



**RAPPORT D'ACTIVITÉS
2019**

**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
71-73, rue Adolphe Fischer
L-1520 Luxembourg
Tél : +352 26 20 28 52
Fax : +352 26 20 28 55
info@ccdh.lu
www.ccdh.lu

Impression : CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Table des matières

<i>Avant-propos du Président</i>	7
<i>Partie I : Les droits humains déclinés</i>	9
<i>Partie II : Les activités de la CCDH en 2019</i>	33
A. Avis, rapports, prises de position et communiqués de la CCDH	35
1. Avis.....	35
2. Rapports et prises de position	35
3. Communiqués.....	35
B. Missions spécifiques de la CCDH.....	35
1. La CCDH en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains	36
2. La CCDH en tant que mécanisme national de promotion et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées	39
C. Dossiers thématiques particuliers.....	41
1. Entreprises et droits de l'Homme	41
2. Asile et immigration.....	42
3. Liberté d'expression et de presse et protection des données personnelles.....	43
4. Droits des femmes et des filles.....	43
D. Activités de sensibilisation et de promotion des droits de l'Homme.....	45
1. Conférences	45
E. Échanges avec d'autres acteurs.....	47
F. Activités internationales de la CCDH	48
<i>Partie III : La CCDH</i>	51
1. Composition de la CCDH en 2019.....	53
2. Structure de la CCDH	54
3. Organisation et fonctionnement	55
<i>Partie IV: Annexes</i>	57
1. Avis de la CCDH	59
2. Communiqués.....	109
3. Prises de position.....	117
4. Législation.....	139

Avant-propos du Président

Chère lectrice, cher lecteur,

Je mesure à la rédaction de cet avant-propos combien il est difficile de se concentrer sur les activités de l'année passée alors même que nous venons de vivre une situation qui nous a tous mis sous le choc. Ces quelques semaines que nous avons passées, confinés, ont montré la fragilité qui est la nôtre. Nous aurons de nombreuses conclusions à tirer. Mais j'ai pu faire avec de nombreuses autres personnes le constat combien le respect des droits humains est important: les droits et libertés fondamentaux sont des repères irréfragables de la condition humaine et de notre vivre ensemble, surtout en des moments aussi difficiles comme ceux que nous venons de vivre et qui ont touché plus lourdement les personnes dont nous savions déjà qu'elles étaient victimes de discrimination et d'injustice.

Les activités de la CCDH en 2019 ont été marquées par la présentation de notre rapport sur la traite qui a montré un nombre considérable de progrès qui ont été réalisés en la matière. Elle a aussi permis de constater combien il reste à faire, surtout par rapport au fait que de nombreuses victimes de la traite viennent du monde du travail qui s'est avéré ne pas être outillé pour contrer cette violation gravissime des droits humains. Nous avons participé en tant qu'observateurs à de nombreux groupes de travail. Vous en trouverez la liste dans ce rapport. Parmi de nombreuses réflexions que je pourrais faire à ce sujet, je voudrais retenir que la question du respect des droits humains dans le monde économique et les entreprises n'est pas une des priorités du gouvernement : c'est pour nous un sujet de préoccupation.

Les personnes en situation de handicap, l'abrogation des examens génitaux pour déterminer l'âge des mineurs non accompagnés, l'accueil des réfugiés suite à la réforme de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, l'engagement *pour l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes*, , de nombreuses contributions aux travaux d'organismes internationaux, à des manifestations organisées par les autorités nationales et les ONG nous auront mobilisés tout au long de l'année.

Je voudrais souhaiter la bienvenue aux six nouveaux membres qui nous ont rejoints en 2019 : Antoniya AGIROVA, responsable plaidoyer dans le secteur non gouvernemental, Rosa BRIGNONE, conseillère à l'égalité, Marie-Paule MAX, pédagogue curative, Noémie SADLER, avocate à la Cour, Yolande WAGENER, médecin généraliste et Frank WIES, avocat à la Cour.

Merci à ceux et celles qui ont quitté la CCDH en 2019. Ce sont :

Anne HENIQUI, vice-présidente, journaliste Olivier LANG, vice-président, avocat à la Cour Laurent DURA, pédagogue Jean-Claude LENERS, médecin généraliste Jean-Luc THILL, professeur de philosophie.

Un merci particulier aux deux vice-présidents pour leur travail sur de nombreuses années à la CCDH.

A la fin de l'année 2019, Deidre DU BOIS nous a annoncé qu'elle allait quitter la CCDH dès sa nomination au Conseil d'Etat qui a été formalisée début 2020. Je tiens à

remercier Mme DU BOIS pour sa contribution au niveau de la présidence qui a été beaucoup appréciée.

Ce qui veut dire aussi que la présidence de la CCDH a démarré avec deux nouveaux membres qui sont Noémie SADLER et Alioune TOURÉ.

La CCDH ne serait pas ce qu'elle est sans le travail et l'engagement de nos permanents que je tiens à remercier tout particulièrement : la secrétaire générale Fabienne ROSSLER, nos deux juristes, Anamarija TUNJIC et Max MOUSEL, notre assistante administrative, Viviane PEIFFER. Et je veux aussi souhaiter la bienvenue à Cristina DE ANGELIS, qui a rejoint notre équipe il y a quelques mois et qui assiste la secrétaire générale dans ses activités.

Un grand merci au Premier Ministre et à son gouvernement, aux administrations, aux nombreux défenseurs des droits humains et ONG.

Gilbert Pregno

A handwritten signature in black ink, reading "Gilbert Pregno". The signature is written in a cursive, flowing style.

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

Partie I : Les droits humains déclinés

Allocution du président de la CCDH à l'occasion de la conférence Benelux sur la protection des personnes vulnérables, victimes de la traite, le 10 décembre 2019, Halle des poches à fonte à Esch-sur-Alzette

Madame la Ministre,
Votre Excellence,
Mesdames, Messieurs,
Chères et chers ami-e-s,

D'emblée je voudrais souligner que je trouve que cette initiative qui nous réunit tous ici est une très bonne chose et je tiens à en féliciter celles et ceux qui en sont à l'origine. Mon souci est toujours de garder en tête les personnes dont nous parlons, dans ce cas les victimes de la traite. Ceci nous aide à éviter d'en parler en théorie ! J'imagine que beaucoup d'entre nous n'ont jamais rencontré une victime de la traite. C'est pourquoi je voulais vous inviter à imaginer qu'elles seraient parmi nous et en quelque sorte nos invitées d'honneur !

Il y aurait assise au 1^{er} rang, à côté de Madame la Ministre, une dame qui depuis deux ans se prostitue, au rythme de sept à dix passes par jour. Elle a contracté une dette et il lui faudra encore trois ans au moins pour la payer. Elle a une petite fille qui est restée dans son pays d'origine et au sujet de laquelle elle se fait beaucoup de soucis. Elle a souvent pensé s'enfuir, mais on l'a menacée : si elle le faisait, sa famille aurait à en porter les conséquences.

Il y aurait à côté des représentants des gouvernements belges et néerlandais un jeune adolescent, un réfugié non accompagné, qui est forcé à demander l'aumône : au moins lui n'a pas faim car au lieu de lui donner un sou, il y a des gens qui lui offrent des sandwiches. Les Luxembourgeois sont généreux ! Ses parents et sa sœur se sont noyés dans la Méditerranée et ont rejoint ce cimetière qui a accueilli les corps de près de 40.000 personnes. Lui avait réussi à s'agripper à une bouée de secours et après plusieurs heures il a été hissé sur un bateau. Il lui arrive encore de pleurer, surtout le soir avant de s'endormir, quand il se souvient de ce qui s'était passé cette nuit-là. Il a alors l'impression qu'il pourrait s'étrangler dans ses larmes.

Il y aurait aussi parmi nous, un monsieur un peu plus âgé. Lui qui travaille comme ouvrier sur un chantier a choisi de s'asseoir au dernier rang. On lui a enlevé ses papiers et il vit dans une roulotte : tous les matins on vient le chercher pour le conduire sur son lieu de travail. Il n'est pas autorisé à parler à d'autres personnes. Il y a eu un contrôle d'une administration sur le chantier tout récemment et il avait espéré que sa carrière de victime de la traite allait prendre fin, mais cela ne s'est pas fait. Il ne comprend pas très bien ce qui s'est passé.

Mesdames, Messieurs,

Je me présente à vous avec ma double identité :

Celle de psychologue, de thérapeute familial, un métier qui est resté une passion et celle de défenseur des droits humains. Cette dernière identité a mis du temps à se développer, car elle se fondait sur le constat qu'il ne suffisait pas d'être un bon « psy » si les conditions d'émancipation des êtres humains n'étaient pas réunies. C'est le cas si la justice et les droits humains sont prisonniers de l'évolution de nos lois qui n'offrent pas toujours de protection aux personnes en détresse, telles que les victimes de la traite.

Dans mon travail de « psy » j'ai pu comprendre ce que cela signifie que d'être victime de la violence : celle que subissent les enfants, les femmes et les hommes. Ce sont ces personnes qui m'ont formé et avec le temps elles m'ont appris à ne pas détourner le regard quand je les rencontre.

Les victimes de violence pensent souvent que, ce qu'elles ont vécu et ressentent, reste indicible et ne peut pas être partagé. Le partage c'est essayer à voir le monde avec les yeux de ceux qui ont subi la violence, de savoir mettre des mots dessus. C'est la place où s'installe l'empathie qui est la rencontre de l'autre à l'intérieur de soi-même. Je me suis à un moment aussi rapproché du monde des auteurs de la violence, surtout de ceux qui abusent des enfants, qui maltraitent des femmes, et à travers de mes lectures de ceux qui torturent et assassinent. Messieurs, c'est à vous que je m'adresse : cela a été bouleversant pour moi de constater que les auteurs sont souvent des hommes.

Laissez-moi vous dire quelques mots sur la vulnérabilité qui est la conséquence d'événements traumatiques que nous sommes amenés à vivre : le viol, la torture, l'exposition à des situations de grandes dangers, ... C'est e. a. le lot des personnes qui sont victimes de la traite dont le récit est une sorte de chronique d'événements et de souffrances qui dépassent notre imagination.

La vulnérabilité est un état qui dure. L'envahissement d'émotions fortes, comme celles de la peur, de l'anxiété est inscrit dès lors dans le psychisme au quotidien, même si la victime s'est soustraite à ses exploitants : il suffira de sentir une odeur, d'entendre un son, un cri qu'elle avait perçu, de lire un mot, de voir une scène dans un film, ...

Depuis un certain nombre d'années on étudie dans quelle mesure ces traumatismes impactent notre ADN, notre matériel génétique, et se transmettent aux générations suivantes. Il y a une certitude à ce sujet : si une personne a été victime d'événements traumatiques, ceux-ci sont mémorisés dans le spermatozoïde et dans l'ovule qui va être fécondé. Les chercheurs qui travaillent dans ce domaine qui est celui de l'épigénèse ne commencent qu'à comprendre « quand » et « comment » cela va s'exprimer.

Notre psychisme, une merveille de la nature, est doté de mécanismes de survie :

Il peut construire une chape de plomb en enfermant les souvenirs des événements traumatiques, mais cela ne fonctionne pas toujours à la perfection. Plus la chape est rigide, plus elle est fragile. Il faut savoir que cette forteresse consomme énormément d'énergie, une énergie qui n'est pas disponible pour gérer d'autres tâches de notre vie. Et puis, il faut le reconnaître, le psychisme est mal outillé en termes de tris différenciés des déchets. Il a un double défaut : il ne recycle pas à suffisance et parfois il enferme plus que nécessaire, même des capacités utiles dans la vie. Et puis cette chape ne fonctionne pas 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et il arrive alors qu'elle s'effondre comme un château de cartes.

Une autre stratégie de survie c'est de rester en contact avec les événements traumatisants mais sur un angle quelque peu particulier. La personnalité, qui est toujours un assemblage de différentes parties, va se fragmenter mais de telle sorte que les différentes pièces se dissocient et ne contribuent plus au maintien d'une cohérence. C'est plutôt perturbant et pas de tout repos, ni pour soi, ni pour le monde environnant.

Et puis il y a plus banalement les troubles invalidants : les pensées et émotions négatives comme la peur, la culpabilité, la colère, la tristesse, ... et puis la honte qui

est certainement une des expressions les plus difficiles à gérer aussi à un niveau thérapeutique : la honte est l'expression de la dignité blessée.

Et il y a aussi et toujours la possibilité de dépasser le traumatisme en faisant quelque chose d'utile. Bruno Bettelheim écrivait que quand il vous arrive quelque chose de mauvais, il faut l'utiliser et en faire un projet. Cette capacité à survivre est ce que l'on appelle la résilience : c'est continuer à vivre tout en sachant que l'on a été blessé, ébranlé et c'est savoir que la vie vaut la peine d'être vécue. Hannah Arendt a écrit une fois, qu'il n'y a dans la vie pas de drame terrible au point qu'on ne puisse en faire une histoire ou un conte.

La capacité à supporter la souffrance et la volonté de continuer à vivre m'auront toujours impressionné, tant auprès des enfants que des adultes. Elle m'aura fortifié dans la conviction qu'il faut garder l'espoir et que la vie vaut la peine d'être vécue.

Quelles sont les leçons à tirer de ces quelques observations :

Nous devons créer les conditions pour que les victimes de la traite soient protégées et sécurisées. Le plus souvent elles ne sont pas capables d'y parvenir elles-mêmes.

Les victimes de la traite décident du moment où elles vont parler de ce qui leur est arrivé. A nous de créer des conditions d'accueil qui favorisent l'expression du vécu. Tout doit être fait pour soutenir les intervenants de première ligne. Il faut savoir que certaines victimes ne vont jamais en parler. Leurs récits sont parfois déstructurés et incohérents, ils ne répondent pas à la logique du copier-coller qui plaît tant aux bureaucrates et personnes cérébrales. Le psychisme de ces victimes ne s'oriente pas sur le droit. On ne parle pas de cela comme d'une panne de voiture et on ne demande pas l'aide comme on le ferait en téléphonant à un garagiste.

Dans le pays qui est le mien une prise de conscience fait son chemin et des efforts sont consentis pour détecter la vulnérabilité des victimes. Nous pouvons en être fiers, même si je dois souligner qu'il faut encore avancer et allonger le pas.

L'avenir est notre maître et la déclaration d'intention qui nous réunit est une toute petite pierre à un grand édifice qui veut créer les bases de la cohérence au-delà de nos frontières. Elle reconnaît aux victimes l'exercice de leurs droits à l'égard des auteurs de l'exploitation. Je vous remercie de me donner l'occasion d'y contribuer modestement.

Pour terminer je voudrais rappeler en ce 10 décembre que la Déclaration universelle des droits de l'Homme est une amitié et elle est sincère. C'est l'expression du meilleur de l'humanité. Nous constatons aujourd'hui une sorte d'épuisement des droits humains, mais je me dis que ce qui a été construit sur les drames de la 2nde guerre mondiale reste une référence incontournable. Elle contribue à construire le sens de notre existence et à créer de l'espoir, c'est ce dont ont besoin les victimes de la traite. Je reste optimiste, aussi parce que c'est une décision que j'ai prise avant toute autre chose, c'est un a priori. Et je n'y reviendrai pas !

Tout doit être fait pour tisser des liens entre nous, entre les administrations, les pays, entre les domaines qui, de façon transversale, contribuent à ces efforts.

Et je trouve, Madame la Ministre, que c'est tout un symbole que vous avez dans vos attributions non pas seulement la justice, mais aussi la culture, car la culture, nous le savons toutes et tous, vient illuminer les droits humains.

Pour terminer, permettez-moi de vous lire une citation :

« Chaque génération, sans doute, se croit vouée à refaire le monde. La mienne sait pourtant qu'elle ne le referra pas. Mais sa tâche est peut-être plus grande. Elle consiste à empêcher que le monde se défasse ».

C'était Albert Camus qui disait cela, il y a 62 ans, le 10 décembre 1957 à Stockholm, dans son discours de réception du prix Nobel de littérature.

Discours du président à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2019, au Théâtre National du Luxembourg

« Les droits humains sont une amitié, sincère, une forme d'amour, parce que l'amitié c'est de l'amour. »

Je vous souhaite à toutes et tous la bienvenue de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH).

Je tiens à remercier les membres de la CCDH et tout particulièrement nos permanents qui ne cessent de m'impressionner par la qualité de leur travail. Je répète ce que je disais déjà l'année passée : sans votre apport, la CCDH ne serait pas ce qu'elle est. Notre légitimité ne vient pas que d'une loi qui définit notre mission et notre fonctionnement, mais elle se fonde sur la qualité du travail qui est réalisée et de l'impact que nous avons dans la promotion des droits humains, tant à l'égard du gouvernement, de notre Parlement que du grand public.

Je ne vous cache pas la fierté qui m'habite de faire partie de cette commission.

En ce jour du 10 décembre nous célébrons la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH). Celle-ci est née sur les décombres et les tragédies innombrables de la 2^{nde} guerre mondiale. Que dire si ce n'est que cette déclaration a voulu lier en un seul texte tout ce que l'humanité était à même de produire en terme de justice, de paix et de fraternité. Cette déclaration est incontournable, elle est le carrefour de tous les rêves de l'humanité de toutes ces aspirations.

Les droits humains sont un puissant excitant des rêves. Même à un moment de notre histoire où les temps sont durs pour les rêveurs ... ! Mais je vous rappelle ce que disait John Lennon : « Un rêve seul reste un rêve, un rêve à plusieurs devient une réalité ». Les auteurs savaient que ce texte n'était pas l'aboutissement d'une histoire, mais son début. Les droits humains ne s'héritent pas, mais se conquièrent.

J'ai eu la chance de rencontrer, il y a deux ans, Monsieur Zeid Ra'ad Al Hussein, ancien Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme. Cette rencontre a été pour moi une source d'inspiration et lorsque Monsieur Zeid Ra'ad Al Hussein quittait sa fonction, il écrivait dans un dernier courrier : « Personne ne se souviendra de nous pour notre silence »

Ne rien dire et le mutisme s'expriment de la même façon dans toutes les langues du monde. Je trouve cette phrase emblématique, car elle nous invite à agir et manifester. Chacun le fera à sa manière, mais l'important est qu'il le fasse. Et en discutant de cette citation à la CCDH, une collègue nous rappelait les mots de Martin Luther King :

« A la fin, nous nous souviendrons non pas des mots de nos ennemis, mais des silences de nos amis ». Vous imaginez la responsabilité qui nous incombe !

Et je conçois que les droits humains sont une amitié, sincère, une forme d'amour, parce que l'amitié c'est de l'amour.

Laissez-moi rapidement passer en revue quelques dossiers que nous avons traités durant cette année.

Le plus gros de nos ressources ont été utilisées pour remplir notre mission en tant que **rapporteur national sur la traite**. Il y a eu des progrès qui ont été réalisés sur les deux dernières années et il y en aura d'autres encore à venir. Un constat surprenant aura été le nombre important de cas de traite dénombrés dans le monde du travail. Avant la publication de notre rapport, nous en avons fait part aux responsables

politiques actifs dans ce domaine, ceux des administrations, aux syndicats: j'ai entendu du déni, de l'indifférence et aussi un manque d'informations sur ce phénomène. Le plus simple sera de combler ce manque de connaissance, mais pour le reste je dois vous faire part de mon incrédulité pour ne pas dire plus.

