



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

Document à l'attention des partis politiques en vue des élections législatives du 8 octobre 2023

Introduction et remarques générales

Vu les élections législatives du 8 octobre 2023, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) souhaite attirer l'attention des partis politiques sur un nombre de thématiques relevant du champ des droits humains qu'elle estime prioritaires pour la prochaine législature (2023-2028).

Avant de passer à ces priorités, la CCDH tient exprimer quelques remarques et recommandations préliminaires qui touchent l'ensemble des domaines dans lesquels elle est investie.

Collecte de statistiques

La CCDH rappelle qu'une collecte de données statistiques adéquate constitue la base de toute démarche au nom des droits humains. Or, l'absence d'une collecte systématique et de qualité continue à poser un problème au Luxembourg. Faute de telles données, la CCDH estime que la promotion des droits humains est susceptible d'être entravée considérablement. Afin de pouvoir développer une politique pertinente et conséquente en faveur des droits humains, la CCDH exhorte donc les partis politiques à se pencher sur la mise en place d'une collecte de données statistiques transversale et de qualité.

Collaboration et transparence

C'est avec regret que la CCDH a pris connaissance des doléances exprimées par un certain nombre de membres de la société civile quant au manque de consultation, voire des consultations à trop courte échéance par les responsables politiques. Il en

est de même pour la considération insuffisante de leurs apports dans le contexte de l'élaboration de projets de loi, plans d'action nationaux ou études par lesquels ils sont directement concernés et dont ils disposent une forte expertise. Or, jugeant leurs contributions indispensables, la CCDH exhorte les partis politiques à prendre une approche collaborative pour leurs projets, en impliquant les acteurs concernés sur un pied d'égalité tout au long de l'élaboration de ceux-ci et en privilégiant une communication transparente à cet égard.

Les ressources de la CCDH

En ce qui concerne la CCDH, celle-ci note avec satisfaction qu'elle est sollicitée de plus en plus fréquemment. Néanmoins, elle doit constater que ses ressources actuelles s'avèrent insuffisantes et qu'elle est ainsi malheureusement contrainte de faire un tri en laissant de côté certains dossiers. De ce fait, la CCDH invite le prochain gouvernement à augmenter les ressources humaines de son secrétariat, afin qu'elle puisse traiter l'ensemble des dossiers pour lesquels elle est sollicitée, sans pour autant compromettre la qualité de son travail.

Ensuite, vu cette croissance exponentielle du travail de la CCDH, la fonction de son président, qui est, entre autres, de représenter la CCDH et de coordonner ses activités, a pris une telle envergure qu'elle dépasse ce qu'un bénévole est en mesure de fournir. Ainsi, il y a lieu de réfléchir quant à la professionnalisation de la fonction de celui-ci, qui pourrait alors remplir une tâche à plein temps rémunérée. La CCDH souhaiterait voir créer la fonction d'un défenseur des droits humains, un *Menscherechtsverteeder*, qui serait nommé dans le respect de l'indépendance qui fonde la mission qui est la sienne.

La place attribuée à la CCDH et aux droits humains

Bien que la CCDH se félicite de sa fréquente consultation par le gouvernement et la Chambre des Députés, elle regrette qu'il y ait très peu de retours quant à la considération de ses recommandations et que, la plupart du temps, les amendements des projets de loi se limitent à la prise en compte des oppositions formelles et recommandations du Conseil d'État. La CCDH ne peut s'empêcher de s'interroger sur l'intention des responsables politiques de lui demander son avis si par après il ne lui est pas accordé sa juste attention. Ce manque de prise en compte a d'ailleurs été soulevé par le Sous-Comité d'accréditation de la GANRHI (Alliance mondiale des institutions nationales de droits de l'homme) suite à la réaccréditation de la CCDH en 2022. Ainsi, la CCDH voudrait exprimer clairement sa position : elle ne peut accepter que demander son avis soit réduit à une simple formalité. Nous exhortons les partis politiques, le Gouvernement et la Chambre des Députés à tenir

à cœur nos recommandations. À défaut d'une véritable considération de l'apport de la CCDH, sa mission ainsi que la place attribuée aux droits humains par le Luxembourg sont mises en question.

