



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

Avis

sur

le projet de loi n°7964

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

Avis 3/2022

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°7964 en date du 7 février 2022. Ce dernier vise principalement à alléger certaines mesures telles que le régime Covid check (retour vers le 3G), le 3G obligatoire sur le lieu de travail (retour vers le 3G facultatif), la mise en quarantaine (abandon de toute obligation de quarantaine) ou en isolement (possibilité de sortir après deux tests négatifs sans durée minimale d'isolation), ainsi qu'une série d'adaptations ponctuelles. Les mesures proposées resteront applicables jusqu'au 30 avril 2022 inclus. Selon l'exposé des motifs, il s'agirait de tenir compte de l'évolution de la situation épidémiologique et des dernières données scientifiques relatives au variant Omicron.¹

Dans la lettre de saisine, la CCDH a été priée d'émettre son avis « *endéans les meilleurs délais* ». Le parlement prévoit de voter le projet de loi en date du 11 février 2022.² La CCDH rappelle encore une fois que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite de manière considérable la possibilité pour les différents acteurs d'alimenter le débat public et d'effectuer ainsi une analyse plus approfondie des mesures. Seules les modifications principales seront dès lors analysées dans le présent avis. Tant qu'il n'y a pas d'urgence particulière d'un point de vue sanitaire, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à prendre le temps nécessaire pour prendre en compte les différents avis et pour revoir toutes les mesures afin d'éviter de devoir continuer à légiférer dans la précipitation.

Le variant Omicron, responsable à l'heure actuelle de 99% des infections au Luxembourg, présenterait « *une transmissibilité beaucoup plus élevée* » et « *une virulence moins sévère* ». ³ L'incidence journalière se serait stabilisée et on constaterait « *un certain ralentissement des nouvelles infections depuis quelque temps* ». De plus, il y aurait une certaine « *dissociation entre infections et hospitalisations en soins normaux et soins intensifs, et décès* ». ⁴ La CCDH note que le gouvernement estime qu'il y a lieu de revoir les mesures, mais juge qu'il est encore trop tôt pour lever toutes les restrictions.

À titre préliminaire, la CCDH ne peut que soutenir la volonté du gouvernement visant à lever des mesures qui ne s'avèrent plus nécessaires et proportionnelles au vu de l'évolution de la pandémie, et dont certaines ont été particulièrement restrictives en termes de droits humains. Elle l'encourage à adopter cette même approche en ce qui concerne toutes les autres mesures restrictives qui resteront en place. La CCDH renvoie dans ce dernier contexte à ses préoccupations et recommandations formulées dans ses avis et rapports précédents. La CCDH reste néanmoins très prudente quant à l'évolution de la pandémie.

En même temps, elle se permet de rappeler l'importance de maintenir, voire de renforcer les activités de sensibilisation afin d'accroître l'adhérence à la vaccination avec des actions ciblées, créatives et adaptées en fonction du public cible. Même si le nombre de décès et de personnes souffrant de graves conséquences semble être

¹ Projet de loi 7964, *Exposé des motifs*, p. 1.

² <https://chamber.lu/>

³ *Ibid.*

⁴ Projet de loi 7964, *Exposé des motifs*, p. 4.

en recul,⁵ la sensibilisation et l'éducation restent indispensables afin d'atteindre ou de maintenir un niveau de vaccination élevé. De plus, il sera difficile de « sortir » de la pandémie tant qu'il n'y a pas de distribution équitable de vaccins au niveau mondial.

I. Le retour vers le régime 3G généralisé et l'assouplissement général des mesures sanitaires

Le régime Covid check, dont l'accès est actuellement réservé aux personnes vaccinées⁶, rétablies⁷ ou ne pouvant pas se faire vacciner⁸, sera à nouveau accessible à toute autre personne disposant d'un certificat de test négatif. À l'avenir, les personnes dont le certificat de vaccination date de moins de 270 jours (9 mois), les personnes rétablies dont le certificat date de moins de 180 jours (6 mois), ainsi que toute autre personne disposant d'un certificat de test muni d'un code QR (test TAAN ou test antigénique rapide certifié) pourront accéder aux événements Covid check. Les personnes titulaires d'un certificat de contre-indication à la vaccination pourront réaliser des tests autodiagnostiques sur place.

La CCDH salue cette ouverture en son principe et renvoie pour le surplus à ses recommandations et interrogations formulées dans ses avis précédents.

De plus, les restrictions concernant le domicile privé seront abolies : il sera donc dorénavant possible d'inviter ou de recevoir à son domicile autant de personnes que l'on souhaite, sans obligation de respect du port du masque ou de distanciation physique, et sans devoir assigner des places assises (et sans Covid check). Cet assouplissement serait justifié « *[d]ans la mesure où la situation épidémiologique le permet, et alors qu'il est de toute façon impossible de contrôler le respect des mesures dans pareille situation* ».⁹ La CCDH se doit de se montrer surprise de ce dernier raisonnement, alors que cette mesure n'a pas été questionnée au courant des derniers mois et années.