Nous avons bon espoir de voir le projet de **loi sur la protection de la Jeunesse** aboutir et nous avons beaucoup apprécié que Madame la Ministre de la Justice s'exprime clairement contre toute incarcération de mineurs dans une prison pour adultes. Il était temps d'en finir avec toutes ces contorsions cérébrales et atteintes aux droits des enfants qui visaient à justifier ces incarcérations. Dans ce dossier nous sommes complémentaires aux travaux de nos collègues de l'ORK que je salue dans la salle.

Sous peu paraîtra le Plan d'action national (PAN) sur le respect **des droits de l'Homme dans les entreprises** : nous aurions souhaité une position plus courageuse de notre gouvernement.

Un dossier de grande préoccupation reste celui de **l'accueil des réfugiés** et notre attention se porte actuellement sur la question du regroupement familial.

Nous suivons avec attention la question **de la protection des données** et nos collègues de la CNPD, que je salue aussi, accompagnent avec patience et compétences tous les aléas politiques de ce dossier. Je me souviens de l'avis que nous avons émis à l'époque et le moins qu'on puisse dire c'est que nous avons anticipé non pas le chaos, mais un grand nombre de difficultés.

Dans **le domaine du handicap**, nous attendons avec impatience le nouveau PAN, qui devra toucher, nous l'espérons, un grand nombre de domaines, qui ont été délaissés et négligés jusqu'à présent.

Nous restons en attente que le gouvernement trouve une solution pour les nombreuses **personnes qui n'ont pas de couverture sociale** : ce sont des enfants, des femmes et des hommes. Ce sont les plus démunis dans notre société et je ne peux, ni ne veux accepter la discrimination qu'ils subissent. L'inaction dans ce dossier reste pour nous surprenante et prend la forme d'une attitude honteuse.

Nous avons été sensibilisés par **la situation de personnes qui souffrent de pathologies en phase aiguë**, donc incurables et qui ont des capacités cognitives et émotionnelles préservées. On les appelle les emmurés vivants. Nous savons que pour ces personnes un encadrement chez eux, avec leur proche, leur donne une plus grande qualité de vie. Nous nous exprimons en faveur d'une prise en charge à leur domicile et non pas en institution. Parmi toutes les expériences que j'ai pu faire, la rencontre avec une de ces personnes et qui est parmi nous ce soir et que je salue très cordialement, a été pour moi très importante et m'a permis encore une fois d'approfondir ce que signifie le droit de vivre dans la dignité. Madame et Monsieur, merci d'être parmi nous ce soir. Vous n'imaginez pas le plaisir que nous avons eu quand nous avons reçu l'annonce de votre participation.

Cette soirée est consacrée à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. Je voudrais rappeler que d'après l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et droit » et l'article 11.2 de notre Constitution stipule « Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. » Le droit est patient. Dois-je rappeler qu'une égalité de droit n'est pas une égalité dans les faits ?

Nous commérons cette année le 100^{ième} anniversaire du droit de vote universel : cela fait 100 ans que les femmes sont autorisées à voter au Luxembourg. Et c'est aussi le

40^e anniversaire de la Convention internationale pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes. Le comité de cet organisme avait adressé un nombre considérable de recommandations au gouvernement l'invitant à analyser toutes ses politiques en la matière : la sensibilisation, les formations, les résultats de la politique de lutte contre la prostitution, la traite, la violence domestique, les stéréotypes, .. Quant à la CCDH, elle avait fait le même constat dans ses doléances adressées aux partis politiques en vue des élections législatives d'octobre 2018 : notre souci est que l'intégration de la perspective de l'égalité des femmes et des hommes soit une approche préventive, dont l'objectif est d'éviter des politiques qui créent ou accentuent des inégalités entre hommes et femmes. Force est de constater que le gouvernement n'a pas profité de ces recommandations pour établir son nouveau programme. C'est un sujet de préoccupation pour nous à la CCDH. Et nous allons faire le suivi de ce sujet.

Le choix de la présentation d'une pièce de théâtre a été fait pour manifester notre intérêt sur ce sujet. Vous savez que la culture illumine les droits humains et je vous invite à profiter de cet éclairage.

Je remercie la troupe de « *Independent Little Lies* » : vous êtes des témoins de notre époque et contribuez par l'art à la diffusion de toutes les valeurs qui sont celles des droits humains.

Je souhaite remercier Monsieur Pierre Bley, le président de l'Œuvre Grande Duchesse Charlotte pour sa collaboration et son soutien pour la manifestation de ce soir. »

Je vous remercie, Mesdames, Messieurs, chères et chers ami-e-s, pour votre attention.

Discours de Noémie Sadler, vice-présidente de la CCDH, à la conférence « La défense des Droits et Libertés fondamentaux au Grand-Duché de Luxembourg », le 16 décembre 2019 à l'Université du Luxembourg

La garantie des droits et libertés par les juridictions ordinaires

Introduction :

Selon l'article 1^{er} de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.* »

C'est une phrase magnifique mais également, l'on le sait tous, une utopie. Ce paradigme, qui vise à instituer l'humanité en droit international, est une déclaration avec une forte valeur symbolique. Toutefois, il est tout à fait possible d'invoquer les divers instruments de droits humains au quotidien par devant les juridictions ordinaires.

Il échet donc d'analyser, si, au jour le jour, ces nobles déclarations des droits humains peuvent être utiles à un humble praticien du droit et en cas de réponse positive, de quelle manière.

En premier lieu, il convient d'analyser brièvement l'ordre juridictionnel luxembourgeois avant de plonger dans le vif du sujet.

I. L'ordre juridictionnel luxembourgeois

Les juridictions de l'ordre judiciaire regroupent (i) la Cour Supérieure de Justice, plus précisément la Cour de Cassation, la Cour d'appel et le Parquet Général, (ii) les tribunaux d'arrondissement (à Diekirch et à Luxembourg Ville) et les Justices de Paix (sises à Diekirch, à Esch/Alzette et à Luxembourg-Ville).

D'autre part, les juridictions de l'ordre administratif regroupent le Tribunal Administratif et la Cour administrative.

Ce bref aperçu de l'ordre juridictionnel luxembourgeois devant permettre de mieux appréhender le fonctionnement de l'ordre juridictionnel Luxembourg, il échet dès lors d'analyser la prise en compte des sources de droits humains par les juridictions ordinaires.

II. Analyse du maniement des différentes sources nationales, européennes et internationales des droits et libertés fondamentaux par les juridictions ordinaires

À la suite des atrocités de la Seconde Guerre Mondiale, la communauté internationale s'est dotée de grands textes internationaux sur les droits de l'Homme. Ces déclarations sont bien nobles, mais qu'en est-il de leur impact réel au quotidien?

Il est essentiel que ces garanties normatives soient soutenues par une garantie juridictionnelle. Par garantie juridictionnelle, nous entendons les procédures judiciaires

permettant à une juridiction de sanctionner les violations des droits et libertés reconnus aux citoyens.

Nous allons commencer par analyser la source la plus importante des droits et libertés fondamentaux pour les juridictions ordinaires : la législation nationale.

A. La législation nationale : la source privilégiée par les juridictions ordinaires

De manière générale, les juridictions nationales se basent en tout premier lieu sur les sources nationales, donc majoritairement les lois nationales et le cas échéant la Constitution, lorsqu'elles sont amenées à trancher un litige. Ce n'est qu'en cas de lacune que les magistrats, tout comme les avocats, se penchent sur les sources européennes et ensuite internationales.

A titre d'exemple, il y a lieu de se référer au droit à l'assistance par un avocat lorsqu'une personne soupçonnée avoir commis une infraction est interrogée par la police et/ou le juge d'instruction.

Avant l'entrée en vigueur de la Loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, le droit à l'assistance d'un avocat lors d'un interrogatoire par la police n'était pas réglé par la loi. Ce n'est que la Loi du 8 mars 2017 susmentionnée, qui a généralisé le droit à l'assistance d'un avocat lorsqu'une personne est soupçonnée avoir commis une infraction et de ce fait interrogée par la police et/ou le juge d'instruction. Avant l'entrée en vigueur de la prédite loi, cette lacune était comblée, partiellement, en invoquant l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et l'article 48 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne. Dorénavant, article 3-6 du Code de Procédure Pénale prévoit *expressis verbis* le droit à l'assistance d'un avocat¹.

La loi nationale étant la source privilégiée des juridictions nationales, qu'en est-il de la Constitution ?

B. La Constitution : loi suprême qui semble être tombée en désuétude

Il est étonnant que les praticiens du droit ne se penchent que rarement sur la loi suprême, la Constitution, afin de dénoncer une éventuelle violation des droits et libertés fondamentaux, raison pour laquelle la pyramide de Kelsen fut inversée dans

¹ Art. 36-1 du Code de procédure pénale :

(1) A droit de se faire assister d'un avocat :

1. la personne qui est retenue conformément à l'article 39 ;
2. la personne non retenue qui est interrogée au cours de l'enquête de flagrance ;
3. la personne qui est interrogée au cours de l'enquête préliminaire ;
4. la personne qui est interrogée conformément à l'article 24-1, paragraphe 3 ;
5. la personne se trouvant en détention préventive qui est interrogée sur d'autres faits par un officier de police judiciaire sur le fondement de l'article 52, paragraphe 3 ;
6. la personne, autre qu'un témoin, contre laquelle un mandat d'amener ou d'arrêt est exécuté ;
7. la personne interrogée par officier de police judiciaire sur commission rogatoire du juge d'instruction au cours de l'instruction préparatoire ;
8. la personne que le juge d'instruction envisage d'inculper au cours de sa première comparution devant le juge d'instruction ;
9. l'inculpé ;
10. le prévenu.

le cadre de la présente analyse, en se référant en premier lieu aux lois nationales et ensuite à la Constitution.

Une explication est que, tel qu'exposé à juste titre par la Présidente du Conseil d'État, Madame Agnès Durdu, la Constitution est partiellement obsolète et le projet de révision constitutionnel stagne. Les praticiens du droit tout comme les juges ordinaires préfèrent donc se tourner vers les instruments européens, ayant une liste de droits et libertés fondamentaux plus étoffée et une jurisprudence plus riche.

A titre d'exemple, il y a lieu de se référer à l'article 11 paragraphe 3 de la Constitution, qui se lit comme suit: «*L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.*» tout comme à son article 15: «*Le domicile est inviolable..*»

Or, dans une affaire concernant une éventuelle violation du domicile et de la vie privée dans le cadre d'une saisie-vente, les juridictions ordinaires ont fait application de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, tout comme de l'article 7 de la Charte, sans pour autant faire référence aux articles précités de la Constitution².

La Constitution n'étant pas l'instrument de référence des juridictions ordinaires, qu'en est-il des instruments européens ?

C. Les instruments européens :

- La Convention Européenne des Droits de l'Homme

Commençons par la Convention Européenne des Droits de l'Homme, qui est l'instrument de référence en matière de droits et libertés fondamentaux.

Les recherches à ce sujet ont été facilitées par le tout nouvel outil de recherche, la base de données JUDOC, mise en place à la fin de l'année 2019. Avant la mise en place de cet instrument de recherche, uniquement les magistrats avaient un libre accès aux jugements et arrêts civils. Il s'agissait d'une flagrante violation du principe de l'égalité des armes, à laquelle la nouvelle base de données a enfin mis un terme.

Or, dans le cadre des recherches il s'est avéré que le nombre de jugements et arrêts faisant référence à la Charte est largement inférieur au nombre de jugements et arrêts se référant à la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Même si la Charte est plus souvent invoquée par devant les juridictions administratives, il n'en reste pas moins que l'écart reste important.

Il va sans dire que la Convention Européenne des Droits de l'Homme est un instrument fort utile dans le cadre de la protection des droits et libertés fondamentaux, permettant aux justiciables d'invoquer toute sorte de violation de la Convention et de ses Protocoles additionnels par devant les juges ordinaires.

² Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 27.01.2017, n°13/17

Ainsi, les articles auxquels les juridictions ordinaires font référence le plus souvent sont l'article 6 relatif au procès équitable, l'article 8 relatif à la vie privée et familiale et l'article 10 relatif à la liberté d'expression.

Même si les juges sont en général réticents de reconnaître une violation, dans les rares cas de figures où ils le font, ils en tirent les conséquences nécessaires.

A ce sujet, il y a lieu de citer quelques jurisprudences :

- Tribunal administratif, 08.05.2018, n°40899

Le règlement Dublin III détermine l'État responsable de l'analyse d'une demande de protection internationale et contre une telle décision de transfert, une voie de recours est prévue, mais les cas d'annulation d'une décision de transfert sont rarissimes.

Dans le cadre de la présente affaire, il s'agit d'une femme algérienne, qui a introduit une demande de protection internationale au Luxembourg, mais disposait déjà d'un titre de séjour français, donc l'État luxembourgeois a décidé de la transférer vers la France. Or, la dame était tombée enceinte des œuvres d'un résident luxembourgeois.

Les premiers juges du Tribunal administratif ont annulé la décision de transfert, en retenant qu'il existe bel et bien une vie privée et familiale, qui doit être protégée sur le fondement de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

- Tribunal d'arrondissement, 26 juin 2017, n°1971/2017³

Les juridictions ordinaires constatent régulièrement un dépassement du délai raisonnable dans le cadre des procédures pénales. A titre d'exemple, il y a lieu de se référer à un jugement rendu en date du 26 juin 2017. Il s'agissait d'une affaire de stupéfiants. L'enquête policière pour trafic de stupéfiants et par la suite l'instruction ont eu lieu en 2013. L'instruction fut clôturée le 11.12.2014. L'affaire fut appelée par devant les juges du fond en juin 2017, soit trois ans plus tard, sans que l'affaire ne soit d'une complexité particulière. Par conséquent, une violation du délai raisonnable fut constatée : « *Il s'ensuit que le moyen relatif à la réduction de la peine à prononcer en raison du dépassement du délai raisonnable est fondé, de sorte qu'il y a lieu de tenir compte de cet élément dans la fixation de la peine à prononcer.* »

Pour les magistrats, un considérable dépassement du délai raisonnable a pour conséquence quasi automatique une diminution de la peine.

- Cour d'appel, 06 juillet 2015, 287/15 VI

Il s'agit d'une affaire captivante qui a fait couler beaucoup d'encre à l'époque, et qui concerne une demande de révocation d'un juge pour manque d'impartialité. La Cour d'appel correctionnelle, par arrêt rendu en date du 06.07.2015, a annulé un jugement de première instance, en constatant une violation de l'article 6.1 de la Convention

³ Tribunal d'arrondissement, 26 juin 2017, n°1971/2017, page 16 et suivants

Européenne des Droits de l'Homme et plus précisément une violation du principe d'impartialité des juges de première instance.

Il résulte donc de ce qui précède, que les juridictions ordinaires ont pris l'habitude de tenir compte des articles de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence qui en résulte dans la protection des droits et libertés fondamentaux et qu'en cas de violation, elles en tirent les conséquences qui s'imposent, même si les cas où une violation est constatée sont rarissimes.

- L'invocation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne par devant les juridictions ordinaires

Les juges nationaux manient avec moins d'aisance la Charte. Une des raisons est sans aucun doute le champ d'application de la Charte, alors que selon l'article 51 (1) de la Charte, il convient d'abord d'évaluer si conformément au champ d'application énoncé à l'article 51 (1)⁴, le recours aux dispositions de la Charte est admissible, c'est-à-dire si l'affaire en question relève du droit de l'Union Européenne, avant d'analyser en détails le droit protégé par la Charte.

- Cour d'appel, 10.12.2015, n° de rôle 41949

En guise d'exemple de la réticence générale d'invoquer la Charte, il y a lieu de se référer à un arrêt rendu par la Cour d'appel en date du 10.12.2015. Les juges ont débattu une éventuelle violation du principe de proportionnalité consacré à travers la Charte. En l'espèce, il s'agissait d'analyser si l'obligation de l'employeur de communiquer les motifs du licenciement endéans un mois contrevient au principe de proportionnalité admis en droit de l'Union Européenne. La Cour a retenu que le droit de l'Union Européenne ne fut pas d'application, alors que le seul fait que le salarié avait à un moment donné une adresse en France ne suffit pas pour déclencher l'application de la Charte.

Or, la réticence d'appliquer la Charte peut même s'avérer préjudiciable au citoyen, alors que, la dernière étant un instrument plus récent de protection des droits humains, il serait judicieux de s'y référer pour la protection de certains droits et libertés fondamentaux, qui ne sont pas énoncés par la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

L'exemple phare est le principe général d'égalité de traitement entre femmes et hommes (article 23 de la CDFUE). Ce principe tel quel n'est pas proclamé par la Convention Européenne des Droits de l'Homme, ce qui est fort déplorable. Les praticiens du droit ont tout intérêt à tenir compte des dispositions de la Charte lorsqu'ils plaident une affaire ayant un lien avec le droit de l'Union Européenne.

⁴ Article 51 de la Charte : *Champ d'application*

1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives.

Toutefois, la Charte des droits fondamentaux est invoquée plus régulièrement en d'autres matières, tel le droit fiscal ou le droit de l'immigration, matières qui relèvent souvent du champ d'application du droit de l'Union Européenne.

Il est donc primordial que les juridictions ordinaires tout comme les autres praticiens du droit, soient plus à l'aise dans l'application de la Charte afin de déterminer si et dans quelle mesure la Charte s'applique concrètement.

Sur ce point, une discussion s'est déclenchée sur le point de savoir si le juge a l'obligation de soulever d'office une éventuelle violation des droits et libertés fondamentaux ou si ses mains sont liées par les moyens soulevés par les justiciables, respectivement les avocats, point de vue qui semble être adopté par le Procureur Général d'État. Selon Monsieur Georges RAVARANI, Juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le juge a l'obligation de tenir, à tout moment, compte des droits et libertés fondamentaux afin de constater d'office une telle violation, position qui est également soutenue par l'auteur de la présente.

D. Les instruments internationaux des Droits et Libertés fondamentaux : des illustres sources de droit rarement invoquées

En dernier lieu il convient d'analyser le maniement, par les juridictions ordinaires, des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme. Ces instruments sont souvent invoqués ensemble avec d'autres sources, telles la Convention Européenne des Droits de l'Homme ou la Charte.

Ainsi, il se peut que les juges ordinaires tiennent compte des dispositions du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (ci-après « PIDCP »), dans le cadre d'un litige entre particuliers. A titre d'exemple, l'article 14 du Pacte, qui fait référence au droit à un procès équitable, est souvent invoqué en parallèle avec l'article 6-1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Les juges sanctionnent même des violations du PIDCP, tel dans un arrêt rendu par la Cour Supérieure de Justice en date du 10 mai 2016⁵. Il s'agissait d'une affaire d'une certaine complexité, mais l'enquête a cependant pris presque dix ans, ce qui constitue une durée anormale et il y a eu des périodes d'inactivité notamment de deux ans et demi. Les conseillers de la Cour d'appel ont retenu que « *le délai raisonnable, prévu à l'article 6-1 de la Convention (Européenne de la Sauvegarde des Droits de l'Homme) et à l'article 14 (3)c. du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, a été dépassé.* »

Conclusion

Il est donc incontestable que les juridictions ordinaires sont les garde-fous contre les violations des droits et libertés fondamentaux reconnus à toutes citoyennes et à tous citoyens de notre société.

Même si les lois nationales restent la source de référence privilégiée pour la protection des droits humains, les juridictions ordinaires hésitent de moins en moins de se pencher sur les sources européennes, voire internationales pour combler d'éventuelles lacunes.

