect plus accru des droits humains.³ D'ailleurs, il en va de même en ce qui concerne le débat autour de la question d'une potentielle obligation vaccinale pour laquelle la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à tenir compte avec attention de toutes les recommandations précitées (p.ex. clarté de la loi,

¹ CCDH, Avis n°5/2020.

² Muriel Fabre-Magnan, *L'État de droit est-il malade du Covid-19 ?*, Figaro, 21 décembre 2021, disponible sur www.lefigaro.fr/vox/societe/muriel-fabre-magnan-l-etat-de-droit-est-il-malade-du-covid-19-20211221.

³ Voir notamment l'Avis de la Défenseure des droits de la République Française n°22-01 du 4 janvier 2022, disponible sur https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/defenseur_des_droits_-_avis_22-01_0.pdf. Voir aussi la décision récente du Conseil d'Etat belge (en référé) qui a suspendu la fermeture des lieux culturels en affirmant que les données fournies n'étaient pas suffisamment claires et précises pour permettre une restriction aussi importante des libertés sans prouver en quoi un risque sanitaire précis et accru était à déceler dans ces lieux.

respect pour l'État de droit, adoption de mesures basées sur des données scientifiques) et à respecter leurs obligations découlant du droit international des droits humains.

La CCDH note que les auteurs du projet de loi ont procédé à un remaniement de l'article relatif au régime *Covid check*. Ce dernier sera dorénavant encadré par un nouvel article 2 ainsi que par l'article 1^{er}, point 27°.

L'article 2 précité **généralise et renforce, d'une part, le régime *Covid check* 2G+** (vaccination ou rétablissement couplée à une obligation de test) et **élargit, d'autre part, le cercle des personnes qui seront exemptées de l'obligation de test supplémentaire**. Dans le cadre de ce régime, le projet de loi opère une distinction entre les personnes « *éligibles à la vaccination de rappel* » et celles qui ne le sont pas. Selon le commentaire des articles, cette deuxième catégorie de personnes concerne par exemple « *actuellement les enfants et les adolescents, mais aussi toutes les personnes qui ne sont pas encore vaccinées ou celles qui viennent de recevoir leur première dose de vaccin, voire leur deuxième dose et qui ne sont pas encore éligibles* ». ⁴ Les règles applicables à ces deux catégories de personnes sont plus ou moins identiques.

En bref, les personnes dont le schéma vaccinal complet date de moins de 180 jours, les personnes rétablies depuis moins de 180 jours ainsi que les personnes qui ont reçu une vaccination de rappel peuvent accéder aux événements qui sont soumis au régime *Covid check*.

Les personnes dont le schéma vaccinal complet date de plus de 180 jours doivent faire un test (autodiagnostique sur place, PCR ou antigénique rapide certifié) pour accéder à un événement *Covid check*.

Il y a lieu de noter que le texte continue à prévoir des exceptions pour les personnes pour lesquelles il y a des contre-indications à la vaccination ⁵ ainsi que les enfants âgés de moins de 12 ans et 2 mois ⁶.

En outre, le nouvel article 3*bis* introduit une **date limite pour la validité du certificat** de vaccination : ainsi, les personnes dont le certificat de vaccination excède 270 jours à partir de la dernière dose de la primo-vaccination seront écartées des événements *Covid check*. Actuellement, les certificats relatifs à une « vaccination de rappel » disposent d'une durée de validité illimitée « *étant donné qu'il n'existe pas encore suffisamment de données concernant la durée de protection conférée par le rappel* ». ⁷ Le projet de loi propose d'ailleurs d'introduire une définition de cette notion de « vaccination de rappel » : il s'agit de l'administration d'une ou de plusieurs doses supplémentaires de vaccin après un schéma de primo-vaccination complet « *selon les indications à définir par le directeur de la santé sous forme d'ordonnance* ». ⁸ Il est

⁴ Projet de loi 7943, *Commentaire des articles*, pp. 1-2. À noter que dorénavant la recommandation est que les adolescents entre 12 et 17 ans peuvent aussi recevoir une vaccination de rappel.

⁵ Ces personnes doivent, à côté de la présentation de leur certificat de contre-indication, faire un test pour accéder à l'événement *Covid check*. Le commentaire des articles précise que les femmes enceintes tombent, pendant le premier trimestre de leur grossesse dans la catégorie des personnes titulaires d'un certificat de contre-indication à la vaccination contre la COVID-19.

⁶ Ces enfants ne sont soumis à aucune condition pour accéder à un événement *Covid check*.

⁷ Projet de loi 7943, *Commentaire des articles*, p. 3.

⁸ Projet de loi 7943, Article 1er, point 35°.

regrettable que ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs n'expliquent le sens de cette définition. Quels types de décisions pourront être prises par le directeur de la santé sur base de cet article ? La CCDH se doit de réitérer d'une manière générale son opposition par rapport à l'idée d'octroyer des pouvoirs étendus au pouvoir exécutif par voie d'ordonnance, surtout dans un domaine traditionnellement réservé à la loi et lorsque les conséquences d'une telle décision ont un impact direct sur la vie privée et l'accès à la participation à la vie sociale et par conséquent sur les droits humains. En tout état de cause, la CCDH rappelle encore une fois que toute décision doit se baser sur les recommandations des experts internationaux et nationaux.