Il y aura également des adaptations en ce qui concerne les mesures sanitaires générales relatives aux rassemblements, à savoir l'obligation du port du masque, la distanciation physique et le nombre de personnes pouvant se rassembler. Le projet de loi prévoit que les rassemblements entre 11 et 50¹⁰ personnes incluses seront soumis à l'obligation du port du masque et de distanciation. Si le rassemblement réunit entre 51 et 200 personnes incluses, il faudra en outre prévoir des places assises. En cas de régime Covid check, aucune de ces règles ne s'appliquera. Il sera dorénavant également possible de se réunir jusqu'à 2.000¹¹ personnes, sous condition d'appliquer le régime Covid check ou bien de porter un masque et d'attribuer des places assises en respectant une distance minimale de deux mètres.

⁵ *Ibid*, pp. 4-5.

⁶ Sous condition d'avoir reçu une vaccination de rappel ou d'avoir un certificat de vaccination datant de moins de 180 jours. Les personnes dont le certificat de vaccination date de plus de 180 jours doivent se soumettre en plus à un test. Les personnes dont le certificat de vaccination date de plus de 270 jours sont considérées comme non-vaccinées.

⁷ Sous condition d'avoir un certificat de rétablissement qui date de moins de 180 jours.

⁸ Sous condition d'avoir un test PCR ou antigénique certifié négatif ou de réaliser un test autodiagnostique sur place.

⁹ Projet de loi 7943, *Exposé des motifs*, p. 8.

¹⁰ Actuellement, cette limite est fixée à 20 personnes.

¹¹ Actuellement, cette limite est fixée à 200 personnes.

Au-delà de 2.000¹² personnes, il faudra soumettre le rassemblement à un protocole sanitaire à approuver par la Direction de la Santé. Le silence, c'est-à-dire l'absence de réponse de la part de la Direction de la Santé, vaudra à nouveau acceptation (et non plus refus) du protocole. La CCDH renvoie dans ce dernier contexte à son avis 10/2021 et souligne qu'il faudra veiller à ce que l'absence de réponse ne devra jamais résulter d'un manque de temps ou de ressources, risquant sinon de compromettre la protection de la santé des personnes.

II. Le retour au 3G facultatif sur le lieu de travail

Après avoir été en vigueur pendant à peine trois semaines, l'obligation du 3G sur le lieu de travail sera remplacée par un choix pour l'employeur ou l'administration, tel que cela était le cas entre novembre 2021 et mi-janvier 2022. Les employeurs et les administrations pourront donc, sauf exceptions, librement décider s'ils veulent ou non instaurer le régime 3G sur le lieu de travail. La CCDH n'abordera ici pas ses réticences relatives à ce régime et se limite à faire un renvoi à ses avis précédents.

Elle se doit toutefois de souligner certaines nouveautés : dans les entreprises soumises à l'obligation d'instaurer une délégation du personnel, la mise en place du régime 3G ne pourra se faire qu'avec l'accord de celle-ci, tandis que les entreprises qui ne sont pas soumises à une telle obligation pourront prendre cette décision unilatéralement. La CCDH note que le commentaire des articles et l'exposé des motifs contredisent le texte du projet de loi en ce qu'ils prévoient que les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation d'instaurer une délégation du personnel devront recueillir l'accord de tous les salariés de l'entreprise.¹³ La CCDH invite les auteurs du projet de loi à rectifier cette erreur et à préciser davantage cette disposition.

Par ailleurs, elle se demande si cette différence de traitement fondée sur l'existence ou non d'une délégation de personnel est justifiée et ne risque pas de créer des situations discriminatoires. La confusion entretenue par le texte, l'exposé des motifs et le commentaire des articles met encore une fois en exergue le besoin de réfléchir à comment s'assurer que ce type de mesure ne soit pas discriminatoire.

De plus, l'introduction obligatoire du 3G à partir du 15 janvier 2022 a mis les responsables dans une situation difficile. Si cette mesure intrusive et contraignante, justifiée par le gouvernement et le parlement par une prétendue urgence, devient maintenant facultative au bout de trois semaines, les responsables et les salariés doivent se questionner sur l'opportunité d'exercer tant de pression. Cela porte atteinte non seulement à la crédibilité des autorités politiques, mais fragilise aussi celle des responsables des employeurs qui ont dû relayer cette mesure, l'expliquer, la justifier et l'imposer.