⁵ CSJ, 10/05/2016, n° 269/1 6 V

Au final, peu importe la source de droit, ce qui compte est que les droits humains soient protégés, et ce à tous les niveaux, surtout en ces temps de grandes incertitudes, avec la montée de l'extrémisme et de l'intolérance. Car, pour citer René Cassin : *« Il n'y aura pas de paix sur cette planète, tant que les droits de l'Homme seront violés en quelque partie du monde que ce soit. »*

Discours du président de la CCDH à la conférence « La défense des Droits et Libertés fondamentaux au Grand-Duché de Luxembourg », le 16 décembre 2019 à l'Université du Luxembourg

Luxembourg : un pilier pour la démocratie et la protection des droits humains.

Je suis toujours impressionné quand j'écoute les interventions des techniciens du droit que vous êtes. J'ai pu entendre aujourd'hui des exposés très brillants et je veux en féliciter les conférenciers et les conférencières. Je prends plaisir à entendre vos exposés bien charpentés, l'éloquence du verbe et la beauté de vos propos. Je trouve cela rassurant. Comme j'ai été de longues années directeur d'une institution qui accueillait des enfants en grande détresse, j'ai quand même aussi appris que la justice et l'engagement pour les droits humains se réalisent et se concrétisent dans le détail. J'ai pu me rendre compte ce qu'il en était quand la justice et les droits humains sont prisonniers de l'évolution des lois et du droit. Et tout cela est moins rassurant.

C'est là que se trouve l'origine de mon engagement pour les droits humains qui m'a conduit à devenir membre de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) il y a 20 ans. J'assume la présidence depuis maintenant six ans et j'en suis à mon deuxième mandat. Je me suis longtemps posé la question si, en tant que psychologue, j'étais à la bonne place dans cette fonction. Je ne m'en cache pas : j'ai de grosses lacunes en matière de droit, de connaissance de textes internationaux, de conventions, ... Je suis habité par la volonté d'apprendre, mais je me confronte à la complexité des matières et je ne veux pas trop embrasser, conscient aussi des limites qui sont les miennes. Pour avoir pu me rendre compte de quoi sont faites les atteintes aux droits humains auprès d'enfants et d'adultes, j'ai acquis une certaine expérience que d'autres n'ont pas : je suis à même de porter un regard humain et non pas seulement « cérébral » sur la souffrance des victimes et de m'en faire le témoin. Je voudrais vous confier qu'il m'arrive de me sentir fort isolé dans certaines réunions.

L'origine de la CCDH et sa mission

L'initiateur de la CCDH a été Nic Klecker : philosophe, littéraire et aussi poète, il était surtout un défenseur des droits humains très engagé. C'était en 2000 que les vingt-et-un premiers membres, sous la présidence de Monsieur Klecker, en présence du Premier ministre Jean-Claude Juncker, s'étaient réunis une 1^{ère} fois. C'était au Centre Universitaire au Limpertsberg. Après le départ du deuxième président de la CCDH, mon prédécesseur, Monsieur Jean-Paul Lehnens, qui est aussi parmi nous aujourd'hui, je suis resté le seul membre à avoir assisté à cette réunion fondatrice. La CCDH avait été pensée et créée à l'image de sa grande sœur française qui elle date de 1947, peu de temps après la seconde guerre mondiale.

C'est huit années plus tard que les statuts de la commission ont été mis en conformité avec les Principes de Paris, par l'adoption de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, conférant ainsi une vraie base légale à la CCDH. Les Principes de Paris définissent le cadre qui doit garantir l'indépendance de cette institution nationale des droits de l'Homme (INDH) : un texte fondateur constitutionnel ou législatif, des procédures de nomination indépendantes, une composition pluraliste et représentative et un financement suffisant. Tous les 5 ans, les INDH doivent se

soumettre à un examen dans lequel leur statut est passé au crible pour voir s'il est toujours conforme à ces principes.

Dans l'article premier la loi retient que « 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. » Il est sous-entendu que la CCDH n'a pas compétence pour traiter des cas individuels.

La CCDH ne reçoit de consigne de qui ce soit ...

La CCDH, en tant qu'organe du gouvernement qui conseille le gouvernement, ne fait pas partie de la société civile : j'insiste sur ce point que certains ont dû mal à intégrer. Peut-être s'étonnent-ils de la liberté d'expression et du franc-parler qu'un organe rattaché au Gouvernement peut avoir ? S'il existe bien un lien administratif avec les services du Premier Ministre, il est néanmoins clair que nous ne recevons de consigne de qui que ce soit. Cette indépendance, qui me tient beaucoup à cœur et dont je prends bien soin, se concrétise aussi quant aux nominations des membres de la CCDH. Il est fort intéressant de voir comment les procédures pour nommer les membres des INDH varient d'un pays à l'autre : souvent c'est le Parlement ou le Gouvernement qui s'en charge et cela peut alors se faire en réponse à une logique qui est politique. Lors des réunions annuelles au Palais des Nations à Genève lorsque les INDH de toute la planète sont réunies, il m'arrive de rencontrer des présidents qui sont des fonctionnaires du gouvernement : il s'agit-là alors d'INDH qui ne sont pas accrédités du tout ou qui n'ont pas le même statut que le nôtre, et qui, par conséquent, ne sont pas conformes aux Principes de Paris. Au Luxembourg nos membres sont choisis par la commission elle-même. S'il y a des places à occuper, nous l'annonçons par voie de presse, souvent en exprimant une préférence quant au profil du candidat et c'est d'abord un groupe de travail qui choisit les membres. Ce choix est validé après discussion en plénière par la commission. C'est un comité externe composé de représentants d'organisation de la société civile (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, Amnesty, Caritas, Croix-Rouge, Conseil national des Femmes,) qui devra évaluer dans quelle mesure ces personnes répondent aux critères d'indépendance et d'expertise requises. Une fois que cela est fait, la liste des candidats est alors transmise au Premier Ministre et validé en conseil des ministres. Quant au président et aux deux vice-présidents, ils sont élus par les membres de la CCDH. Nous veillons à la parité homme-femme et à ce que notre commission comprenne des personnes venant de différents bords professionnels. Lors de l'élaboration du projet de loi de l'actuel Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand (ORK), la question s'était posée de rattacher la commission au parlement, qui déciderait alors en dernière instance de la composition de notre commission. Nous avons émis un avis négatif : cela ne nous donnait pas suffisamment de garanties dans la mesure où nous craignons que les membres, dans le cadre d'un vote secret des parlementaires, pourraient être élus sur base d'une volonté politique. Dans ce sens nous avons choisi la voie de la responsabilisation de la CCDH. Aucun des membres de la commission n'est rémunéré si ce n'est qu'il reçoit une indemnité de 18 € par réunion. Un règlement

d'ordre interne leur impose une présence aux assemblées plénières qui sont au nombre de 8 à 10 par année et la participation à au moins un groupe de travail.

Il faut ajouter que les présidents de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK), l'Ombudsman, du Centre pour l'égalité de traitement (CET), de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) et un représentant du Gouvernement participent aux assemblées plénières de la CCDH avec voix consultative.

Nous disposons d'un service de permanents composé de cinq personnes : une secrétaire générale, deux juristes et deux employées administratives à mi-temps. Ce secrétariat est la cheville ouvrière de notre commission, qui sur les dernières années a pris de plus en plus d'importance. C'est là que sont rédigés les avis qui ont été discutés en plénière et dans les groupes de travail, que se font les recherches qui fondent nos argumentaires.

La volonté de partager ...

Je dois souligner que j'apprécie beaucoup les débats que nous menons à la CCDH. Avec le temps il y a une sorte de culture qui s'est installée, un partage d'attitudes communes, et ... nous discutons, vaillamment et patiemment, jusqu'à aboutir à un texte final. Une fois que l'avis a été adopté, le jour même où nous le présentons à la presse, il est transmis au Premier Ministre qui lui le relaie au Parlement et au Conseil d'État. C'est par la participation à des débats et dans les conférences de presse que se réalise au mieux notre mission de promotion des droits humains : à travers cette communication nous prenons les médias et les citoyennes et citoyens à témoin. Il y a là un travail d'information et de pédagogie qui se fait car l'objectif est de sensibiliser d'autres personnes aux droits de l'Homme, de les mettre à connaissance des atteintes qui existent dans notre pays. Les échos que nous recevons sont en règle générale fort positifs et je suis fier du travail qui s'est fait durant toutes ces années. Ce que nous ne pouvons pas évaluer c'est l'impact de notre travail dans le processus législatif. Mais nous prenons de plus en plus souvent le temps de faire le suivi et de voir dans quelle mesure nos avis ont été pris en considération dans l'élaboration de la démarche du Conseil d'État et le vote au Parlement. Nous savons quand cela n'a pas été le cas : pour ce qui est de la loi sur la prostitution dont l'efficacité est douteuse, de celle sur la protection des données dont on sait aujourd'hui à quoi elle a abouti ou l'interdiction du port du voile dont nous estimions que nous aurions bien pu nous en passer, pour ne citer que ces exemples.

La CCDH a deux missions plus spécifiques : elle est rapporteur national sur la traite des êtres humains et mécanisme de mise en œuvre au niveau national de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. En ce qui concerne la traite des êtres humains, la mission du rapporteur est d'analyser la situation de la traite au Luxembourg à travers l'évaluation de données statistiques et des mesures et actions prises par les autorités pour lutter contre ce fléau. Dans le domaine du handicap, la CCDH, ensemble avec le CET, est en charge de la promotion et du suivi de la Convention des Nations Unies au niveau national et des droits que cela implique. Ces travaux prennent beaucoup de temps et empiètent alors sur les autres missions que nous avons.

La création d'un « Mënscherechtshaus »

Sur toutes ces années nous avons élaboré de nombreux avis : en moyenne une dizaine par année. Nous sommes saisis par le Gouvernement ou alors nous recourons à une procédure d'autosaisine. Il arrive aussi que nous fassions des études ou élaborions des prises de position en dehors de tout processus législatif. Ce fut le cas notamment sur la question du respect des droits humains par les entreprises, les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale, les organismes de défense des droits des personnes handicapées, ...

Nous participons à de nombreux groupes de travail, mais toujours à titre d'observateur et ne contribuons pas à la rédaction de textes pour la bonne raison, qu'il est difficile d'aviser un texte dont nous serions le coauteur.

Permettez-moi d'évoquer un dernier point qui me fait du souci : le statut des membres de la CCDH fait qu'aucun d'eux ne bénéficie d'une quelconque protection. Mes collègues des autres INDH, d'Asie, d'Afrique, (mais aussi de Grèce et de Slovénie comme je viens de l'apprendre) ont souvent des passeports diplomatiques. C'est vrai que certains courent de grands dangers dans des régimes politiques corrompus et dictatoriaux où les droits humains sont piétinés. Une telle protection n'est pas requise dans un pays qui bénéficie de la liberté d'expression. Mais qu'en est-il quand un membre est calomnié comme cela a été le cas pour moi récemment ?

Dans l'année à venir le siège de la CCDH va changer : nous allons intégrer la « Maison des droits de l'Homme », le « Mënscherechtshaus ». Nous partagerons des locaux avec l'ORK et le Centre pour l'Égalité de traitement. C'est mon prédécesseur, Jean-Paul Lehnens, qui a eu l'idée de cette maison qui a pour moi une valeur symbolique et qui permettra des synergies, mais toujours dans le respect de la spécificité des missions de chaque organisme. C'est une bonne chose que l'Ombudsman aura aussi ses locaux dans le même bâtiment.

La CCDH : un caillou expérimenté et une caisse de résonance

Pour conclure je voudrais m'exprimer sur la loyauté qui nous anime à l'égard de nos institutions. Elle se concrétise par la volonté d'élaborer des avis et des interventions de qualité. Je conçois notre légitimité non pas seulement en référence à une loi mais par un engagement qui se manifeste dans notre action.

Madame Durdu définissait le Conseil d'État comme le gardien des lois, j'aurais tendance à dire que la CCDH est une sorte de syndicat pour défendre les libertés fondamentales et l'esprit de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Nous sommes dans une forme de militantisme, qui ne s'exprime pas dans le court terme et ou en allant manifester dans la rue. A cet égard je voulais citer Madame Noémie Sadler⁶ qui dans son intervention parlait de l'article 1^{er} de la DUDH selon lequel « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Et d'ajouter que ce paradigme ne consistait pas seulement à instituer l'humanité en droit international, mais aussi au quotidien et donc aussi au Luxembourg !

A travers nos avis nous contribuons à faire la promotion des droits humains et à solliciter l'attention de nos gouvernants. Si je devais utiliser une métaphore ce serait celle des cailloux que nous mettons dans la chaussure de nos gouvernants et de leurs administrations. Des cailloux qui ont acquis une certaine expérience sur les années et qui savent être, le moment voulu, suffisamment pénible et ferme pour ne pas se faire

⁶ Madame Noémie Sadler est membre de la CCDH et depuis le 20 janvier 2020 également vice-présidente

oublier. Et en parallèle à l'action à long terme de nos cailloux, la CCDH est une caisse de résonance. Elle se veut la voix des victimes passées, existantes ou à venir des atteintes aux droits humains.

Les politiques d'égalité des femmes et des hommes. **Formation interne**

Par Maddy Mulheims-Hinkel, membre de la CCDH

Lors de l'assemblée plénière d'octobre 2019 les membres du conseil et le secrétariat de la CCDH ont analysé les définitions des différentes approches politiques d'égalité des femmes et des hommes poursuivies par les gouvernements successifs depuis la création du ministère en 1995 : promotion féminine, égalité des chances entre les femmes et les hommes, égalité (de droit et de fait) des femmes et des hommes.

Pour orienter les discussions, la CCDH (membres et secrétariat) s'est référée aux *100 mots pour l'égalité, glossaire de termes sur l'égalité entre les femmes et les hommes, CE, ISBN 92-828-2628-7*.

Pour *Promotion féminine* aucune définition n'est donnée au glossaire. L'*Égalité des chances entre les femmes et les hommes* se caractérise par l'absence d'obstacles à la participation économique, politique et sociale en raison du sexe. L'objectif politique à atteindre serait la *Politique d'égalité des femmes et des hommes*. La nécessité en doit être démontrée chiffres à l'appui par une volonté politique crédible. Cette politique abandonne la concentration sur des actions spécifiques ciblées et adopte une approche de réflexion globale sur la façon de vivre ensemble des personnes, des êtres humains. Par l'intégration de la dimension de l'égalité des sexes dans les actions politiques elle promeut l'abandon des stéréotypes.

La CCDH s'est penchée également sur le concept du *Genre*, défini comme rapports sociaux de sexe. Ce concept se réfère aux différences sociales entre les femmes et les hommes qui sont acquises, susceptibles de changer avec le temps et largement variables tant à l'intérieur que parmi les différentes cultures.

La CCDH a conclu qu'un engagement déterminé du gouvernement est requis et la mise en œuvre demande une approche cohérente basée sur l'intégration systématique de la dimension de genre (gender mainstreaming) dans toutes les politiques. Ceci demande un mécanisme institutionnel composé d'un ministère coordinateur des politiques sectorielles, des fonctionnaires formé.e.s en matière de genre, l'établissement de statistiques ventilées par sexe, l'élaboration d'indicateurs pour mesurer le progrès et un budget circonstancié pour actions à réaliser.

L'impact des politiques demande également des évaluations régulières. Les gouvernements successifs se sont dotés d'un mécanisme institutionnel avec un comité interministériel composé de hauts fonctionnaires avec prise de décision dans les ministères respectifs, de cellules de compétences en genre dans les ministères et de délégué.e.s à l'égalité des femmes et des hommes pour le personnel. Une formation spécifique pour les nouveaux fonctionnaires et employés publics f/h a été rendue obligatoire, mais abolie lors de la réforme récente du statut du fonctionnaire. Or, le comité interministériel tout comme les cellules de compétence en genre ont connu des difficultés de fonctionnement vu la surcharge des fonctionnaires et le manque de compétence en genre. La politique s'est concentrée sur la mise en œuvre d'actions ciblées notamment en faveur des femmes et dans une moindre mesure sur le changement de culture en faveur de l'égalité de droit et de fait entre les sexes, voire le changement des relations entre les femmes et les hommes ayant pour objectif un développement équitable, avec un partage du pouvoir décisionnel, des responsabilités, des opportunités et des ressources.

Exemple d'action : Loi du 15 décembre 2016 : introduction d'un quota de 40% respectivement de 50% de candidats de chaque sexe sur les listes électorales par les partis politiques. En 2018 furent élues seulement 12 femmes sur 60 députés – le pourcentage a diminué de 23,5 à 20 %. La loi à elle seule n'a pas apporté le changement de représentation désiré. L'origine du problème réside dans les structures sociales, les institutions, les valeurs et les croyances qui créent et perpétuent le déséquilibre. Il ne s'agit pas d'ajouter des femmes aux différents processus, mais de reconfigurer ceux-ci pour permettre à la fois la participation égale des femmes et des hommes.

La CCDH recommande au gouvernement de prévoir une redéfinition de la politique de l'égalité des femmes et des hommes. En même temps elle réfléchit sur sa contribution au changement de culture pour arriver à une égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes.

Partie II : Les activités de la CCDH en 2019

A. Avis, rapports, prises de position et communiqués de la CCDH⁷

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 2019 des avis, rapports et prises de position sur différents thèmes concernant les droits de l'Homme au Luxembourg

1. Avis

- [Avis sur le rapport annuel 2017 de la Commission nationale pour la protection des données](#), 14/01/2019
- [Avis sur le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire](#), 26/02/2019 (saisine par le gouvernement)
- [Avis sur 1\) Le projet de loi n°7346 relative à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, et 2\) le projet de loi n°7351 relative à l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles des organismes du secteur public](#), 26/02/2019 (autosaisine)
- [Avis sur le projet de loi n°6961 portant création de l'Autorité nationale de sécurité et modification 1\) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, et 2\) du Code pénal](#), 05/11/2019 (saisine par le gouvernement)

2. Rapports et prises de position

- [Quelle place pour les droits de l'Homme dans l'accord de coalition?](#), 17/06/2019
- [Prise de position de la CCDH sur les entreprises et les droits de l'Homme](#), 30/09/2019
- [Deuxième rapport sur la traite des êtres humains](#), 06/11/2019

3. Communiqués

- [Communiqué sur la réforme de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration](#), 21/05/2019
- [Communiqué à l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale](#), 21/03/2019

B. Missions spécifiques de la CCDH

⁷ 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

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

- **Deuxième rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg (années 2017 et 2018)**

La mission de rapporteur national sur la traite des êtres humains a occupé une grande partie des travaux de la CCDH en 2019. L'événement-clé de l'année a sans doute été la publication du deuxième rapport sur la situation de la traite des êtres humains au Luxembourg, sa présentation aux membres de la Commission de la Justice de la Chambre de Députés le 6 novembre 2019 et aux membres du Comité de suivi sur la lutte contre la traite des êtres humains, le 7 novembre 2019.

Ce rapport, adopté par l'assemblée plénière de la CCDH le 21 octobre 2019, 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. Pour rappel, un premier rapport sur la situation de la traite au Luxembourg avait été publié en mars 2017.

Dans le rapport de 2019, il est constaté que de nombreux progrès ont été faits les dernières années, notamment en ce qui concerne l'assistance aux victimes ainsi que leur protection. Le rapporteur signale toutefois une forte augmentation du nombre de victimes de la traite à des fins d'exploitation par le travail. Il s'agit surtout du secteur de la construction, de la restauration et du travail domestique. Un autre grand problème souligné dans le rapport concerne l'absence d'un système qui permet de collecter des données statistiques fiables et cohérentes. Une grande partie des recommandations se concentrent ainsi sur la traite dans le monde du travail et le rôle de l'ITM, qui devrait, selon le rapporteur, s'engager dans une détection proactive des victimes de la traite et dont le domaine de compétence devrait être élargi à la constatation des infractions de traite des êtres humains.