Tous ces changements répondraient au besoin d'élargir « *les catégories de personnes pouvant être exemptées de l'obligation supplémentaire de test tout en maintenant un cadre strict* ». ⁹ Les personnes dont le schéma vaccinal complet date de moins de 180 jours disposeraient « *a priori d'une protection vaccinale non encore diminuée de manière significative* » et seront ainsi exemptées de l'obligation supplémentaire de test à l'instar des personnes qui ont reçu une « dose de rappel » et les personnes rétablies dont le certificat n'a pas encore expiré. Le gouvernement tente ainsi d'offrir un traitement non différencié à des personnes qui auraient des niveaux de protection similaires. Dans ce contexte, la CCDH renvoie à ses avis précédents par rapport à l'importance de prévoir la gratuité et l'accessibilité des tests afin de ne pas accentuer le gouffre socio-économique que la pandémie n'a cessé d'accroître. ¹⁰

Il y a aussi lieu de constater qu'outre les changements apportés au régime *Covid check*, il a été décidé de généraliser son application de manière plus globale. À titre d'exemple, alors qu'une exception est actuellement prévue pour les rassemblements à domicile, dorénavant les personnes non-vaccinées pour des raisons non-médicales, les personnes vaccinées dont la primovaccination date de plus de 270 jours, ainsi que les personnes rétablies dont le certificat date de plus de 180 jours ne pourront plus recourir à des tests pour accéder aux événements à domicile qui se déroulent sous le régime *Covid check* rassemblant entre 11 et 20 personnes. Uniquement une distanciation physique et le port du masque permettront la participation à de tels rassemblements. Elles continueront aussi d'être complètement exclues des rassemblements de plus de 20 personnes, se déroulant obligatoirement sous le régime *Covid check*.

Ni le commentaire des articles ni l'exposé des motifs ne fournissent d'explications concernant ce changement. La CCDH se demande si le gouvernement a eu l'intention de rendre les mesures encore plus restrictives dans la sphère privée. Dans ce cas, elle renverrait à ses avis précédents et déplorerait d'autant plus le manque de transparence et d'explications à cet égard.

La CCDH prend acte que **toutes les personnes non visées par le projet de loi ne pourront pas accéder aux événements *Covid check* et renvoie dans ce contexte à ses préoccupations formulées dans ses avis précédents**. Elle tient d'ailleurs à souligner que la formulation de l'article 2 semble permettre, en principe, à tous les

⁹ Projet de loi 7943, *Commentaire des articles*, p. 1.

¹⁰ Voir notamment l'Avis de la Défenseure des droits de la République Française n°22-01 du 4 janvier 2022, disponible sur www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/defenseur_des_droits_-_avis_22-01_0.pdf.

établissements accueillant un public ainsi qu'aux organisateurs de rassemblements, de manifestations ou d'événements de décider librement de recourir au régime *Covid check* (sans exclure certains lieux considérés comme essentiels comme les supermarchés).

Enfin, le projet de loi sous avis vise à **réduire le délai en matière d'isolement pour les personnes vaccinées et le cas échéant « boosté » ainsi que les personnes rétablies de dix à six jours « afin de flexibiliser cette mesure »**.¹¹ L'exposé des motifs indique d'ailleurs que les durées prévues par le projet de loi sont des durées maximales et pourront être réduites par décision du directeur de la santé si à l'avenir de nouvelles données scientifiques permettent de justifier une telle réduction. Cette mesure serait justifiée notamment afin de « *minimiser l'impact socio-économique de la vague Omicron projetée, en maintenant un maximum de personnes en activité et de garantir, entre autres, le fonctionnement de certains services essentiels tels le système de santé, l'éducation ou encore la sécurité nationale (...)* ». ¹² Si la CCDH note que le gouvernement a cette fois-ci inclus au moins quelques sources scientifiques dans son exposé des motifs pour soutenir l'une ou l'autre décision, elle tient à souligner que des incertitudes persistent étant donné que ces sources n'ont pas encore fait l'objet d'un *peer review*. Il y a d'ailleurs lieu de noter que la source indiquée par le gouvernement maintient que la quarantaine, un *contact tracing* rapide, l'isolation de contacts asymptomatiques, l'adhésion stricte aux mesures sanitaires et la vaccination (y inclus les doses de rappel) restent essentiels pour la réduction de la transmission du variant Omicron.¹³

En guise de conclusion, la CCDH réitère d'une manière générale ses **questionnements par rapport au régime *Covid check* sous sa forme actuelle**. Même si les personnes qui ont reçu une vaccination de rappel sont davantage protégées contre le variant Omicron, comparé aux personnes dont la vaccination date de plus de 180 jours, les variants Delta et Omicron ainsi que les recommandations scientifiques semblent indiquer que des mesures supplémentaires ou différentes restent nécessaires – indépendamment du statut vaccinal des personnes.

Adopté par vote électronique le 10 janvier 2022.

¹¹ Projet de loi 7943, *Commentaire des articles*, p. 4. Il faut aussi faire deux tests antigéniques rapides le 5^e et 6^e jour qui doivent être négatifs.

¹² Projet de loi 7943, *Exposé des motifs*, p. 3.

¹³ Dasom Kim, Jisoo Jo, Jun-Sik Lim, Sukhyun Ryu, *Serial interval and basic reproduction number of SARS-CoV-2 Omicron variant in South Korea*, MedRxiv, 25 décembre 2021, version préliminaire (not peer-reviewed), disponible sur <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.12.25.21268301v1.full.pdf+html>