D'une manière plus générale, elle se questionne sur l'effet des modifications consécutives et le manque de prévisibilité. Elle invite le gouvernement à veiller à toujours adopter des mesures claires, précises, justifiées, et à ne pas apporter des changements constants aux différentes mesures. Cela ne contribue pas à améliorer la compréhensibilité par les citoyens et par conséquent leur adhésion. La CCDH se demande également dans quelle mesure la situation est tellement différente de celle présentée lors de l'adoption du régime Covid check obligatoire dans le monde du

¹² Sans limite maximale.

¹³ Projet de loi 7964, *Commentaire des articles*, p. 2 ; *Exposé des motifs*, p. 7.

travail il y a trois semaines. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à veiller à la cohérence des mesures adoptées et rappelle l'exigence de fonder ses choix de réglementation sur des données empiriques. La CCDH pense que cette façon de procéder, qui fait souffler le chaud et le froid sans que l'on comprenne toujours le pourquoi, fragilise fortement la crédibilité en les autorités politiques.

III. L'abandon de l'obligation de quarantaine

Alors que l'obligation de quarantaine a déjà été abandonnée depuis un certain temps pour les personnes vaccinées et rétablies, le projet de loi sous avis vise à l'abolir de manière définitive pour toutes les personnes. En cas de contact avec une personne positive, il n'y aura à l'avenir donc plus aucune obligation légale de quarantaine. La CCDH se demande toutefois si, afin de protéger son entourage, professionnel ou privé, une personne qui souhaite quand même se placer en auto-quarantaine, pourra encore profiter des mesures protectrices actuellement prévues (justificatif pour arrêt de travail, congé pour raisons familiales, etc.). Si le risque de propagation du virus et de conséquences graves pour la population générale semble en effet être réduit grâce à la vaccination et la virulence réduite du variant Omicron, cela n'est pas forcément le cas pour toute personne et toutes les situations (p.ex. en vue de protéger une personne particulièrement vulnérable). La CCDH exhorte donc le gouvernement à prévoir les mesures qui s'imposent pour éviter que ces personnes soient désavantagées.

La CCDH note dans ce même contexte que Madame la Ministre de la Santé, lors de la conférence de presse du 4 février 2022, a annoncé que l'abandon de l'obligation de quarantaine ne s'appliquerait pas forcément aux institutions pour personnes âgées. Il serait procédé par voie de recommandations et les institutions concernées maintiendront donc une marge de manœuvre. La CCDH continue à regretter cette façon de procéder et renvoie dans ce contexte à ses avis et rapports précédents tout en rappelant que toute ingérence dans les droits humains nécessite une base légale suffisante. Elle ne comprend pas pourquoi certaines ingérences, p.ex. pour la population générale et pour les centres de détention, ont été intégrées dans la loi Covid-19, tandis que dans d'autres domaines elles continuent à échapper à tout encadrement légal.

Au vu de tous les changements proposés par le projet de loi et introduits par les lois précédentes, la CCDH estime qu'il faudra redoubler d'efforts en ce qui concerne la communication et l'explication des mesures applicables pour les différentes activités et dans les différents domaines. Elle est d'avis que les changements fréquents et précipités, rendent la législation Covid-19 inaccessible non seulement pour les acteurs professionnels, mais aussi pour la population en général. En même temps, il reste important de veiller à une communication qui ne minimise pas la pandémie et les risques inhérents à une infection Covid-19, surtout lorsqu'il s'agit d'abolir certaines obligations légales.

Enfin, compte tenu des assouplissements prévus dans le présent projet de loi, la CCDH se questionne sur le sens du débat parlementaire sur la vaccination obligatoire qui a été mené le 12 janvier 2022 et la volonté exprimée au préalable par le gouvernement d'introduire une telle obligation. La CCDH a des difficultés à comprendre la position du gouvernement, si à peine un mois après, des mesures qui étaient selon ce dernier supposées contribuer à augmenter le taux de vaccination,

sont levées. Est-ce que le gouvernement poursuit toujours une approche fondée sur la pression (p.ex. via une obligation vaccinale directe ou indirecte) ou est-ce qu'il a changé d'approche ? Quel impact est-ce que ces changements auront-ils sur les personnes hésitant encore à se faire vacciner, voire sur la compréhensibilité d'une obligation vaccinale éventuelle ? La CCDH recommande en tout état de cause au gouvernement de veiller à la qualité de sa communication ainsi qu'à la cohérence et la compréhensibilité de sa stratégie pour augmenter l'adhérence à la vaccination et aux mesures sanitaires.

Dans ce contexte, elle réitère sa recommandation de préparer une loi « pandémie » afin d'améliorer la qualité des textes votés et d'éviter autant que possible les nombreux changements de direction auxquels le Luxembourg est confronté depuis deux ans.¹⁴

Adopté par vote électronique le 9 février 2022.

¹⁴ CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, p. 2, disponible sur https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/bilan_covid19/rapports/2021/Covid-EffetsDroitsHumains-DocReflexion-20210225.pdf.