Enfin, la CCDH souhaite encore souligner qu'il sera nécessaire d'améliorer les conditions relatives à l'accès à la justice pour les victimes de violations de droits humains, notamment en renforçant le rôle des ONG dans les procédures judiciaires et administratives et en réfléchissant à la possibilité de conférer à certaines institutions le pouvoir et les moyens d'ester en justice, voire de créer de telles institutions.

10 priorités en matière de droits humains

D'ordre général, la CCDH invite les partis politiques à renforcer les mesures promouvant et protégeant les droits humains de toutes les personnes et à encourager et célébrer la diversité de la population du Luxembourg. La CCDH encourage ainsi l'inclusion de toutes les personnes, quel que soit leur genre, orientation sexuelle, origine ethnique, nationalité, statut, handicap, âge, religion ou tout autre facette de leur identité.

Dans ce contexte, la CCDH soutient la création d'espaces inclusifs, favorisant l'échange et la rencontre entre toutes les personnes de la société luxembourgeoise, que ce soit au niveau politique, social, éducatif, communautaire ou autre. La CCDH encourage les partis politiques à miser sur la sensibilisation, l'éducation dès le plus jeune âge et la lutte contre tout type de discrimination.

La CCDH souhaite également attirer l'attention sur l'importance pour toute personne, autorité, force publique, pouvoir judiciaire, acteur impliqué dans la protection des droits humains ou grand public, d'utiliser un langage respectueux de la dignité humaine, afin d'éviter la stigmatisation et le *victim blaming / shaming*. Ceci s'applique à toutes les personnes qui risquent de ne pas voir leurs droits humains respectés, qu'il s'agisse de personnes exploitées dans la prostitution, en situation de handicap, des demandeurs de protection internationale ou d'autres catégories de personnes vulnérables.

La CCDH tient aussi à rappeler que la diversité et l'inclusion vont de pair avec une égalité des chances réelle pour toutes les personnes et appelle les partis politiques à honorer ceci par des mesures adaptées aux besoins spécifiques de chacun, ceci suivant une approche intersectionnelle.

1. Genres

La CCDH exhorte les partis politiques à enfin mettre en œuvre le principe du *gender mainstreaming* de manière transversale – au-delà du simple *box-ticking*. Ceci était déjà prévu dans le premier Plan d'action national (PAN) d'égalité de 1997, mesure d'ailleurs jamais réalisée. Afin d'implémenter cette mesure, l'approche « neutre » face à l'égalité des genres, ainsi que la pensée binaire homme/femme, archaïque, devront être abandonnées en tenant compte de la diversité des genres qui existe.

Dans ce contexte, la CCDH invite les partis politiques à mettre en place des mesures concrètes afin de favoriser la représentation des femmes dans les organes de prise de décision et dans les médias et davantage développer l'éducation et la sensibilisation aux thématiques d'égalité.

Au niveau local, la CCDH recommande aux partis politiques de rendre obligatoire la mise en place d'une cellule spécialisée dans le domaine de l'égalité des genres dans chaque commune et de veiller à ce que les membres de celle-ci reçoivent les formations et outils nécessaires pour lutter contre les inégalités au niveau local.

L'élimination de toute forme de violence à l'égard des femmes faisant part de la lutte pour une égalité des genres, la CCDH exhorte les partis politiques à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions de la Convention d'Istanbul, ratifiée par le Luxembourg depuis 2018. La CCDH souhaite aussi attirer l'attention sur l'importance d'augmenter les capacités des foyers pour femmes victimes de violence domestique, car elle estime la liste d'attente actuelle inacceptable vu le besoin urgent d'un refuge pour les femmes concernées.

2. LGBTIQ+

La CCDH appelle à la célébration de la diversité des genres, des orientations sexuelles et des caractéristiques sexuées et invite les partis politiques à lutter contre toute forme de discrimination à l'égard de la communauté LGBTIQ+, entre autres par la voie de la sensibilisation et de l'éducation.

La CCDH encourage les partis politiques à poursuivre les efforts au nom de la dépathologisation et de l'autodétermination des personnes trans et intersexes. À cette fin, la CCDH exhorte les législateurs à finaliser dans les meilleurs délais leurs travaux sur un projet de loi interdisant tout acte médical effectué sur les organes sexuels de nouveau-nés et mineurs avec des variations des caractéristiques sexuées en l'absence d'une nécessité médicale absolue.