Le rapport peut être consulté sur le [site internet de la CCDH](#).⁸

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

La CCDH a participé en tant qu'observateur à 3 réunions du comité en 2019. La 3^e réunion, qui a eu lieu le 7 novembre 2019, était consacrée à la présentation des recommandations du 2^e rapport de la CCDH sur la traite des êtres humains.

⁸https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2019/20191106_Rapport_traite_2017-2018.html
<https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2019/CCDH-2e-Rapport-sur-la-traite-des-etres-humains-FINAL-.pdf>

- **Entrevue avec Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, 1^{er} juillet 2019**

La CCDH, dans son rôle de rapporteur national, a rencontré le nouveau Ministre du Travail pour discuter avec lui de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail. Après la publication de son premier rapport sur la traite au Luxembourg, la CCDH avait en effet décidé d'accorder davantage d'attention à la traite dans le monde du travail. Plusieurs recommandations du premier rapport s'y référaient et vu le nombre croissant des victimes exploitées pour le travail, le deuxième rapport a consacré un chapitre entier à cette problématique et plus particulièrement au rôle de l'ITM dans ce contexte.

- **Entrevue avec Taina Bofferding, Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes, le 7 octobre 2019**

La CCDH a rencontré la Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes, pour un échange sur le volet concernant l'assistance des victimes de la traite, et plus particulièrement les ressources humaines et financières des services d'assistance, l'hébergement des victimes, la sensibilisation et la formation des acteurs concernés.

- **Rapport 2019 du Département d'Etat des Etats-Unis⁹**

Comme chaque année, la politique de lutte contre la traite des êtres humains est évaluée par le Département d'État des États Unis dans son « [Trafficking in Persons Report](#) ». En 2019, le Luxembourg a de nouveau été classé dans la catégorie 1, qui regroupe les pays qui respectent entièrement les normes minimales du Trafficking Victims Protection Act. Le Département d'État n'en a pas moins fait état d'un certain nombre de recommandations aux autorités luxembourgeoises. Ainsi ont-elles été invitées à accorder suffisamment de ressources aux services d'assistance pour les victimes de la traite, à améliorer le système de la collecte des données et à organiser des formations pour tous les acteurs concernés. Il est par ailleurs recommandé de créer une hotline pour les victimes de la traite et de prévoir des peines d'emprisonnement suffisamment sévères et dissuasives pour les auteurs de la traite. La CCDH a, comme chaque année, été invitée à un échange avec les responsables du dossier de la traite au sein de l'Ambassade des États-Unis au Luxembourg.

- **Conférence-débat « La traite des êtres humains ou l'anéantissement de la dignité », 2 décembre 2019**

Time for Equality, en collaboration avec la CCDH, a invité à une conférence-débat à Neimënster sur la traite des êtres humains. Le président de la CCDH, Gilbert Pregno, y a exposé les recommandations du 2^e rapport de la CCDH. Leonardo Palmisano, sociologue et écrivain italien, a présenté son livre « *Ascia nera* » sur la traite nigériane en Italie. Les présentations étaient suivies d'une discussion sur le sujet avec les deux

⁹ <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>

orateurs ainsi qu'avec Laura Zuccoli (présidente de l'ASTI) et Ana-Luisa Texeira (Caritas Luxembourg).

- **Manifestations organisées dans le cadre de la présidence luxembourgeoise de l'Union Benelux**

La CCDH a participé le 1^{er} octobre 2019 à Bruxelles, avec une délégation de différents acteurs concernés par la traite, à une **journée thématique organisée par l'Union Benelux sur la vulnérabilité des migrants et les risques d'exploitation dans le cadre de la traite des êtres humains**.

Le 10 décembre 2019, journée internationale des droits de l'Homme, la CCDH assisté à une **conférence Benelux sur la protection des personnes vulnérables, victimes de la traite**. Le président de la CCDH était un des orateurs de cette conférence, qui a donné lieu à la signature d'une Déclaration d'intention relative à la coopération Benelux en matière de traite des êtres humains.¹⁰

- **Le rapporteur national au niveau européen et international**

- **Le réseau informel des rapporteurs nationaux de l'Union européenne**

En tant que membre du réseau informel des Rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains de l'Union européenne, la CCDH a participé à deux réunions (mai et décembre) du réseau qui sont organisées par la Commission européenne et qui ont toujours lieu à Bruxelles.

Lors de la réunion de mai, sous présidence roumaine, les discussions tournaient autour de la question de la pénalisation des personnes ayant recours aux services d'une victime de la traite des êtres humains. En effet, d'après un rapport de la Commission européenne de 2016, 10 États membres de l'Union européenne ont établi une telle infraction pour toute forme d'exploitation.¹¹

La réunion de décembre, sous présidence finlandaise, était consacrée e.a. à la question de l'exploitation sexuelle de femmes et d'enfants.

La CCDH y a présenté les résultats de son 2^e rapport sur la traite au Luxembourg.

- **L'OSCE et la lutte contre la traite des êtres humains**

La CCDH a participé à deux réunions organisées par l'OSCE sur la traite des êtres humains, dont une les 8 et 9 avril 2019 à Vienne sur la question des technologies utilisées pour combattre la traite et une deuxième, organisée conjointement avec le Conseil de l'Europe, qui réunissait tous les rapporteurs nationaux de la région de l'OSCE (21 au 23 octobre 2019 à Bratislava), pour discuter des victimes mineures de la traite, du rôle de la société civile dans la lutte contre la traite et des mesures à prendre pour réduire la demande.

¹⁰ Le discours du président peut être consulté dans la partie I "Les droits humains déclinés"

¹¹ COM(2016)719 final

2. La CCDH en tant que mécanisme national de promotion et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

Conformément à la mission qui lui a été conférée par la loi du 28 juillet 2011 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, (2) approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la CCDH a poursuivi en 2019 ses activités de promotion et de suivi de la Convention au niveau national.

- **Accessibilité**

- La CCDH a rendu un avis sur deux projets de loi concernant l'accessibilité. Il s'agit de l'accessibilité à tous les lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs (projet de loi 7346) et de l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles des organismes du secteur public (projet de loi 7351).¹²

En ce qui concerne le projet de loi 7351, la CCDH regrette que la loi ait été adoptée, sans prise en compte de ses recommandations, alors même que celles-ci revetaient un caractère important.

Le projet de loi 7346 est toujours en cours d'élaboration. Dans son avis, la CCDH notamment critiqué l'inexistence d'un contrôle *a posteriori* concernant la conformité des travaux aux exigences d'accessibilité. Le 20 décembre 2019, la Commission parlementaire a adopté quelques amendements qui introduisent un contrôle de conformité *a posteriori* dans l'article 8 (2) du projet de loi. Ce contrôle sera effectué par les contrôleurs techniques en accessibilité. La CCDH regrette cependant que ses autres recommandations n'aient pas été suivies.

- Toujours dans le contexte de l'accessibilité, la CCDH a fait appel, ensemble avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET), Info-Handicap et Nëmme mat Eis ! aux responsables de l'asbl Esch 2022, pour les inviter à accorder une grande importance aux projets inclusifs, et à veiller à l'accessibilité de la communication et dans l'exécution des différents évènements.

- **Le futur Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées**

Les travaux d'élaboration du Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024 (PAN) avaient déjà été entamés en 2018 et la CCDH avait participé à plusieurs réunions des groupes de travail créés par le Ministère de la Famille. Pour rappel : le Ministère avait invité les

¹² [Avis sur 1\) le projet de loi n°7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, et 2\) le projet de loi n°7351 portant sur l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles des organismes du secteur public](#)

organisations de et pour personnes en situation de handicap à participer à des groupes de travail sur différentes thématiques en vue de l'élaboration du PAN. Une dernière réunion qui réunissait l'ensemble des groupes de travail a eu lieu au mois de mars 2019.

Comme il n'y a plus eu de nouvelles sur les travaux depuis cette réunion, la CCDH a adressé au mois de novembre 2019, ensemble avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET), un courrier au Ministère de la Famille pour avoir des informations sur l'état d'avancement du Plan d'action et pour savoir si les personnes concernées auront encore l'occasion de se prononcer sur le PAN avant son approbation définitive. Dans sa réponse de décembre 2019, le Ministère de la Famille nous a fait savoir que le PAN avait été adopté par le Conseil de Gouvernement et qu'une présentation officielle était prévue pour janvier 2020. Une concertation avec les acteurs concernés n'était ainsi pas prévue.

- **L'autonomie de vie des personnes en situation de handicap, souffrant de pathologies chroniques en phase aiguë, et budget d'assistance personnelle**

En 2019, la CCDH a décidé de s'autosaisir de la question de l'assistance personnelle ainsi que de la situation juridique, médicale, sociale et financière des personnes qui sont en situation de handicap, souffrant de maladies chroniques aiguës et nécessitant une prise en charge élevée, voire à 100%.

En effet, d'après l'article 19 de la Convention des Nations Unies, toutes les personnes handicapées ont le droit de vivre avec la même liberté de choix que les autres personnes. Le Luxembourg s'est engagé dans son accord de coalition à prendre « *des mesures efficaces et appropriées pour faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance de ce droit (...)* ». Les personnes handicapées doivent avoir « *la possibilité de choisir (...) leur lieu de résidence* » et leur milieu de vie, tout en ayant accès à l'aide personnelle nécessaire. C'est dans cet esprit, mais également à la lumière des recommandations qu'a faites dans ce contexte le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies dans ses observations finales sur le Luxembourg en 2017, que la CCDH examinera cette question. Elle a déjà, dans le cadre de ses travaux, rencontré certains acteurs, des personnes concernées, des experts et des personnes du terrain.

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 2019.

1. Entreprises et droits de l'Homme

Déjà en 2018 la CCDH avait participé au groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme » institué par le Ministère des Affaires étrangères et européennes et chargé d'élaborer un Plan d'action national sur le respect des droits humains par les entreprises. Un premier Plan d'action pour la période 2018-2019 avait été adopté en juillet 2018.

En 2019, les travaux du groupe de travail ont continué, avec la participation de la CCDH, en vue de l'élaboration d'un deuxième PAN pour la période 2020-2022. Ce PAN a été adopté en décembre 2019.

Le 30 septembre 2019, les membres de la CCDH ont adopté une [prise de position Entreprises et droits de l'Homme](#), dans laquelle la CCDH s'exprime entre autres sur le processus mis en place par le gouvernement luxembourgeois pour faire avancer le dossier et les mesures qui sont prises au niveau national pour mettre en œuvre les [principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et droits de l'Homme](#). Le document inclut également une analyse du premier [Plan d'action national « Entreprises et droits de l'Homme »](#) ainsi que des recommandations pour le prochain Plan d'action. La CCDH avait notamment incité le gouvernement à accorder plus de temps à la consultation des membres du groupe de travail dans le cadre du processus d'élaboration du PAN II. En ce qui concerne la mise en œuvre du PAN, la CCDH regrettait l'absence de progrès et recommandait de doubler les efforts pour réaliser les divers points d'actions. De même, elle soulignait la nécessité de prévoir des mesures plus concrètes et contraignantes. Ces recommandations n'ont pas été suivies par le gouvernement.

La CCDH a participé comme intervenante à **deux conférences « Business and human rights »**, dont une première organisée par le Ministère des Affaires étrangères et européennes le 7 juin 2019. Cette conférence a réuni des experts internationaux et nationaux en matière d'entreprises et droits de l'Homme. Une deuxième conférence était organisée le 22 octobre 2019 par l'Union des entreprises luxembourgeoises et l'Institut national pour le développement durable et la responsabilité sociale des entreprises.

Le 24 octobre 2019, la CCDH a assisté au workshop "*Towards mandatory human rights due diligence legislation in Europe?*" organisé par l'Initiative pour un devoir de vigilance.

La CCDH était également représentée lors du **8^e Forum du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme**, qui s'est déroulé à Genève du 25-27 novembre 2019, sous le thème « Il est temps d'agir : les gouvernements catalyseurs du respect des droits de l'homme par les entreprises ».

2. Asile et immigration

- **Entrevue avec le Ministre des Affaires étrangères et européennes, de l'Immigration et de l'Asile, le 24 janvier 2020**

Suite à la publication du [rapport de la CCDH](#) sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, le gouvernement avait élaboré deux communiqués de presse pour réagir sur un certain nombre de points abordés dans le rapport. Un point particulièrement controversé était celui des examens des organes génitaux des demandeurs de protection internationale mineurs afin de déterminer leur âge. Après la [prise de position](#) de la CCDH fin 2018, la CCDH a été invitée à un échange avec le Ministre des Affaires étrangères et européennes, de l'Immigration et de l'Asile, le 24 janvier 2019. Suite à cette entrevue, le Ministre a annoncé [en février 2019](#) que les examens génitaux ne seront plus pratiqués pour déterminer l'âge.

- **Communiqué sur la réforme de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration**

Dans son [communiqué](#), la CCDH a pris position par rapport à certains points particulièrement importants du projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) et visant à réformer l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI). En même temps, elle a rappelé certaines de ses recommandations soulevées dans son rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg. Le 17 mai 2019 la CCDH a adressé une lettre au gouvernement afin d'obtenir des réponses concrètes par rapport au suivi de ses recommandations. Dans sa réponse du 9 décembre 2019, le Ministre de l'Immigration et de l'Asile soulignait notamment que les besoins des personnes handicapées seraient pris en compte dans leur encadrement et que l'OLAI disposerait de structures d'hébergement accessibles, qui sont des lieux de vie privée des personnes hébergées et ne tomberaient de ce fait pas sous le projet de loi n°7346 (voir ci-dessus). Il serait cependant veillé à ce que toutes les nouvelles constructions soient accessibles. Le Ministre précisait également que les mineurs non accompagnés ne sont pas placés en rétention, mais que cette mesure reste possible en tant qu'ultime ressort, en attendant qu'une nouvelle structure spécifique pour le placement en rétention de personnes vulnérables soit réalisée. En ce qui concerne l'harmonisation des aides sociales, le Ministre affirmait qu'il analysera l'ensemble des recommandations sur base d'une [étude réalisée par l'Université du Luxembourg](#). La CCDH ne manquera pas de rappeler la prise en considération de ses recommandations.

- **Entrevues avec les représentants de la société civile et du gouvernement dans le cadre de l'élaboration d'un rapport sur le regroupement familial**

La CCDH a décidé en 2019 d'analyser le droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg. Dans le cadre de ses travaux préparatoires, le groupe de travail de la CCDH a rencontré différents acteurs de la société civile et représentants du gouvernement.

3. Liberté d'expression et de presse et protection des données personnelles

La CCDH a été saisie en date du 6 août 2019 par le Premier Ministre pour donner son avis sur la version révisée du **projet de loi 6961 portant création de l'Autorité nationale de sécurité** et modification 1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, et 2) du Code pénal. Dans son [avis du 5 novembre 2019](#), la CCDH s'est exprimée, d'un côté, sur la liberté d'expression et de presse, y compris la protection des lanceurs d'alerte et, de l'autre côté, sur la protection des données des personnes sollicitant une habilitation de sécurité.

En bref, le projet de loi vise à renforcer la sécurité juridique de la protection des pièces classifiées sur le territoire luxembourgeois. La CCDH regrettait l'absence d'exceptions pour les journalistes ou les lanceurs d'alerte qui auraient révélé des documents classifiés dévoilant des informations dignes de l'intérêt général. En effet, les personnes qui signalent des informations sur des menaces ou des préjudices pour l'intérêt public, obtenues notamment dans le cadre de leurs activités professionnelles, exercent leur droit à la liberté d'expression. Une pénalisation totale, sans exception, telle qu'elle est prévue par le projet de loi, risque de constituer une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression et d'information. Voilà pourquoi la CCDH recommandait au gouvernement de revoir le texte du projet de loi en y intégrant une protection adéquate des journalistes et des lanceurs d'alerte.

Par ailleurs, la CCDH critiquait l'insuffisante protection des données personnelles des personnes demandant une habilitation de sécurité. D'un côté, les enquêtes de sécurité et les données recueillies devraient être encadrées et précisées davantage. De l'autre côté, la CCDH recommandait de prévoir un mécanisme de journalisation qui permettra de retracer les consultations des bases de données pendant au moins 5 ans.

À l'heure actuelle, ce projet de loi est toujours en cours d'élaboration. Il résulte du [procès-verbal](#) de la commission parlementaire compétente que « *[e]n réponse à la remarque sur la protection des lanceurs d'alerte et des sources journalistiques, le représentant du Ministère d'Etat propose d'attendre la mise en place d'une législation nationale en la matière, et puis de voir comment traiter ce domaine spécifique. En ce qui concerne la journalisation des consultations, celle-ci pourrait être réintroduite dans le projet de loi par le biais d'un amendement.* »¹³

4. Droits des femmes et des filles

Le 15 avril 2019, le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) a invité la société civile, les divers organismes actifs dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de la femme, dont la CCDH à titre d'institution nationale de droits de l'Homme, à communiquer leurs réflexions ou suggestions dans le contexte de l'examen approfondi du gouvernement en vue du 25^e anniversaire de la 4^e conférence mondiale sur les femmes et de l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing (1995).

¹³ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Procès-verbal de la réunion du 3 mars 2020, pp. 9-10.

Le 26 avril 2019, la CCDH avait envoyé sa contribution au MAEE, qui portait sur les douze points suivants : (1) Les femmes et la pauvreté, (2) l'éducation et la formation des femmes, (3) les femmes et la santé, (4) la violence à l'égard des femmes, (5) les femmes et les conflits armés, (6) les femmes et l'économie, (7) les femmes et la prise de décisions, (8) les mécanismes institutionnels chargés de favoriser la promotion de la femme, (9) les droits fondamentaux des femmes, (10) les femmes et les médias, (11) les femmes et l'environnement, et (12) la petite fille.

Si la CCDH se félicitait de la consultation des acteurs susmentionnés, elle regrettait que le délai de deux semaines accordé pour présenter des réflexions soit si court, d'autant plus que ONU femmes avait recommandé dans sa [note d'orientation](#)¹⁴ qu'un premier contact entre le gouvernement et la société civile aurait déjà dû avoir lieu entre septembre et décembre 2018.

Étant donné cette contrainte temporelle, la CCDH n'a par conséquent pas pu réaliser un suivi approfondi du travail du gouvernement pendant les dernières années. Au vu de l'importance du sujet qui est la promotion et la protection des droits des femmes, la CCDH a profité du contexte de l'examen approfondi pour rappeler sa position par rapport à certains domaines critiques sous examen. Elle s'est donc limitée à rédiger un recueil non-exhaustif des recommandations de la CCDH formulées par rapport aux droits des femmes depuis l'institution du gouvernement en 2013.

La CCDH saluait que certaines de ses recommandations avaient été suivies d'effet par le gouvernement. Or, elle notait aussi qu'un bon nombre d'autres recommandations n'a pas été pris en compte. Dans ces derniers cas, la CCDH invitait le gouvernement à entamer les réformes nécessaires pour veiller au respect des droits des femmes et d'en faire état dans son rapport. Il y a lieu de noter que l'absence de recommandations de la CCDH par rapport sur certains points ne permet pas de conclure qu'il n'y en avait pas – dans ces cas, l'absence de recommandations est avant tout liée au manque de temps et/ou au fait que la CCDH ne s'était pas encore exprimée sur ces sujets.

La contribution de la CCDH figure aux pages 71 et suivantes du [rapport final du gouvernement](#).