La CCDH souhaite également souligner quelques domaines où des efforts supplémentaires doivent être faits afin de mieux tenir compte des personnes LGBTIQ+, notamment dans le contexte des prisons (au niveau législatif et réglementaire), en matière de filiation et dans le cadre de l'immigration. Les besoins particuliers et les vulnérabilités des personnes de la communauté LGBTIQ+ doivent être soigneusement pris en compte dans ces contextes.

3. Origine ethnique et nationalité

La CCDH exhorte les partis politiques à faire de la lutte contre le racisme une priorité. Bien qu'une solide base législative, ainsi qu'une répression sans faille soient cruciales pour protéger les minorités raciales et garantir leur épanouissement dans notre société, l'évolution des mentalités ne passe que par la sensibilisation du public et l'éducation dès le plus jeune âge.

Dans ce contexte, la CCDH invite les partis politiques à se pencher sur l'élaboration d'un PAN en la matière, avec des mesures concrètes et assorties de délais, des précisions sur les acteurs en charge de celles-ci, des indicateurs pour évaluer les progrès et des données budgétaires. La CCDH recommande notamment d'inclure des mesures pour lutter contre le discours de haine, tel que dans les médias et sur les réseaux sociaux.

Tel qu'indiqué dans son avis sur la proposition de révision du chapitre II de la Constitution, la CCDH réitère ses préoccupations face au maintien de l'article 15 (1) qui prévoit l'égalité des seuls Luxembourgeois devant la loi, ainsi créant une inégalité entre nationaux et étrangers. La CCDH exhorte le prochain gouvernement à rectifier ceci en prévoyant explicitement l'égalité de toute personne devant la loi.

Finalement, la CCDH recommande d'inclure le motif de discrimination fondée sur l'origine nationale dans le mandat du Centre pour l'égalité de traitement (CET) ainsi que de lui donner la possibilité d'ester en justice.

4. Asile et immigration

Appelant à la solidarité et à l'ouverture, la CCDH exhorte les partis politiques à garantir à toute personne immigrante un accueil respectant la dignité humaine et à prendre en compte la vulnérabilité particulière des demandeurs de protection internationale (DPI). Ainsi, la CCDH souligne l'importance d'une détection proactive et rapide des traumatismes des DPI ainsi que d'une prise en charge psychologique adéquate de ceux-ci. Dans le contexte du bien-être mental, la CCDH souligne également, que le traitement des demandes de protection internationale doit s'effectuer dans un délai raisonnable, étant donné que l'incertitude prolongée peut entraîner une souffrance psychique pour les demandeurs.

Ensuite, la CCDH exhorte les responsables politiques à investir dans l'offre d'hébergement des demandeurs et des bénéficiaires de protection internationale, en mobilisant tous les acteurs potentiels (publics et privés).

La CCDH rappelle aussi l'importance de veiller à ce que toute personne ait accès à un système juridictionnel adéquat ainsi qu'à l'assistance judiciaire et met en garde contre toute tentative d'encadrer l'accès à la justice en matière d'immigration par des démarches inutilement compliquées et des règles procédurales excessivement restrictives. Dans le même ordre d'idées, la CCDH insiste sur l'importance de trouver des solutions concrètes aux nombreux obstacles légaux et pratiques au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale (BPI).

Enfin, la CCDH souligne la nécessité de favoriser l'autonomie et l'inclusion des DPI en leur permettant d'accéder au marché du travail, des formations et des activités, ainsi qu'un niveau d'aide sociale adéquat dès leur arrivée.

5. Droits des personnes en situation de handicap

La CCDH invite les partis politiques à accorder un intérêt particulier aux personnes en situation de handicap et insiste à ce que toute démarche se fasse en étroite collaboration avec celles-ci.

Actuellement, il existe au Luxembourg plusieurs organes qui s'occupent de personnes en situation de handicap, ce qui prête régulièrement à confusion. Par conséquent, la CCDH encourage les partis politiques à réfléchir sur la création d'une nouvelle structure, unique et indépendante, en charge de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap.

Afin de créer une réelle égalité des chances, la CCDH invite les partis politiques à favoriser l'inclusion des personnes en situation de handicap en garantissant l'accessibilité de la vie politique et communautaire, de l'éducation et du marché du travail. À cette fin, il sera notamment indispensable de mettre en place dans les meilleurs délais une offre d'assistance personnelle conformément à la Convention relative aux droits des personnes en situation de handicap de l'ONU, ratifiée par le Luxembourg en 2011.

6. Droits économiques et sociaux

Bien que le Luxembourg soit l'un des pays les plus riches du monde, le taux de risque de pauvreté n'a cessé de progresser au fil des années, surtout depuis le milieu des années 2000, et a, selon Eurostat, atteint 19,4% en 2022. Dans ce contexte, la CCDH s'inquiète surtout du grand nombre de « travailleurs pauvres » ainsi que d'enfants vivant dans la pauvreté et exhorte les partis politiques à combattre toute forme de pauvreté et à faire des efforts afin de créer une société inclusive où chacun peut profiter des avantages de la réussite économique du pays.

Le droit à un logement adéquat faisant partie intégrale des droits humains, la CCDH exhorte les partis politiques à favoriser l'accessibilité du marché immobilier, notamment pour les ménages à revenus modestes, les familles monoparentales, les personnes célibataires et les BPI. À cette fin, la CCDH soutient le développement de logements abordables et l'extension du projet *Housing First*. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 40 de la nouvelle Constitution, l'État doit veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Par ailleurs, la CCDH exhorte les partis politiques à garantir l'accès aux soins de santé dans la dignité pour toutes les personnes. En particulier, la CCDH souligne l'importance d'une véritable mise en place d'une couverture sanitaire universelle à long terme et au-delà du projet pilote actuel. Cela vaut notamment pour les personnes vivant en grande précarité, sans domicile fixe, en situation irrégulière et/ou ayant des comportements à risque (p.ex. consommateurs de drogue, personnes qui se prostituent). Dans ce contexte la CCDH souligne l'importance de veiller à ce que cette couverture soit adéquate, accessible et efficace.

7. Entreprises et droits humains

Le droit international des droits humains oblige chaque État de faire en sorte que les entreprises sous sa juridiction puissent recenser, prévenir, atténuer et réparer leurs impacts négatifs sur les droits humains et l'environnement. De plus, une très grande majorité de la population et de plus en plus d'entreprises plaident pour des règles contraignantes alignées sur les Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE.

Ayant suivi de près les développements nationaux, la CCDH constate qu'il reste encore beaucoup à faire pour que le Luxembourg devienne une force positive en la matière et exhorte les partis politiques à s'engager explicitement en faveur de l'élaboration d'un cadre légal ambitieux. Cela permettra de préparer dès à présent la transposition de la future directive de l'UE sur le devoir de vigilance. En ce qui concerne cette dernière, la CCDH recommande aux partis politiques de soutenir le texte proposé par le Parlement européen en juin 2023 tout en plaidant pour un champ d'application couvrant l'intégralité de la chaîne de valeur (aval et amont) de tous les secteurs (y compris les fonds d'investissement), une harmonisation minimale, un renversement de la charge de la preuve en faveur des victimes et une responsabilisation renforcée des dirigeants.

Tout devoir de vigilance devra impérativement être accompagné de mesures de soutien pour les entreprises et d'une stratégie de sensibilisation pour aborder les craintes de certains acteurs qui adhèrent encore à l'idée erronée selon laquelle la croissance économique serait incompatible avec les droits humains. De même, il faudra prévoir des voies de recours efficaces pour les victimes, adopter une approche transversale (p.ex. dimension du genre), adapter les procédures de passation de marchés publics, et améliorer la transparence et l'implication des parties prenantes. Ce dernier point est particulièrement important alors qu'un collectif de 17 ONG et syndicats se sont récemment retirés d'un groupe de travail interministériel chargé de la mise en œuvre du Plan d'action national « Entreprises

et droits humains », notamment à cause d'un manque de transparence et d'implication.

8. Traite des êtres humains

En tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains, la CCDH souhaite faire quelques recommandations pour la lutte contre celle-ci.

La première recommandation est d'augmenter les ressources humaines et techniques de la police judiciaire ainsi que du Parquet, afin de leur permettre de mener à bien leur travail, notamment dans le cadre des poursuites des auteurs de la traite. Il y aura également lieu de s'attaquer aux bénéficiaires provenant de la traite, notamment en renforçant les moyens juridiques et matériels à la disposition des enquêteurs et en responsabilisant davantage les différents acteurs susceptibles de jouer un rôle dans les flux financiers.