¹⁴ ONU Femmes, *Note d'orientation concernant les examens approfondis au niveau national*, 25^e anniversaire de la quatrième conférence mondiale sur les femmes et de l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing (1995), pp. 3 à 6.

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

1. Conférences

- [Conférence-débat « *Being black in Luxembourg* », 13 novembre 2019, à l'auditoire du Cercle-Cité.](#)

Le 13 novembre 2019 a eu lieu une conférence-débat sur le racisme envers les communautés noires en Europe et plus particulièrement au Luxembourg. La manifestation, qui a été organisée par l'ASTI, la CCDH, le CET et le CLAE, a réuni un panel avec des représentants du gouvernement et des experts nationaux et internationaux, dont le directeur de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Michael O'Flaherty qui a présenté les résultats de l'étude *Being Black in the EU* de la FRA avec un focus sur la situation alarmante au Luxembourg. Des témoignages ont également illustré la situation dans notre pays.

En marge de cette conférence, la CCDH a pu rencontrer Michael O'Flaherty, pour discuter des sujets qui intéressent les deux organisations, notamment les droits des migrants, la promotion des droits humains, les droits des personnes en situation de handicap et le soutien que peut apporter la FRA aux institutions nationales de droits de l'Homme.

- **Journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2019**

Cette année, la CCDH avait invité, en collaboration avec l'Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte, au Théâtre National du Luxembourg. La soirée avait comme thème l'égalité entre les femmes et les hommes. Au programme figuraient d'abord deux interventions, dont une première du président de la CCDH et une deuxième de Pierre Bley, président de l'Oeuvre. Après ces interventions, le public a pu assister à la pièce de théâtre *Footnotes*. Le collectif *Independent Little Lies* y explore une approche féministe du monde d'aujourd'hui, avec l'humour et le sérieux nécessaires, face aux privilèges et injustices de notre vie quotidienne.

- **Conférence « La défense des Droits et Libertés fondamentaux au Grand-Duché de Luxembourg », le 16 décembre 2019**

Le président a participé comme discutant à la table-ronde sur le rôle respectif des organes non juridictionnels dans le cadre de la conférence « La défense des Droits et Libertés fondamentaux au Grand-Duché de Luxembourg. Rôles, contribution respective et concertation des organes impliqués », organisée par la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance de l'Université du Luxembourg (FDEF) et l'Observatoire Luxembourgeois de Droit Européen (OLDE).

2. Autres activités de sensibilisation et de promotion

A côté de l'organisation de grandes manifestations, la CCDH a poursuivi ses activités de promotion et de sensibilisation à différents niveaux :

- **Quelle place pour les droits de l'Homme dans l'accord de coalition?**
Tableau de suivi de la mise en oeuvre de l'accord de coalition

La CCDH a analysé l'accord de coalition pour identifier toutes les références qui y sont faites à des questions qui touchent au respect des droits de l'Homme et aux progrès que le gouvernement entend accomplir.

Le résultat de cette analyse est un tableau qui touche 12 domaines différents et qui reprend les mesures prévues dans l'accord de coalition et énumère, le cas échéant, les actions déjà mises en œuvre.

Ce tableau, qui se veut être un document interactif dont pourront profiter les différents ministères, les organismes de défense des droits de l'Homme et les ONG, sera mis à jour au fur et à mesure et permettra donc de faire l'inventaire des objectifs atteints et de ce qui reste à faire.

La CCDH recommande d'utiliser la version digitale du document, étant donné que celle-ci sera mise à jour, et permet de recourir à la fonction « *recherche* » et de cliquer sur les nombreux liens et renvois destinés à faciliter la lecture. La version digitale peut être téléchargée sur [le site internet de la CCDH](#).

- **Formation « Les droits de l'Homme dans la salle de classe »**, dispensée par la CCDH ensemble avec l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, en collaboration avec le Zentrum fir politesch Bildung, à l'**IFEN**, le 15 janvier 2019

- Participation du président de la CCDH à la lecture échange avec Georges de Kerchove, auteur du livre « Rue des Droits de l'Homme - La fronde des sans-abri » organisée par **ATD Quart Monde dans le cadre du Festival des Migrations, des Cultures et de la Citoyenneté**, 1^{er} – 3 mars 2019

- Présentation sur la CCDH et les droits de l'enfant sur invitation du **Kiwanis Luxembourg Alstad**, le 11 mars 2019

- Participation d'un membre de la CCDH à la table-ronde organisée par l'Université du Luxembourg dans le cadre du cycle de conférences **Juvenile Justice and Children's Rights**, le 20 mai 2019

- Animation d'un atelier pour jeunes « *Faut-il parler des droits humains au Luxembourg ?* » dans le cadre du festival **Rock de Rack** organisé par le Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, à la Rockhal le 17 octobre 2019

- Animation **d'un atelier sur les droits des femmes** au Lycée technique pour professions éducatives et sociales, le 19 décembre 2019

- La CCDH a participé à deux reprises à des échanges avec des jeunes de différents pays dans le cadre du programme **Erasmus + Youth exchange**, sur la

question des extrémismes, le 25 février, et sur la question du racisme et de la discrimination, le 13 septembre 2019

- La CCDH a participé, en tant qu'observateur, à deux assemblées plénières du **Ronnen Dësch** en 2019. Le 15 mars, Monsieur Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes a été présent pour répondre à une série de questions sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs de protection internationale au Luxembourg et lors de l'assemblée plénière en octobre, la Ministre de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région, Mme Corinne Cahen, a répondu aux questions des participants qui concernaient le volet de l'intégration des demandeurs de protection internationale au Luxembourg.

E. Échanges avec d'autres acteurs

- **Comités interministériels**

En 2019, la CCDH a participé aux réunions de différents comités et groupes de travail interministériels. Il s'agit notamment du Comité interministériel des droits de l'Homme, du groupe de travail « entreprises et droits de l'Homme », tous les deux présidés par le Ministère des Affaires étrangères et européennes, et du comité interministériel LGBTI, présidé par le Ministère de la Famille.

Ces comités et groupes de travail réunissent des représentants des différents ministères concernés ainsi que des représentants de la société civile et des institutions nationales des droits de l'Homme. Ce format de réunion facilite l'échange entre les acteurs du terrain et les ministères et permet une mise à jour des informations concernant les développements législatifs et politiques, l'état d'avancement des travaux sur les plans d'action et les rapports que le Luxembourg doit soumettre aux organes internationaux.

- **Rencontre avec la présidente du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Madame Renate Winter, le 25 mars 2019**

Une délégation de la CCDH et de l'Ombudsman Comité pour les droits de l'enfant (ORK) a accueilli Madame Renate Winter qui était en visite au Luxembourg le 25 mars 2019, pour l'ouverture d'une série de conférences au sujet des droits des enfants et de la justice pour mineurs.

Renate Winter a rencontré Monsieur le Ministre de la Justice ainsi que les membres de la Commission de la Justice de la Chambre des Députés.

Lors de l'entrevue avec les membres de la CCDH il a été question de la réforme de la loi sur la protection de la jeunesse, sur laquelle la CCDH a publié un [avis le 8 mars 2019](#) ainsi que de l'exécution des mesures de placement judiciaire.

- **Échange avec le président de l'assemblée parlementaire de l'OSCE, Monsieur George Tsereteli, le 26 mars 2019**

La CCDH a accueilli le 26 mars 2019 le président de l'assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) qui était en visite officielle au Luxembourg. Cette visite a eu lieu en marge de la session annuelle de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui s'est tenue au Luxembourg du 4 au 8 juillet 2019.

Pendant sa visite, Monsieur Tsereteli a rencontré Son Altesse Royale le Grand-Duc, des représentants du gouvernement et de la Chambre des Députés.

Lors de la rencontre avec la CCDH il a été discuté du fonctionnement et des missions de la CCDH, ainsi que des principales problématiques en matière de droits de l'Homme qui la préoccupent.

- **Rencontre avec des défenseurs des droits de l'Homme du Niger et Guatemala, le 11 novembre 2019**

Une délégation de la CCDH a eu l'occasion de rencontrer des défenseurs des droits de l'Homme du Niger et du Guatemala. Cette rencontre a été rendue possible par l'intermédiaire de SOS Faim. Les défenseurs étaient de visite au Luxembourg dans le cadre d'un séminaire *Des droits pour les paysans et les ruraux : place à l'action*, organisé par SOS Faim, ASTM, Frères des Hommes et le Cercle des ONG.

F. Activités internationales de la CCDH

- **Participation à des réunions des réseaux des institutions nationales de droits de l'Homme**
 - **32^e Assemblée générale de l'Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme (GANHRI), Genève, 4 – 6 mars 2019**

La CCDH a participé à la réunion annuelle de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'Homme (INDH), qui s'est tenue au Palais des Nations à Genève. Lors de l'assemblée générale du GANHRI, les membres ont élu une nouvelle présidence pour la période 2019-2021, en la personne de Carlos Alfonso Negret Mosquera, président de l'institution nationale des droits de l'Homme de Colombie. L'assemblée générale était suivie d'une conférence sur le rôle de institutions nationales de droits de l'Homme dans la mise en œuvre du Pacte Mondial sur les migrations.

Comme chaque année, c'était aussi l'occasion de rencontrer et de s'échanger avec les représentants des réseaux européen et africain d'institutions nationales de droits de l'Homme.

Dans ce contexte, la CCDH salue le soutien financier qu'a apporté le gouvernement Luxembourg au réseau africain, représenté par l'Association francophone des institutions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH). En effet, suite à la visite de Michel Forst, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs

des droits de l'Homme et secrétaire général de l'AFCNDH, au Luxembourg en juin 2018, lors de laquelle le Ministre des Affaires étrangères avait manifesté son engagement pour la cause des défenseurs des droits de l'Homme, l'association avait soumis une demande de subvention au gouvernement luxembourgeois. Cette subvention lui est parvenue en décembre 2019.

- **Réunions du réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI- European Network of National Human Rights Institutions)**

En tant que membre d'ENNHRI, la CCDH a participé à plusieurs réunions du réseau. Il s'agit d'une réunion du groupe de travail « asile et immigration », qui a eu lieu à Zagreb (25-26 avril 2019). Les INDH européennes, membres de ce groupe, mènent des recherches sur l'asile et les migrations, élaborent des recommandations aux gouvernements en vue d'une réforme de la législation et des pratiques dans ce domaine. Par ailleurs, elles font du travail de sensibilisation au sujet des droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs de protection internationale. Certaines INDH ont des mandats qui leur permettent de faire du monitoring dans les centres de rétention et les centres d'accueil.

Une autre rencontre à laquelle a participé la CCDH est l'Académie des institutions nationales des droits de l'Homme (*NHRI Academy*), qui a lieu chaque année, en collaboration avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE. En 2019, l'Académie a eu lieu à Venise, du 3 au 7 juin et avait comme thème le renforcement du rôle des institutions nationales des droits de l'Homme dans la mise en œuvre et le monitoring des droits économiques et sociaux.

La CCDH a également participé à l'assemblée générale d'ENNHRI, qui a eu lieu en marge de l'assemblée du GANHRI au mois de mars 2019, mentionnée plus haut.

En outre, la CCDH a assisté à plusieurs conférences téléphoniques du groupe de travail « Business and human rights » de ENNHRI.

- **15^e anniversaire du défenseur des droits de l'Homme d'Arménie, le 26-27 novembre 2019, à Erevan**

Le président de la CCDH a participé à la conférence internationale organisée dans le cadre du 15^e anniversaire du défenseur des droits de l'Homme d'Arménie. Il y a fait une intervention lors de la table-ronde sur la prévention des mauvais traitements dans différents les contextes y compris dans les établissements de garde d'enfants et de protection sociale.

Partie III : La CCDH

1. Composition de la CCDH en 2019

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.

Après la démission de cinq membres de la Commission, la CCDH a pu accueillir en 2019 six nouveaux membres :

Antoniya AGIROVA, responsable plaidoyer dans le secteur non gouvernemental

Rosa BRIGNONE, conseillère à l'égalité

Marie-Paule MAX, pédagogue curative

Noémie SADLER, Avocate

Yolande WAGENER, médecin généraliste

Frank Wies, avocat à la Cour

Les membres qui ont quitté la CCDH au cours de l'année 2019 sont :

Anne HENIQUI, vice-présidente, journaliste (membre jusqu'au 31 janvier 2019)

Olivier LANG, vice-président, avocat à la Cour (membre jusqu'au 31 janvier 2019)

Laurent DURA, pédagogue (membre jusqu'au 31 janvier 2019)

Jean-Claude LENERS, médecin généraliste (membre jusqu'au 31 janvier 2019)

Jean-Luc THILL, professeur de philosophie (membre jusqu'au 16 décembre 2019)

Composition de la CCDH au 31 décembre 2019

Gilbert PREGNO, président de la CCDH, psychologue

Deidre DU BOIS, avocate à la Cour (vice-présidente depuis le 19 mars 2019)

Alioune B. TOURE, psychologue, (vice-président depuis le 19 mars 2019)

Antoniya AGIROVA, responsable plaidoyer dans le secteur non gouvernemental (membre depuis le 1^{er} février 2019)

Rosa BRIGNONE, conseillère à l'égalité, (membre depuis le 1^{er} février 2019)

Pierre CALMES, magistrat

Lis DE PINA, politologue, licenciée en droit

Matthew HAPPOLD, professeur en droit international public

Laurence KLOPP, conseiller économique

Ines KURSCHAT, journaliste

Jean-Paul LICKES, docteur en sciences chimiques

Marie-Paule MAX, pédagogue curative, (membre depuis le 1er février 2019)

Aldona MICHALEK-JANICZEK, juriste-linguiste

Laurent MOYSE, journaliste

Maddy MULHEIMS-HINKEL, institutrice

Noémie SADLER, Avocate, (membre depuis le 1er février 2019)

Charel SCHMIT, pédagogue-enseignant

Marie Jeanne SCHON, psychologue et thérapeute familiale

Yolande WAGENER, médecin généraliste, (membre depuis le 1er février 2019)

Frank Wies, avocat à la Cour (membre depuis le 1^{er} février 2019)

Membres avec voix consultative

Cathy MAQUIL, Représentante du Gouvernement

Claudia MONTI, Ombudsman

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

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

René SCHLECHTER, Président de l'Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand

2. Structure de la CCDH

Groupes de travail en 2019

Asile et immigration

Droits des personnes handicapées

Entreprises et droits de l'Homme

Protection de la jeunesse

Égalité entre les femmes et les hommes

3. Organisation et fonctionnement

Nouvelle présidence pour la CCDH

Suite à la démission d'Anne Heniqui, vice-présidente et d'Olivier Lang, vice-président de la Commission, les membres ont désigné lors de l'assemblée plénière du 19 mars 2019 Deidre Du Bois comme vice-présidente et Alioune Badara Touré comme vice-président de la Commission.

Assemblées plénières

En 2019, la CCDH s'est réunie 10 fois en assemblée plénière.

Budget

Le budget global de la CCDH s'élevait en 2019 à 369.377 €.

Secrétariat

Fabienne ROSSLER, secrétaire générale
Anamarija TUNJIC, juriste
Max MOUSEL, juriste
Viviane PEIFFER, assistante administrative

Un poste B1 à 50% a été accordé à la CCDH en juillet 2019. Il sera occupé à partir du 15 février 2020.

Partie IV: Annexes

1. Avis de la CCDH

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

**Avis sur le rapport annuel 2017 de la Commission nationale pour la
protection des données.**

Avis 01/2019

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la « CCDH »), conformément à l'article 32 (2) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, est tenue d'aviser le rapport annuel de la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « CNPD »). Il convient de rappeler que la Présidente de la CNPD est membre avec voix consultative auprès de la CCDH.

La CCDH constate, comme elle l'a d'ailleurs également fait lors de son dernier avis sur les rapports annuels 2015 et 2016 de la CNPD, une continuation de l'accroissement constant des activités de la CNPD.

Au vu de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2016/679 général sur la protection des données (ci-après « RGPD ») en date du 25 mai 2018, la CNPD a joué un rôle principal dans la préparation des acteurs de tous bords. Etant donné que les entreprises doivent depuis le 25 mai 2018 veiller eux-mêmes au respect du RGPD et s'y mettre en conformité, la préparation, la formation et la guidance ont figuré parmi les objectifs primaires de la CNPD au cours de l'année 2017.

Du côté de ses missions traditionnelles, la CCDH note que la CNPD a également vu le nombre de ses activités s'accroître de manière substantielle, notamment en ce qui concerne les demandes d'informations écrites (+23% par rapport à 2016), la participation aux réunions (+83 par rapport à 2016), le nombre de notifications (1.041, à savoir +38 par rapport à 2016), de demandes d'autorisation (1.030, à savoir -308 par rapport à 2016)¹, de plaintes (200), d'investigations (109) et de notifications (3). La CCDH se félicite de l'engagement diversifié et de la productivité de la CNPD.

Elle se réjouit aussi que, conformément à ce qui a été souligné par la CCDH dans son dernier avis relatif aux rapports d'activités², 4 personnes ont pu être recrutées en 2017. La mise à disposition de ressources suffisantes est essentielle pour que la CNPD puisse assurer sa mission de protectrice des données.

Dans le cadre de sa fonction d'aviser les rapports annuels de la CNPD, la CCDH s'intéresse d'abord aux activités de la CNPD en relation avec le contexte international et européen (1) pour ensuite aborder son travail sur le plan national, avec un focus particulier sur l'élaboration de ses avis (2).

1. Le contexte international et européen

L'événement le plus marquant pour la protection des données de 2017 était sans aucun doute l'entrée en application de la nouvelle réglementation de l'Union Européenne en matière de protection des données personnelles en 2018. Il s'agit d'un « **paquet sur la protection des données** », composé de trois textes législatifs européens : le règlement général 2016/679 sur la protection des données qui a pour but de renforcer la protection des données à caractère personnel ; la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du

¹ Cette baisse ponctuelle s'explique selon la CNPD par la période intérimaire (de vide juridique) entre les accords dits « *Safe Harbor* » invalidés par la Cour de Justice de l'Union européenne en 2015 et la mise en place du « *EU-US Privacy Shield Framework* ».

² CCDH, *Avis sur les rapports annuels 2015 et 2016 de la Commission nationale pour la protection des données*, Avis 3/2018.

traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales ; et la directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. Ce paquet, entré en application en date du 6 et 25 mai 2018³, a réformé en profondeur le droit de la protection des données au niveau de l'Union européenne.

Le paquet a uniformisé et simplifié les règles auxquelles les organismes traitant des données personnelles sont soumis en renforçant les garanties pour les données personnelles et en réduisant les formalités préalables pour les traitements de risques réduits avec un **système de contrôle a posteriori** « *plus adapté aux réalités du terrain* ». ⁴ La CNPD a notamment reçu des pouvoirs de contrôle et de sanction renforcés avec la possibilité d'infliger des amendes de 20 millions d'euros maximum ou représentant 4% du chiffre d'affaires mondial de l'organisme concerné, en veillant à ce que les sanctions soient « *effectives, proportionnées et dissuasives* ». ⁵

Il ressort de l'immense diversité des activités de la CNPD que cette dernière a effectué un **travail indispensable permettant une transition et mise en place efficace** des nouvelles règles en droit luxembourgeois. De manière générale, le rôle de la CNPD est de guider, de conseiller et d'éduquer davantage encore les acteurs, notamment les petites et moyennes entreprises, et d'assurer un équilibre entre cette guidance et le contrôle.