La CCDH propose également de mettre en place une hotline opérationnelle 24/7 pour les victimes de toutes sortes de violence y compris les victimes de traite, de créer des structures exclusives pour les victimes de la traite avec un encadrement psycho-social permanent, de garantir la sécurité des victimes par des changements législatifs qui permettront de garder l'anonymat de leurs adresses et d'identifier les obstacles empêchant l'accès effectif des victimes à une indemnisation adéquate. La CCDH incite les partis politiques aussi à se pencher sur l'élaboration, dans les meilleurs délais, d'un cadre légal de protection des témoins au Luxembourg (*witness protection program*).

La CCDH recommande par ailleurs de prendre des initiatives pour décourager la demande pouvant favoriser toute forme de traite et d'informer les personnes utilisant les services d'une victime de la traite des sanctions qu'elles encourent. En général, pour ce qui est des poursuites et des condamnations, il faut, tout comme par le passé, souligner que les peines ne sont guère dissuasives. La CCDH recommande ainsi de prévoir des sanctions plus effectives, proportionnées et dissuasives.

Finalement, la CCDH regrette que le PAN de lutte contre la traite des êtres humains, qui date de 2016, n'ait toujours pas été actualisé. Elle invite le prochain gouvernement à présenter dans les meilleurs délais un nouveau PAN avec des mesures concrètes et assorties de délais, des précisions sur les acteurs en charge de celles-ci, des indicateurs pour évaluer les progrès et des données budgétaires. Vu la forte augmentation de cas de traite dans le monde du travail, la CCDH appelle à accorder une attention particulière à cette problématique dans le PAN. En outre,

elle estime qu'il est crucial d'impliquer les syndicats et les organisations non gouvernementales dans l'élaboration de celui-ci.

9. Droits de l'enfant

La CCDH invite les partis politiques à accorder une haute priorité à la réforme du système de justice pour enfants et à veiller à ce que les textes de loi soient votés dans les meilleurs délais, tout en les rendant pleinement conformes à la Convention internationale des droits de l'enfant et aux autres normes pertinentes. Dans ce contexte, la CCDH demande avec fermeté à ce que plus aucun enfant mineur ne soit incarcéré au Centre pénitentiaire de Schrassig et à ce que cessent les interventions policières dans le cadre de l'exécution des mesures de placement, sauf cas exceptionnels. Par ailleurs, la CCDH souligne l'importance de garantir dans la législation que toute privation de liberté d'un enfant doit être une mesure de dernier ressort, prise pour la durée la plus brève possible ainsi que de garantir tous les droits en matière de procédure.

La CCDH fait également appel aux partis politiques d'accorder une attention particulière aux enfants migrants non accompagnés. La CCDH recommande de mettre en place des alternatives à la rétention administrative et à interdire expressément, dans la législation, le placement en rétention administrative d'enfant en situation de migration. La CCDH demande également à ce qu'un administrateur *ad hoc* et un tuteur soient désignés à tout mineur non accompagné et ce jusqu'à l'âge de 18 ans et dans les meilleurs délais. La CCDH encourage aussi la mise en place d'un système permettant une prise en charge adéquate des mineurs non accompagnés qui ne sollicitent pas une protection internationale.

Finalement, la CCDH encourage les partis politiques à élaborer un protocole de détermination de l'âge des demandeurs d'asile, basé sur des méthodes pluridisciplinaires fiables et respectueuses des droits de l'enfant. La CCDH recommande également de faire de la commission consultative chargée d'évaluer l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés un organe neutre, indépendant et pluridisciplinaire.

10. Droit à un environnement sain

Le droit à un environnement sain est étroitement lié aux droits fondamentaux à la vie, à la santé et à la dignité. Aujourd'hui nous sommes témoins des effets néfastes de la dégradation de l'environnement, notamment de la pollution de l'air et de l'eau, de la déforestation, de la destruction des habitats et du changement climatique, qui constituent des menaces importantes pour l'humanité et les écosystèmes.

Dans ce contexte, la CCDH estime qu'il est du devoir des responsables politiques de veiller à ce que le droit à un environnement sain soit garanti, en protégeant nos écosystèmes, conservant la biodiversité et atténuant le changement climatique. Ainsi, la CCDH encourage l'implémentation de réglementations environnementales strictes, la promotion de pratiques durables, l'investissement dans les sources d'énergie renouvelable, le renforcement de l'éducation à l'environnement et la collaboration avec des experts nationaux et internationaux.