Dans ce contexte et à titre d'exemple, la CNPD a organisé des sessions d'information sur le RGPD, élaboré un outil « *Compliance support tool* », créé une nouvelle brochure « *Vos obligations en matière de protection des données* », organisé une conférence sur les droits des consommateurs dans le cadre du RGPD, publié 3 vidéos animées présentant les nouveautés du RGPD, publié un guide de préparation sur son site internet, organisé la formation « *Introduction à la protection des données* » ou encore participé à de nombreuses autres conférences et formations.

La CCDH se félicite plus particulièrement du développement du « *Compliance Support Tool* » ⁶ qui permet de digitaliser et de simplifier les procédures telles que la mise en conformité avec le cadre réglementaire en vigueur et à venir. Ce dispositif sera gratuitement mis à la disposition d'organisations, mis à jour régulièrement et permet de gérer un registre de traitement et de réaliser un suivi de l'évolution du niveau de maturité des organisations. ⁷

En ce qui concerne la coopération européenne, la CCDH note qu'un **Comité européen pour la protection des données** (ci-après « CEPD ») a été mis en place. Ce dernier pourra prendre des mesures contraignantes envers les autorités de contrôle nationales

³ La date limite de transposition de la directive 2016/680 était le 6 mai 2018, tandis que le RGPD et la directive 2016/681 sont d'application depuis le 25 mai 2018.

⁴ CNPD, Rapport annuel 2017, p. 65.

⁵ *Ibid*, p. 69.

⁶ Cet outil a été Développé avec le soutien de Digital Luxembourg ensemble avec le Luxembourg Institute of Science and Technology (LIST).

⁷ A cet effet, il contient 350 critères d'exigences réglementaires.

afin de garantir une application cohérente, conseiller la Commission européenne, et de manière générale adopter des conclusions.

Par ailleurs, la mondialisation et le développement des échanges commerciaux ont entraîné et continuent à entraîner un accroissement des transferts de données à caractère personnel. En ce qui concerne les **transferts de données hors de l'Union européenne**, les données à caractère personnel ne peuvent en principe pas être transférées vers des pays en dehors de l'Espace économique européen.⁸ Néanmoins, des exceptions existent⁹ dont les clauses contractuelles types (dont la CNPD vérifie les sauvegardes et garanties) et les règles d'entreprise contraignantes en sont les formes les plus courantes. Ces dernières sont des règles qui peuvent être adoptées par les entreprises multinationales de leur propre initiative lorsqu'elles souhaitent transférer des données à caractère personnel vers d'autres entités du groupe situées dans des pays tiers.

La CCDH note que selon la CNPD, « *les règles d'entreprise contraignantes (...) constituent un outil susceptible d'assurer une protection adéquate des données à caractères personnel* ». ¹⁰ Alors que la CCDH s'interroge sur la continuité du contrôle et le respect des garanties en matière de protection des données à moyen et long terme,¹¹ elle note également que la CNPD a gagné en expérience en tant que chef de file dans l'examen des chartes notamment d'EBAY et d'ArcelorMittal et encourage son engagement et contrôle sur ce terrain.¹²

En ce qui concerne les Etats-Unis, seules les entreprises ayant adhéré au « **EU-US Privacy Shield Framework** » peuvent recevoir des données provenant de l'Union européenne (ci-après l' « UE »). Les entreprises américaines doivent respecter les obligations et garanties de fond prévues par le *Privacy Shield* et peuvent s'inscrire à un registre par le biais d'un mécanisme de « *self certification* ». Ces principes ont été négociés par les autorités américaines et la Commission européenne en juillet 2016 et sont basés sur la directive européenne 95/46/CE sur la protection des données – veillant ainsi à combler les faiblesses des précédents accords « *Safe Harbour* ». La CCDH note qu'en 2017, la CNPD a été saisie de 238 demandes de transfert (majoritairement du secteur financier) vers les Etats-Unis.

2. Evolutions au niveau national

En 2017, la CNPD s'est prononcée sur 22 (contre 8 en 2014, 13 en 2015 et 30 en 2016) projets, propositions de loi ou mesures réglementaires. Huit avis ont attiré l'attention

⁸ CNPD, Rapport annuel 2017, p. 21.

⁹ Dérogations légales (article 19 (1) de la loi modifiée du 2 août 2002 et la directive 95/46/CE) ou transferts vers des pays reconnus ; les clauses contractuelles types (Il s'agit d'accords conventionnels passés entre les exportateurs et destinataires des données ou d'autres mesures de protection régis par la loi modifiée du 2 août 2002) et les règles d'entreprise contraignantes pour les multinationales.

¹⁰ CNPD, Rapport annuel 2017, p. 22.

¹¹ La CNPD joue un rôle plus actif pour veiller au respect de la protection des données à caractère personnel. Son contrôle est basé sur des audits, des enquêtes sur plaintes et/ou brèches de données.

¹² La CNPD avait le rôle de chef de file dans l'examen des chartes BCR d'EBAY en 2009 et d'ArcelorMittal en 2013. En 2017, la CNPD a par ailleurs coopéré avec Rakuten en qualité d'autorité chef de file dans le cadre de la procédure de coopération et de reconnaissance mutuelle européenne.

particulière de la CCDH alors qu'ils ont également eu trait à la protection des droits humains. Il s'agit des avis sur les projets de loi suivants :

- Le projet de loi n°7045 portant réforme de la Police grand-ducale qui a fait l'objet de deux avis par la CNPD en 2017, le premier datant du 24 mars 2017 et le deuxième du 1^{er} décembre 2017. La CCDH a également rendu un avis sur ce projet de loi en date du 16 avril 2017.
- Le projet de loi n°6921 portant modification du Code d'instruction criminelle qui a été avisé à deux reprises par la CNPD, à savoir en date du 30 mars 2017 et 10 mai 2017 – la CCDH a rendu son avis en date du 9 mars 2016.
- Le projet de règlement grand-ducal relatif à l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise organisé dans le cadre des procédures d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise qui a été avisé en date du 7 avril 2017. La CCDH avait avisé le projet de loi n°6977 à la base de ce projet de règlement grand-ducal en date du 21 avril 2016.
- Le projet de loi n°6708 relatif au contrôle de l'exportation qui a fait l'objet d'un avis par la CNPD en date du 21 juillet 2017. Ce projet de loi fut également avisé par la CCDH.
- Le projet de loi n°7184 relative à la création de la CNPD et la mise en œuvre du RGPD et le projet de loi n°7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale, qui ont été avisés par la CNPD en date du 28 décembre 2017. La CCDH quant à elle a avisé ces mêmes projets de loi dans son avis du 23 janvier 2018 et 8 mai 2018.

A. Le projet de loi n°7045 portant réforme de la Police grand-ducale

La CCDH partage largement les observations faites par la CNPD dans son avis relatif au projet de loi n°7045. Ainsi, tant la CNPD que la CCDH ont rappelé dans leurs avis respectifs la gravité de l'ingérence dans les droits fondamentaux protégés par la Constitution.

Alors que la CCDH s'est ensuite surtout intéressée aux questions touchant à la sévérité de l'ingérence des mesures prévues par le projet de loi, la CNPD a soulevé des questions plus générales : Elle s'interroge sur la justification que les bases de données auxquelles la Police grand-ducale a accès dans le cadre des missions de police administrative soient identiques à celles auxquelles elle a accès dans le cadre des missions de police judiciaire. De plus, elle a souligné que les éléments les plus essentiels des bases de données opérées par la Police devraient être déterminés par une loi et qu'il faudrait remplacer le règlement grand-ducal modifié du 2 octobre 1992 relatif à la création et l'exploitation d'une banque de données nominatives de police générale. La CNPD a encore recommandé d'étendre le délai de conservation de 3 à 5 ans¹³ et d'obliger l'agent consultant à indiquer le motif de la consultation pour pouvoir le retracer en cas de besoin. Cette recommandation n'a pas été suivie par le gouvernement.

¹³ Afin de le mettre en phase avec le délai de prescription des infractions.

De manière générale, la CNPD et la CCDH ont plaidé pour plus de précisions et de clarté dans le texte du projet de loi.

En effet, la CCDH avait critiqué la souplesse des dispositions en matière de police administrative et du contrôle des conditions d'exercice ainsi que le manque de précision en ce qui concerne les contrôles d'identité et les fouilles de véhicules et de bâtiments. Elle note que sa recommandation relative aux fouilles de véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation a été reprise par le gouvernement et que les fouilles de bâtiments furent plus encadrées. Elle avait également insisté que les empreintes digitales et photographies non utiles soient détruites et que des ressources financières et humaines soient garanties à l'autorité de contrôle, dont deux membres relèvent de la CNPD. La CCDH se réjouit que la destruction de ces données soit finalement prévue par la loi.

Or, la CCDH regrette, tout comme la CNPD dans son deuxième avis du 1^{er} décembre 2017, que le gouvernement n'ait pas pris en considération l'avis de la CNPD pour ses amendements.

B. Le projet de loi n°6921 portant modification du Code d'instruction criminelle

Ce projet de loi vise à élargir les pouvoirs d'investigation et d'arrestation des forces de l'ordre et l'extension considérable de leur pouvoir de collecte et d'utilisation des données à caractère personnel.

La CCDH s'est fait écho de plusieurs critiques formulées par la CNPD dans son avis. Ainsi, elle a souligné que les enquêtes sous pseudonyme ne devraient être menées que par des officiers de police judiciaire spécialement formés et expérimentés et qu'il fallait introduire des limitations claires en vue de protéger les données des tiers. La CNPD quant à elle a de manière similaire estimé que l'enquête sous pseudonyme devait être réservée aux officiers de police judiciaire de la Police grand-ducale et a critiqué l'utilisation de noms de personnes réellement existantes en tant que pseudonymes. Ce dernier point fût d'ailleurs également soulevé par la CCDH dans son avis. La CCDH note positivement que le gouvernement a suivi ces recommandations en encadrant davantage les enquêtes sous pseudonyme, en excluant l'utilisation d'identités réellement existantes, et en réservant l'exécution de telles enquêtes aux officiers de police judiciaire spécialement habilités à cette fin.

La CCDH faisait également siennes les remarques de la CNPD relatives aux garanties suffisantes pour protéger le « *Kernbereich* » de la vie privée et à la notion d'« *extrême urgence* » laquelle restait imprécise. La CCDH regrette que la notion d'urgence n'a pas été plus amplement définie dans la version finale de la loi.

Elle s'est par ailleurs ralliée à la suggestion de la CNPD tendant à prévoir que le juge d'instruction doive au moins indiquer dans son ordonnance le type ou les catégories de données à rechercher et accorder un droit à l'information non-seulement à la personne surveillée, mais à toute personne concernée par les mesures de surveillance. La CCDH salue que la loi finale prévoit dans une certaine mesure un droit à l'information des mesures de surveillance (sonorisation et images) et un accès aux voies de recours à

certaines tiers non-ciblés par la mesure de surveillance, mais indirectement affectés par celle-ci.

Tant la CCDH que la CNPD ont relevé qu'il est important qu'une telle information intervienne avant la destruction des enregistrements – la CCDH a souligné en particulier l'importance de raccourcir le délai prévu après la cessation des mesures de surveillance pour la destruction des documents obtenus tandis que la CNPD a relevé l'importance de prévoir un espace de temps permettant à la personne concernée d'exercer un recours. La CCDH note dans ce contexte que le gouvernement a finalement décidé d'élargir et de faciliter le régime du droit à l'information et lié le délai prévu pour la destruction des enregistrements aux délais de l'action publique, voire à l'acquittement des personnes surveillées.

Dans sa délibération du 10 mai 2017, la CNPD a émis un troisième avis relatif aux amendements gouvernementaux. La CCDH partage la suggestion de la CNPD d'encadrer davantage la procédure de l'enquête sous pseudonyme en dehors d'une instruction judiciaire, ainsi que la critique de la CNPD par rapport au caractère vague de la notion de l'urgence dans ce contexte. De même, la CCDH soutient la suggestion de la CNPD que le juge d'instruction doit déterminer la nature des données à capter ou enregistrer en cas de fixation d'images – ce qui a d'ailleurs finalement été repris par le gouvernement dans la version finale de la loi.

En critiquant l'utilisation large et par conséquent disproportionnée de la fixation d'images et en suggérant que celle-ci soit limitée aux infractions ayant trait au terrorisme, l'absence de précisions suffisantes en ce qui concerne les « *moyens appropriés* » utilisés pour garantir l'intégrité et la confidentialité des informations interceptées, d'ailleurs également critiqué par la CCDH, la CNPD continue à contribuer à la sauvegarde des droits fondamentaux des personnes concernées. La CCDH se réjouit que le gouvernement a donné suite à ces recommandations : la fixation d'images est finalement limitée aux infractions ayant trait au terrorisme et à la sûreté d'Etat, et l'intégrité et la confidentialité des informations a été plus amplement encadrée et améliorée.

C. Le projet de règlement grand-ducal relatif à l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise organisé dans le cadre des procédures d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise

La CCDH a suivi avec intérêt l'avis de la CNPD relatif à ce projet de règlement, alors que lors de la rédaction de son avis relatif au projet de loi n°6977 sur la nationalité luxembourgeoise, la CCDH n'a pas pu prendre en considération le contenu du règlement faute de communication de la part du gouvernement.

La CCDH partage l'analyse faite par la CNPD en ce qui concerne la collecte des données personnelles. Celle-ci devra en effet se limiter à des données objectives, strictement nécessaires à l'organisation de l'examen et aisément contrôlables par les intéressés grâce à l'exercice de leur droit d'accès. La CCDH salue particulièrement la précision de la CNPD selon laquelle des données facultatives ne doivent pas être relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté ni aux origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, les convictions philosophiques ou religieuses, l'appartenance syndicale ni à la santé ou la vie sexuelle des personnes.

Par ailleurs, la CCDH partage également les considérations de la CNPD par rapport à la collecte de photos et la conservation, voire la destruction ou l'anonymisation des documents, pour lesquels des délais brefs devraient en principe être prévus.

Alors que la CCDH salue que le gouvernement ait prévu la destruction de certaines données dans l'article 92 (3) de la loi, elle regrette que les recommandations de la CNPD relatives aux précisions supplémentaires à faire dans le projet de loi, notamment celles relatives à la durée de conservation ou de validité des résultats, soient largement restées sans réponses.

D. Le projet de loi n°6708 relatif au contrôle de l'exportation

La CCDH note que les avis de la CCDH et de la CNPD se complètent mutuellement. L'avis de la CCDH s'intéresse plus particulièrement aux aspects ayant une importance particulière pour les droits humains tels que les biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, le courtage en armements ou encore le transfert intangible de technologie. La CNPD de son côté adresse le projet de loi n°6708 dans son avis complémentaire du 21 juillet 2017 d'un point de vue de la protection des données.

La CCDH note que la CNPD avait déjà émis un premier avis relatif à ce même projet de loi le 6 juillet 2016. Elle se félicite de l'analyse rigoureuse faite par la CNPD en ce qu'elle a insisté à ce que la loi devrait préciser le responsable du traitement, les finalités des traitements et les catégories de destinataires des données. La CCDH note avec satisfaction que le gouvernement a suivi la position de la CNPD en précisant dans le corps même de la loi qui est le responsable de traitement, les finalités de ce-dernier, et les destinataires du traitement.

De même, la CCDH ne peut que se rallier aux observations de la CNPD relatives aux traitements de données effectuées par l'Office du contrôle des exportations, importations et du transit. Tandis que la CCDH s'était limitée dans ce contexte à accueillir favorablement les sanctions proposées par le projet de loi et à mettre en avant que l'Office devra disposer d'un personnel hautement qualifié, y compris en matière de droits humains, elle partage le point de vue de la CNPD que les données ou catégories de données traitées et leurs origine, durée de conservation et mesures de sécurité et de confidentialité devraient être précisées davantage dans le règlement grand-ducal d'exécution.

E. Projet de loi n°7184 relative à la création de la CNPD et la mise en œuvre du RGPD et le projet de loi n°7168 relative à la protection des données à caractère personnel en matière pénale

L'avis de la CNPD sur le [projet de loi n°7184](#) a attiré l'attention particulière de la CCDH. De manière générale, la CNPD s'est montrée satisfaite du projet de loi alors qu'il remplissait l'objectif principal d'adapter le droit luxembourgeois au cadre instauré par le RGPD.

Plusieurs points de critique ont cependant été soulevés par la CNPD. Ainsi, tant la CCDH que la CNPD avaient invoqué le besoin de clarifier davantage les modalités de l'action en cessation de traitements. En outre, la CNPD, rejoint sur ce point par la CCDH dans son avis, a souligné à juste titre qu'en cas de réclamation contre une décision européenne

(p. ex. une décision d'adéquation de la Commission européenne), la CNPD devrait pouvoir demander au Tribunal administratif la suspension ou la cessation de transfert de données. Le Tribunal pourra alors surseoir à statuer et renvoyer une question préjudicielle à Cour de Justice de l'UE. Or, le gouvernement a décidé de ne pas suivre ces avis de la CNPD et CCDH.

Un autre point pertinent aux yeux de la CCDH est de donner explicitement accès « *à tous les locaux du responsable du traitement et du sous-traitant, notamment à toute installation et à tout moyen de traitement* » pour éviter que ceux-ci puissent refuser à la CNPD d'y accéder au motif qu'elle n'aurait pas ce pouvoir pourtant textuellement prévu dans le cadre du RGPD. La CNPD estime à juste titre que ses pouvoirs d'enquête dans le contexte du contrôle des traitements de données en matière pénale et de sécurité nationale devraient être alignés sur ceux exercés dans le cadre du RGPD. La CCDH regrette que cette recommandation n'ait pas non-plus été retenue par le gouvernement.

De plus, la CCDH partage la position de la CNPD en ce qui concerne les sanctions pénales en cas d'abus de données par des personnes physiques, qui seraient dans une situation d'impunité. La proposition de la CNPD d'ériger certains comportements en infraction pénale permettra aux victimes d'un usage abusif de ses données et qui auront subi un dommage moral ou matériel d'obtenir plus facilement réparation de leur préjudice. La CCDH quant à elle avait salué que la CNPD pouvait imposer des amendes administratives aux personnes morales de droit public et à l'Etat mais avait aussi invité le gouvernement à préciser la détermination de l'élément intentionnel. La CCDH note avec regret que cette possibilité d'imposer des amendes à l'Etat ait été retirée de la version finale de la loi.

La CCDH se rallie d'ailleurs aux remarques de la CNPD par rapport à la mention d'entreprises d'assurances, des sociétés gérant les fonds de pension et la Caisse médico-chirurgicale mutualiste dans le projet de loi étant donné que ces catégories ne peuvent pas être assimilées à des services de santé. Il en va de même de la position de la CNPD par rapport à la protection de la vie privée et des données sensibles. Elle estime que les modalités et les conditions de communication des données sensibles devraient être précisées par la loi et non pas par un règlement grand-ducal. Alors que les observations de la CNPD relatives aux assurances et autres ont été prises en compte par le gouvernement, les modalités et conditions de transferts des données sensibles ne sont pas encadrées par la loi.

Finalement, la CCDH s'aligne sur les préoccupations de la CNPD relatives à l'absence de règles spécifiques relatives aux traitements des données génétiques. Ces données sont en effet les plus sensibles et méritent une protection législative accrue, conformément au droit international et européen. La CCDH note que cette critique a été prise en compte et que la version finale de la loi limite expressément le traitement de ces données et les interdit en matière de droit du travail et des assurances.

En ce qui concerne le projet de loi n°7168, tant la CCDH que la CNPD ont critiqué notamment le manque de précision général du projet de loi, en particulier en ce qui concerne les différentes dispositions relatives aux restrictions des droits de personnes dont les données sont traitées (droit à l'information, droit d'accès, droit de rectification ou d'effacement), la durée de conservation de fichiers de journalisation et le transfert de

données vers un pays tiers ou une organisation internationale. Il n'appartient d'ailleurs pas au responsable du traitement mais au législateur de fixer les délais de conservation des données – ces précisions font défaut notamment en ce qui concerne les traitements effectués par la Police Grand-Ducale ou par l'Administration des douanes et accises. La CCDH note avec regret que le gouvernement n'a pas décidé de suivre cette dernière recommandation de la CNPD. Alors que le droit à l'information, d'accès et de rectification ou d'effacement ont été partiellement précisés dans la loi finale, le transfert de données vers un pays tiers ou une organisation internationale n'a pas été plus encadré – les situations dans lesquelles ces transferts peuvent avoir lieu (« *dans certains cas particuliers* ») restent vagues.

Finalement, la CCDH s'interroge sur les raisons de **l'abandon de la disposition qui prévoyait que les rapports annuels de la CNPD** devaient être avisés par la CCDH, sans que cette dernière n'ait été consultée ou informée de la motivation de ce choix. Aucune mention de ce changement ne figure d'ailleurs dans les avis de la CNPD.

3. Conclusions et recommandations

- La CCDH constate le caractère exhaustif du rapport d'activités 2017 de la CNPD.
- La CCDH se réjouit de l'engagement et des activités de la CNPD qui continuent à augmenter.
- La CCDH se félicite du travail préparatoire, de guidance et de sensibilisation de la CNPD notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du paquet européen sur la protection des données personnelles.
- La CCDH incite le gouvernement à toujours mettre à disposition de la CNPD les règlements d'exécution prévus par les projets de loi qui lui sont soumis pour avis.
- La CCDH salue l'impact de la CNPD sur le processus législatif par le biais de ces avis qui semblent souvent suivis par le gouvernement, mais regrette qu'un certain nombre des recommandations de la CNPD ne l'aient pas été.
- La CCDH s'interroge sur la motivation du choix d'abandonner sa mission d'aviser les rapports d'activité de la CNPD.

Luxembourg, le 14 janvier 2019.

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

**Avis sur le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de
la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars
1980 sur l'organisation judiciaire**

**AVIS
02/2019**

1. Remarques préliminaires

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 (CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

La CCDH note avec satisfaction que le projet de loi tient compte d'un certain nombre de ses recommandations formulées lors de ces dernières années. Il crée des innovations par rapport au cadre légal existant, notamment en introduisant le principe du maintien de l'autorité parentale des parents en cas de placement judiciaire (sauf cas exceptionnels), un nouveau régime de la mesure de garde provisoire qui implique davantage les parties concernées et prévoit des délais plus stricts ainsi qu'une plus forte participation des parents et du mineur au processus décisionnel. La CCDH est néanmoins d'avis qu'il aurait été préférable d'opter pour une réforme fondamentale d'un texte législatif qui date de plus de 25 ans et qui ne présente que quelques améliorations par rapport à la loi actuellement en vigueur.

La CCDH s'abstiendra dans le présent avis de fournir une analyse détaillée dudit projet de loi, car elle ne peut se rallier à ce texte marqué par un manque de cohérence, de précision et de structure. Le texte contient de nombreuses lacunes qui seront développées dans la suite. Mais, dès à présent, la CCDH invite le gouvernement à revoir ce projet de loi, en élaborant un texte cohérent qui réponde aux exigences qu'une société est en droit de s'attendre quand il s'agit de fournir un cadre légal pour la protection des mineurs en danger.

Par ailleurs, la CCDH regrette aussi le fait, qu'alors qu'en 1999 il était déjà clair que la loi sur la protection de la jeunesse devrait être modifiée¹, aucune évaluation globale du système protectionnel actuel n'a été faite jusqu'à présent. Le législateur ne dispose ni de statistiques, ni de rapports ou de recherches juridiques, sociologiques ou criminologiques qui permettraient d'analyser et de peser les avantages et les inconvénients d'un modèle protectionnel par rapport à un système de droit pénal pour mineurs. La CCDH demande qu'un débat de fond quant à l'orientation future du système à adopter au Luxembourg soit mené.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs écrivent opter en faveur du maintien du système protectionnel en renonçant à la création d'un droit pénal pour mineurs. Or, le projet de loi maintient en fait un modèle hybride qui est largement inspiré de la philosophie répressive et qui a souvent recours à des concepts de droit pénal, sans pour autant prévoir les principes et garanties corrélatives qui existent en droit pénal pour adultes. En traitant tous les mineurs sous la même logique apparemment protectionnelle, le projet de loi crée une confusion entre les mineurs en infraction avec la loi et ceux qui ne le sont pas. La CCDH ne peut aucunement se rallier à cette manière de procéder.

En même temps, la terminologie juridique est floue et laisse une trop grande marge d'interprétation aux juges et tribunaux de la jeunesse. Si cela peut, d'une part,

¹ Accord de coalition, Août 1999, « *La loi sur la protection de la jeunesse sera réformée dans le cadre d'une analyse approfondie des problèmes de la jeunesse en détresse.* »

permettre aux magistrats de disposer d'une certaine flexibilité et d'adapter les réponses à la situation individuelle de chaque mineur, d'autre part, les droits de la défense et les garanties procédurales fondamentales des mineurs et de leurs parents et/ou titulaires de l'autorité parentale ne sont pas suffisamment respectés et risquent d'être bafoués.

La CCDH ne peut que se rallier à l'avis du Conseil d'Etat (CE) qui soulève entre autres les limites du système protectionnel tel qu'il existe actuellement et qui est reconduit par le projet sous avis.² Le CE a ainsi émis des oppositions formelles notamment du fait de l'absence de cadres procéduraux et de garanties minimales suffisants³, de l'incohérence⁴ des textes et des termes, de l'imprécision des nouveaux concepts, des notions et mesures⁵ ainsi que du manque de clarté dans la répartition des compétences entre respectivement le juge de la jeunesse et le tribunal de la jeunesse⁶. Il s'est aussi interrogé sur la limitation dans le temps des mesures de placement judiciaire, de leur réexamen périodique et de l'obligation de motivation des magistrats. Le CE note que ces critiques sont la « *conséquence de l'absence d'une articulation claire entre l'option traditionnelle de la protection de la jeunesse fondée sur une intervention unilatérale des autorités judiciaires, (...) et une approche plus moderne qui implique non seulement le mineur, mais aussi son entourage familial* »⁷.

En outre, le projet de loi devrait être structuré et formulé dans un langage accessible à un large groupe de personnes, que ce soient les enfants et les parents et/ou titulaires de l'autorité parentale directement concernés, ou les différents professionnels qui travaillent dans le domaine de la justice des enfants (avocats, policiers, travailleurs sociaux, psychologues, éducateurs et autres).

Dans ce contexte, la CCDH renvoie aux lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui soulignent que « *Dans toutes les procédures [les concernant], (...) un langage adapté à l'âge et au niveau de compréhension de l'enfant devrait être utilisé* »⁸. Le Conseil de l'Europe précise encore que le droit à l'information est un des éléments d'une justice adaptée aux enfants et que les informations « *devraient être communiqués aux enfants d'une manière adaptée à leur âge et à leur maturité, et dans un langage qu'ils puissent comprendre et qui tienne compte des différences culturelles et de genre* »⁹.

² Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 7276 instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, doc.parl. 7276/03

³ A titre d'exemple voir : art. 13 al. 1^{er}, p. 13 ; art. 14, p. 14 ; art. 15, p. 16 ; art. 28 à 30, p. 28 ; art. 32 al. 3 à 5, p. 22 et art. 35, p.24

⁴ Le CE estime p. ex. que sanctionner pénalement un mineur devenu majeur pour non-exécution des prestations éducatives ou d'intérêt général est incohérent avec le régime légal de protection de la jeunesse (art. 2 al. 4, p. 8)

⁵ Le CE critique notamment la liste non-exhaustive des mesures et conditions de maintien dans milieu familial (art. 1 al. 3 et 2, p. 4), l'indétermination du concept de l'assistance éducative (art. 1^{er} al. 3, p. 6 ; voir aussi art. 16, p. 16 ; art. 17 p. 16), l'indétermination de la « *mesure d'évaluation et de précaution* » (art. 28 à 30, p. 19), l'absence de précision suffisante des cas dans lesquels un mineur peut être détenu à Schmassig (art. 32, p. 22), ou encore le manque de précision des conditions que le juge peut soumettre à sa décision de mainlevée (art. 34, p. 23)

⁶ Voir notamment p. 9, p. 11, p. 23 de l'avis du Conseil d'Etat

⁷ p. 7

⁸Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010, Point 54

⁹ *Ibid.*, Partie IV, A) 1.2.

Finalement, le principe que « *nul est censé ignorer la loi* » a pour corollaire logique de rendre la lecture et la compréhension des lois, tant que faire se peut, accessibles à tout justiciable, ce qui n'est pas donné dans le cas présent.

2. Recommandations

a) Incarcération des mineurs

En ce qui concerne la privation de liberté des mineurs, la position de la CCDH a toujours été claire.¹⁰ L'incarcération des mineurs dans une prison destinée aux adultes représente une grave entorse aux principes de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales ainsi qu'à la Convention internationale des droits de l'enfant. Ainsi, tout dispositif législatif maintenant une telle privation ne trouvera jamais l'accord de la CCDH.

La privation de liberté des mineurs est traitée par de nombreuses normes supranationales, qui préconisent unanimement que la seule solution acceptable est le placement des mineurs dans une institution différente de celle réservée aux adultes.¹¹

Déjà en 1992, il a été constaté que le placement au Centre pénitentiaire de Luxembourg (CPL) était « inadmissible du point de vue des droits de l'enfant »¹². Cette pratique est fermement critiquée depuis des décennies par différentes instances nationales¹³ et internationales¹⁴.

La CCDH rappelle l'engagement pris par le gouvernement et la Chambre des Députés d'abandonner le placement de mineurs au CPL dès l'ouverture de l'unité de sécurité à Dreibern (UNISEC).¹⁵ Depuis la mise en service de celle-ci en novembre 2017, il n'existe plus aucune justification pour maintenir la possibilité d'un placement de mineurs au CPL. Malgré tout, des mineurs continuent à être incarcérés au CPL.

¹⁰ Avis de la CCDH du 4 novembre 2014 sur le PL n°6593 ; Avis 03/2013 de la CCDH sur les PL 6381 et 6382 ; Avis 03/2008, La situation des mineurs en prison, 2013

¹¹ Art. 37 c) de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies; articles 13.4 et 26.3 de l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing); Art. 59 de la Recommandation CM/Rec(2008)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, 2008 ; « Les mineurs privés de liberté en vertu de la législation pénale », Extrait du 24e rapport général du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), publié en 2015 ; 26e rapport général d'activités CPT, p.39 ; §20 des Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010 ; 9e rapport général d'activités du CPT, p.14

¹² Rapport du groupe de travail institué le 27.03.1992 par le Gouvernement, « Création d'une unité de sécurité », 18 novembre 2014, p.8

¹³ A titre d'exemple voir : Lettre ouverte du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, « Contre le placement de mineurs au CPL », 20 février 2018 ; Rapports annuels de L'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand de 2003 (p.45-46), 2005 (p.27-28), 2006 (p.60-61), 2008 (p.69-70), 2009 (p.7), 2012 (p.34), 2015 (p.14)

¹⁴ A titre d'exemple voir : Recommandations du Comité contre la torture des Nations Unies de 1999 (p.23), 2002(p.2) de 2007(p.4) ainsi que les Observations finales du Comité des droits de l'enfant sur le premier rapport périodique du Luxembourg en 1998 (p. 4, 6 et 7), sur le deuxième rapport périodique du Luxembourg en 2005 (p. 11), sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Luxembourg en 2013 (p.11)

¹⁵ Réponse du gouvernement au rapport du CPT de 2010 : « le Ministère de la Justice ne peut que se rallier au souhait du CPT qu'il n'y ait plus de mineurs détenus au CPL après la mise en service de l'UNISEC à Dreibern », voir annexe de l'avis de la CCDH du 4 novembre 2014 sur le PL n°6593

La CCDH exige donc que le gouvernement abandonne définitivement le placement de mineurs au CPL, se mettant enfin en conformité avec les normes internationales mais aussi avec ses propres engagements. Elle souligne qu'il ne devrait y avoir aucune exception, y compris les mineurs âgés de plus de seize ans accomplis au moment des faits, pour lesquels il est décidé de procéder suivant les formes et compétences ordinaires.

L'UNISEC offre les mêmes garanties sécuritaires que le CPL, mais contrairement à ce dernier, elle dispose aussi d'un personnel spécialisé et d'un environnement qui permet le travail individuel, la prévention de la récidive et la préparation de la réinsertion sociale.

La CCDH insiste par ailleurs encore à ce que l'UNISEC accueille uniquement des mineurs qui ont commis des infractions, et non pas des jeunes « désobéissants » (fugues, indisciplines, refus d'aller à l'école, incivilités, etc).

Finalement, il va sans dire que le projet de loi, à l'instar du droit commun, doit clairement définir les types d'infraction qu'un mineur doit avoir commis pour être soumis à une mesure privative de liberté. Elle rappelle que toute détention des mineurs doit être une mesure de dernier ressort et limitée dans le temps et aux faits graves¹⁶.

b) Application intégrale des règles de la justice pour mineurs à toute personne âgée de moins de 18 ans

La CCDH note que la procédure du renvoi devant les juridictions ordinaires prévue à l'article 32 de la loi en vigueur et reprise dans le projet de loi est contraire aux recommandations du Comité des droits de l'enfant.

Ainsi, dans son Observation générale n°10, on peut lire que « Le Comité recommande [...] aux États parties, qui restreignent l'applicabilité des règles de la justice pour mineurs aux enfants âgés de moins de 16 ans (ou plus jeunes encore) ou autorisent à titre exceptionnel que des enfants âgés de 16 ou 17 ans soient traités comme des délinquants adultes, modifient leur loi en vue d'assurer une application intégrale et non discriminatoire de leurs règles relatives à la justice pour mineurs à toutes les personnes âgées de moins de 18 ans. »¹⁷

¹⁶ Convention relative aux droits de l'enfant, art. 37 b) ; Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985, point 19

¹⁷ Comité des droits de l'enfant, Observation générale N°10 (2007), Les droits de l'enfant dans le système de justice, §68

Voir encore : Observations finales adressées à la Belgique par le Comité des droits de l'enfant, 18 juin 2010: Le Comité prie instamment la Belgique « *De revoir sa législation en vue d'éliminer la possibilité que les enfants puissent être jugés comme des adultes et placés en détention avec des adultes et de retirer immédiatement des prisons pour adultes les enfants qui s'y trouvent* », p. 18, point 83 ; Observations finales adressées à la Belgique par le Comité des droits de l'enfant, 28 février 2019, « *With reference to its general comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice, the Committee reiterates its previous recommendations and urges the State party: (a) To eliminate all possibility that a child is tried in an adult court or detained with adults* », p.13, point 47 ;

Comité des ministres du Conseil de l'Europe, « *Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, 17.11.2010, point 125, p. 91 ; Résolution 2010 (2014) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants : de la rhétorique à la réalité*, point 6.3

La CCDH s'attend dès lors à ce que le gouvernement se rallie à ce qui précède, ceci d'autant plus que par la loi du 20 décembre 1993, le Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant.

c) Limitation de la durée des mesures de placement

La CCDH regrette de constater que le projet de loi ne fixe pas de limite de durée pour les mesures de protection prévues à l'article 1^{er}, y compris les mesures de placement judiciaire. Elles prennent fin automatiquement lorsque le mineur atteint la majorité, sauf si le mineur a commis une infraction¹⁸. Ceci vaut aussi pour le placement du mineur dans le Centre socio-éducatif de l'Etat (aussi bien l'internat que l'UNISEC).¹⁹

La CCDH souligne que les mesures de placement judiciaire constituent une importante ingérence dans la vie privée et familiale du mineur et de ses parents et qu'elles devraient absolument être limitées dans le temps.

La CCDH rappelle que le placement du mineur à l'UNISEC constitue une privation de liberté et qu'en tant que telle, elle doit être aussi brève que possible.²⁰ L'absence de la limitation dans la durée pose un problème au regard du principe de prévisibilité qui est reconnu par la Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) en droit pénal. Finalement, il est inadmissible que le législateur accorde moins de droits aux mineurs qu'aux majeurs en droit pénal, même sous le couvert d'un droit protectionnel.

d) Limite d'âge pour le placement dans l'UNISEC

La CCDH rappelle que l'UNISEC remplit tous les critères d'une véritable prison et devrait enfin être admise comme telle par le législateur. Il est dès lors évident que des mineurs qui ne sont pas capables de discernement, n'y ont pas leur place. La CCDH invite donc les auteurs du projet de loi à prévoir un âge minimum pour le placement d'un mineur dans l'UNISEC.

Cette remarque vaut d'ailleurs aussi pour les autres mesures alors que leurs effets peuvent être considérables pour le bien-être et le développement du mineur.

La CCDH estime que de manière générale des critères précis concernant notamment l'âge minimal du mineur et la durée maximale doivent être spécifiés dans la loi.

e) Respect des droits de la défense et des garanties procédurales

Tout mineur en contact avec les autorités publiques, le juge de la jeunesse ou le tribunal de la jeunesse doit être reconnu comme sujet de droits substantiels et

¹⁸ Dans ce cas, en fonction de la gravité de l'infraction commise, une prolongation jusqu'à 21, 25 ou 28 ans est possible selon les articles 5 et 6 du projet de loi.

¹⁹ L'article 11 de loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat prévoit que la durée d'une mesure d'admission en UNISEC ne peut pas dépasser trois mois. Une prolongation est néanmoins possible par décision formelle des autorités judiciaires, ce qui a pour effet que le placement n'est en effet pas limité dans le temps.

Voir articles 5, 6 et 8 du projet de loi. Cette mesure peut aussi être prolongée au-delà de la majorité en cas d'infraction et en cas de dangerosité du mineur ou de soustraction à une mesure d'aide du juge.

²⁰ Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985, point 19

procéduraux, dû à sa situation particulièrement vulnérable. De ce fait, il a indéniablement droit à des mesures spéciales de protection et à des procédures adaptées à son âge, son niveau de maturité et son discernement. Les garanties procédurales qui sont mises en place en matière de droit pénal pour adultes devraient également l'être en matière de protection de la jeunesse, d'autant plus s'il s'agit de mineurs en conflit avec la loi. La CCDH rappelle que les exigences du principe de primauté du droit s'appliquent aux enfants aussi bien qu'aux adultes.

Dans ce contexte, la CCDH renvoie aux lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui soulignent que « *Tous les éléments des garanties procédurales, [...] devraient être garantis aux enfants tout comme ils le sont aux adultes et ne devraient pas être minimisés ou refusés sous prétexte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cela s'applique à toutes les procédures judiciaires, non judiciaires et administratives.* »²¹

Or, sous le prétexte du système protectionnel, le projet de loi prive le mineur de certains droits fondamentaux et garanties procédurales, auxquels un majeur a pourtant droit dans le cadre de la procédure pénale.

La CCDH estime que le projet de loi ne garantit pas suffisamment le respect et la mise en œuvre effective de tous les droits de l'enfant et les garanties procédurales en matière pénale, tels que la présomption d'innocence, le respect des principes de légalité, de proportionnalité et de prévisibilité, le droit à l'information, le droit de participer effectivement à la procédure, le droit d'être entendu, le droit de bénéficier d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée, le droit à un interprète ou encore le droit d'accès au dossier. Les mêmes garanties et droits devraient d'ailleurs être accordés aux parents ou titulaires de l'autorité parentale.

Conformément au principe de prévisibilité, les mesures qui peuvent être prises ainsi que leurs conditions et critères d'applicabilité doivent être clairement définies dans la loi. Les pouvoirs du juge de la jeunesse et du tribunal de la jeunesse doivent être déterminés. Toute décision doit être spécialement motivée et doit déterminer avec précision la durée de la mesure, les objectifs à atteindre, et des révisions efficaces et régulières dans des délais brefs. Des voies de recours accessibles et efficaces doivent d'ailleurs être mises en place pour toute mesure prise par le juge de la jeunesse ou le tribunal de la jeunesse.

La CCDH invite les auteurs à s'inspirer des différentes normes internationales qui existent en la matière et qui précisent les droits de la défense et les garanties procédurales à accorder aux mineurs délinquants, dont notamment la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, l'Ensemble des Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) et de la jurisprudence de la CourEDH^{22, 23}

²¹ Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010, III Principes fondamentaux, E. Primauté du droit

²² CEDH, V. et T. c. Royaume-Uni, 16 décembre 1999, n°24888/94 et n°24724/94 ; CEDH, Sahin c. Allemagne, 8 juillet 2003, n°30943/96

²³ Voir encore : la directive UE 2016/800 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures

Dans le même ordre d'idées, il faut garantir l'accès du mineur à un avocat de son choix. De l'avis de la CCDH, cet avocat doit être tant le porte-parole du mineur que le défenseur de ses droits. Dans ce contexte, elle renvoie aux lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui soulignent qu'un tuteur ad litem ou un autre représentant indépendant devrait être désigné « afin de représenter les points de vue et intérêts de l'enfant »²⁴.

f) Transfert de l'autorité parentale

La CCDH salue l'introduction du principe du maintien de l'autorité parentale des parents en cas de placement judiciaire. Elle regrette cependant fortement que le projet de loi prévoit de nombreuses exceptions, ne définit pas les différentes composantes de l'autorité parentale et permette au juge de décider du transfert de celle-ci sans pourtant respecter certains droits procéduraux fondamentaux des parents et/ou titulaires de l'autorité parentale et du mineur (droit à un recours, droit d'être accompagné d'un avocat, droit du mineur d'être entendu).

Aux yeux de la CCDH, le transfert de l'autorité parentale est laissé, de par la subjectivité de la disposition en question, au cas par cas à l'arbitraire du juge de la jeunesse.

3. Conclusion

En conclusion, la CCDH invite le législateur à faire une analyse profonde du système hybride actuel, qui oscille entre les idéologies protectionnelles et pénales, et des alternatives éventuelles. Elle estime qu'un nouveau texte cohérent doit être rédigé qui, entre autres, abandonne définitivement le placement de mineurs au CPL, respecte tous les droits de la défense et les garanties procédurales des mineurs et des parents et/ou titulaires de l'autorité parentale, fixe une durée pour les mesures de placement, introduit une limite d'âge pour le placement dans l'UNISEC, définit pour quel type d'infraction une mesure privative de liberté pourra être prononcée et encadre le transfert de l'autorité parentale davantage.

Le nouveau texte devrait reconnaître à l'enfant son statut de sujet de droit et lui permettre d'exercer ses droits de façon efficace en application des normes internationales, qui devraient être considérées comme étant contraignantes en ce qui concerne tous les mineurs.

Luxembourg, le 26 février 2019

pénales ; Lignes directrices sur les enfants en contact avec la justice du Groupe de travail international de l'Association internationale des magistrats de la jeunesse et de la famille, 2016 ; Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, Justice dans les affaires impliquant des enfants en conflit avec la loi - Loi type sur la justice pour mineurs et commentaires

²⁴ Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 17 novembre 2010, 2. Conseil et représentation juridiques, point 42

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

Avis sur 1) le projet de loi n°7346 relative à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, et

2) le projet de loi n°7351 relative à l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles des organismes du secteur public

**AVIS
03/2019**

Table de matière

Introduction.....	81
1. Contexte international et national.....	81
2..... <i>Projet de loi portant sur l'accessibilité à tous des bâtiments ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs</i>.....	83
A. Considérations générales.....	83
B. Accéder aux lieux ouverts au public	86
a. Garantir un minimum d'accessibilité pour tous	86
b. Les lieux de travail et certaines installations ne sont pas concernés	87
c. Si les standards minimums ne suffisent pas : le droit à un aménagement raisonnable	87
d. Les limites du modèle luxembourgeois de l'aménagement raisonnable	88
e. Le refus de faire les aménagements dans un délai raisonnable.....	88
C. Le droit à un logement accessible	89
D. La mise en œuvre de l'accessibilité et les voies de recours	90
3. <i>Projet de loi relative à l'accessibilité des sites Internet et des applications mobiles</i>.....	91
A. Considérations générales.....	92
B. Les établissements scolaires.....	94
C. Les ONG.....	95
D. Les médias diffusés en direct.....	95
E. La mise en œuvre de l'accessibilité et les voies de recours.....	96
4. <i>Recommandations</i>.....	98

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, la CCDH s'est autosaisie des projets de loi 7346 relative à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, et 7351 relative à l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles des organismes du secteur public.

En tant que mécanisme indépendant de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après la « CRDPH ») au niveau national, la CCDH félicite le gouvernement de l'élaboration de ces projets de loi. En effet, l'amélioration des conditions d'accessibilité, tant de l'environnement physique que numérique, est un pas de plus vers une société inclusive, qui garantit aux personnes en situation de handicap la pleine jouissance de leurs droits fondamentaux et leur participation active à la vie politique, économique, sociale et culturelle, tel que préconisé par la CRDPH.

La CCDH salue plus particulièrement que le gouvernement ait finalement choisi, après une longue période d'attente, d'étendre le champ limité de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public également au secteur privé, et qu'il ait accordé une importance particulière au concept du « *Design for all* ».

L'idée derrière ce concept est de changer la perception du handicap par la société toute entière. Les personnes ne naissent pas dans une situation de handicap, mais il leur est imposé à cause d'un environnement mal adapté à leur situation. De plus, tout un chacun peut se trouver un jour dans une situation où ses capacités physiques ou psychiques soient affaiblies, que ce soit de manière temporaire ou permanente. Au lieu de stigmatiser les personnes en situation de handicap et de les rendre dépendantes d'aides et de services ponctuels, il faudra que tous les aspects de notre société (secteur public et secteur privé) soient accessibles à tout le monde, sans discrimination. L'accent doit donc être mis sur l'aménagement de notre environnement, physique et digital, pour éliminer autant que possible les obstacles. Le « *Design for all* » sera au final bénéfique pour tout un chacun.

Avant de se lancer dans l'analyse concrète des deux projets de loi, la CCDH rappelle brièvement le cadre juridique national et international relatif aux droits des personnes en situation de handicap (1).

1. Contexte international et national

La CRDPH reconnaît explicitement aux personnes en situation de handicap le droit de pouvoir « *vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie* ». ¹ Pour atteindre les objectifs d'une société réellement inclusive et du « *Design for all* », les Etats parties à la Convention, dont le Luxembourg, ont l'obligation de devenir actifs et de prendre des mesures pour, entre autres, « *assurer,*

¹ Article 9 de la CRDPH ; voir également dans ce sens l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

*sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports (...) et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public ».*²

Cette obligation s'impose également aux Etats en ce qui concerne « *l'accès (...) à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public.* »³

Les Etats doivent donc identifier les obstacles à l'accessibilité et les éliminer notamment par la mise en place de règles ou de standards minimums d'accessibilité.⁴ Dans certains cas, ces standards ne suffisent pas en raison d'infirmités particulières ou rares. Les Etats (et le secteur privé) doivent dans ce cas faire des efforts supplémentaires qui vont au-delà des standards minimum : les aménagements raisonnables.⁵

Le gouvernement luxembourgeois a accepté ces principes et avait, dans le cadre de la mise en œuvre de la CRDPH, adopté en 2012 son plan d'action avec certaines priorités et mesures qui doivent être prises.⁶ Est entre autres mentionnée l'importance d'étendre le champ d'application de la loi du 29 mars 2001 relative à l'accessibilité des bâtiments publics « *à la construction des logements et à certains environnements de travail. Les normes d'accessibilité doivent en premier lieu s'appliquer aux nouvelles constructions et ensuite, dans la mesure du possible, aux bâtiments existants* ». ⁷ De même, il y est prévu de rendre « *[l]es actualités télévisées luxembourgeoises, la presse écrite et l'Internet [...] totalement accessibles aux personnes handicapées* ». ⁸

Or, en 2017, cinq ans après l'adoption du plan d'action, le Comité des droits des personnes handicapées (ci-après « le Comité »), chargé de l'exécution des droits et obligations de la CRDPH, avait détecté des lacunes dans la législation luxembourgeoise et formulé plusieurs recommandations : prévoir des aménagements raisonnables ; sanctionner le refus non-justifié de faire des aménagements ; mettre en place des voies de recours accessibles et effectives ; améliorer l'accessibilité aux médias en général et aux émissions de télévision diffusées en direct en particulier ; et prévoir des autorités et mécanismes de contrôle .⁹

² *Ibid* ; Sont concernés, entre autres, les bâtiments, la voirie, les transports et autres équipements intérieurs ou extérieurs, y compris les écoles, les logements, les installations médicales et les lieux de travail.

³ Article 9 de la CRDPH ; Ceci « (...) couvre une large gamme de technologies d'accès, comme la radio, la télévision, les satellites, la téléphonie mobile et fixe, les ordinateurs, et le matériel et les logiciels de réseau », NU Comité des droits des personnes handicapées, Onzième session, *Observation générale n°2 (2014) Article 9 : Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, p. 2.

⁴ Article 9 de la CRDPH.

⁵ NU Comité des droits des personnes handicapées, Onzième session, *Observation générale n°2 (2014) Article 9 : Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, pp. 7 à 8, points 23 à 26 ; voir plus loin sous le point B.

⁶ Plan d'action de mise en œuvre de la CRDPH du Gouvernement luxembourgeois de mars 2012

⁷ *Ibid*, p. 39 et suivantes.

⁸ *Ibid*, pp. 9 et 10.

⁹ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017 ; à comparer avec le Rapport initial du Luxembourg, CRPD/C/LUX/1, 21 mars 2014.

La CCDH salue le fait que les projets de loi sous avis cherchent à combler certaines de ces lacunes. Alors que la CCDH ne pourra pas traiter en détail tous les articles des projets de loi, ni les spécificités ou normes techniques prévues,¹⁰ elle se concentre sur les points pertinents d'un point de vue des droits humains et du « *Design for all* ». Elle analyse d'abord le projet de loi relatif à l'accessibilité aux lieux et bâtiments (2) et ensuite le projet de loi sur l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles du secteur public (3).

2. Projet de loi portant sur l'accessibilité à tous des bâtiments ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs

De manière générale, le projet de loi vise à « *rendre les lieux ouverts au public, les voies publiques et les bâtiments d'habitation collectifs accessibles à tous* ». ¹¹ L'objectif de la loi est de permettre aux personnes en situation de handicap d'exercer et de jouir pleinement de leurs droits et libertés.

La CCDH fera quelques remarques générales sur le projet de loi (A) avant de passer aux problématiques particulières telles que l'accès aux lieux ouverts au public (B) ou le droit à un logement accessible (C). La mise en place d'un cadre législatif ne suffit cependant pas pour créer un environnement accessible à tous. La loi doit être adéquatement mise en œuvre : notamment par une sensibilisation à tous les niveaux, un contrôle effectif et des voies de recours effectifs et accessibles (D).

A. Considérations générales

Le projet de loi introduit des règles de construction et d'aménagement minimales (« les exigences d'accessibilité »)¹² à respecter entre autres par les propriétaires et maîtres d'ouvrages – non seulement lors de tout nouveau projet de construction, mais aussi pour certains bâtiments et lieux existants.¹³

L'idée principale qui guide ou devrait guider le projet de loi est celle du « *Design for all* » : les exigences d'accessibilité devraient être respectées et progressivement introduites par et pour tous. On peut seulement aboutir à une société réellement inclusive et accessible par la participation et la sensibilisation de tous. Rendre les lieux du secteur public accessibles est une étape indispensable – mais comme nous passons une grande partie de nos vies dans des lieux relevant de la **sphère privée**

¹⁰ Telles qu'elles figurent dans les projets de règlement visant à exécuter le projet de loi n°7346 ou les normes techniques publiées par la Commission européenne telles que prévues dans la directive et le projet de loi n°7351.

¹¹ Projet de loi n°7346, exposé des motifs, p. 2.

¹² Il s'agit p. ex. de normes relatives aux parties extérieures, à l'accès aux bâtiments et logements, aux sanitaires, locaux et équipements liés aux services, circulations, passages et gués pour piétons, trottoirs, places publiques, bandes de stationnement automobile ou quais d'embarquement des bus et tram.

¹³ Tous les projets de nouvelle construction de lieux ouverts au public sont visés, y compris la création de ces lieux par voie de changement d'affectation. De même, les lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant doivent respecter les exigences d'accessibilité – les règles sont cependant un peu moins sévères. Les projets de nouvelle construction de bâtiments d'habitation collectifs, y compris les projets de création de ceux-ci par voie de changement d'affectation sont aussi concernés (avec des exceptions). Finalement, les projets de nouvelle construction et de transformations importantes des voies publiques tombent aussi sous le champ d'application du projet de loi.

tels que les logements ou les commerces,¹⁴ la non-accessibilité de ces lieux aura comme résultat qu'une partie de notre société sera en réalité exclue de celle-ci. La CCDH salue dans ce contexte que le projet de loi va plus loin que la loi actuellement en vigueur alors qu'il s'applique aussi au secteur privé.¹⁵

La CCDH se réjouit de l'introduction d'une **définition de « personne handicapée »** identique à celle de la CRDPH.¹⁶ Cette définition ne met pas l'accent sur le degré du handicap et reprend la logique selon laquelle c'est l'environnement inadapté qui rend une personne « handicapée ». La CCDH encourage le gouvernement à introduire cette définition dans tous les domaines au-delà de la matière de construction et d'accessibilité des lieux et bâtiments.

Le modèle luxembourgeois du « *Design for all* » est cependant **limité** : le projet de loi prévoit que dans certaines situations il sera possible de ne pas rendre un lieu accessible (mécanisme de dérogation), ou de le rendre accessible mais de manière différente de ce qui est prévu par la loi et ses règlements (mécanisme de solutions d'effet équivalent).¹⁷

Les dérogations peuvent être accordées aux lieux qui existent déjà. Elles auront comme effet que ces lieux ne soient pas accessibles du tout.¹⁸ Le projet de loi prévoit qu'un propriétaire ou maître d'ouvrage peut recourir à une telle dérogation en cas d'impossibilité technique, de préservation du patrimoine culturel et historique, ou en cas de charge disproportionnée.¹⁹

La CCDH rappelle dans ce contexte la position du Comité selon laquelle les Etats parties doivent fixer des normes d'accessibilité larges et uniformes : « *[l']obligation d'assurer l'accessibilité est inconditionnelle, ce qui signifie que l'entité [publique ou privée] tenue d'assurer l'accessibilité ne peut s'en exonérer en arguant de la charge que représente le fait de prévoir un accès pour les personnes handicapées.* »²⁰ Selon le Comité, les obstacles à l'accessibilité doivent être progressivement éliminés.²¹ La CCDH se pose donc la question si les dérogations prévues par le projet de loi sont compatibles avec la CRDPH et la logique du « *Design for all* ».

¹⁴ Par exemple les magasins, coiffeurs, médecins, restaurants, théâtres, cinémas,

¹⁵ Le projet de loi vise tous les lieux ouverts au public et les bâtiments d'habitation collectifs, publics ou privés.

¹⁶ Article 2 4° du projet de loi n°7346 : « *Toute personne qui présente une incapacité physique, mentale, intellectuelle ou sensorielle durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ».

¹⁷ Article 8 du projet de loi n°7346.

¹⁸ Projet de loi n°7346, commentaires des articles, p. 26, Ad Art. 3 point 9.

¹⁹ L'article 2 7° du projet de loi n°7346 donne une définition de la notion de charge disproportionnée : « *[U]ne disproportion manifeste entre les améliorations apportées par la mise en œuvre des exigences techniques d'accessibilité, d'une part, et leurs coûts, leurs effets sur l'usage ou la viabilité de l'exploitation des lieux ouverts au public et des voies publiques, d'autre part.* » Cette définition, non-prévue par la CRDPH, serait inspirée du droit français.

²⁰ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 2 (2014) sur l'article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, point 25, p. 8 ; *Ibid*, point 15, p. 5 : « *le coût potentiel de la suppression des obstacles existants ne doit pas être utilisé comme excuse pour se dérober à l'obligation de lever progressivement les obstacles à l'accessibilité* ».

²¹ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 2 (2014) sur l'article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, point 24 ; voir aussi *a contrario* point 25 : « *Le devoir d'aménagement raisonnable, en revanche, n'existe que si sa mise en œuvre ne représente pas une charge indue pour l'entité concernée* ».

Si la CCDH comprend qu'il peut y avoir des situations dans lesquelles il sera techniquement impossible d'appliquer les règles d'accessibilité, elle souligne que les conséquences seront graves pour les personnes concernées alors qu'elles risquent de ne pas avoir accès (ou de manière réduite) à des lieux pourtant importants pour leur participation à tous les aspects de la vie. Les dérogations réduisent l'autonomie des personnes en situation de handicap et/ou les rendent dépendantes de la disponibilité de l'assistance de leurs familles, amis ou services d'assistance.

La CCDH note d'ailleurs qu'aucune limitation dans le temps n'est prévue par le projet de loi et que ces dérogations ne seront ni contrôlées, ni révisées par après.²² De plus, il n'est pas mentionné que ces dérogations doivent être ponctuelles et non pas générales.

La CCDH incite le gouvernement à mettre en place toutes les garanties nécessaires afin que le recours aux dérogations reste exceptionnel, ponctuel et, si possible, limité dans le temps. Un organe de contrôle devrait contrôler périodiquement si les critères ayant initialement justifié la dérogation existent toujours, ou si des aménagements sont entretemps devenus réalisables notamment à cause de développements technologiques.

En tout état de cause, le critère de la « *charge disproportionnée* » ne devrait pas être prise en considération pour l'octroi d'une dérogation. En adhérant à la CRDPH, le Luxembourg s'est engagé à « *allouer des ressources adéquates pour l'élimination des obstacles existants.* »²³ La CCDH estime qu'une charge particulièrement lourde devrait de manière générale être allégée par des aides étatiques.

Alternativement, le projet de loi prévoit aussi qu'une partie des aménagements peut être remplacée par des solutions d'effet équivalent.²⁴ Avec ces mesures, le gouvernement entend par exemple qu'au lieu « *d'installer une porte à ouverture automatique, l'on pourrait songer à installer une sonnette qu'une personne à mobilité réduite peut actionner pour appeler une personne chargée d'ouvrir la porte* ». ²⁵

La CCDH est particulièrement préoccupée par la qualité de ces solutions alternatives²⁶ – pour l'exemple cité, celle-ci serait inférieure à l'exigence d'installer une porte électrique alors que la personne à mobilité réduite ne sera plus autonome.

La CCDH peut comprendre que la loi et ses règlements ne peuvent pas prévoir toutes les situations possibles et qu'il peut être plus adéquat de choisir une autre méthode pour rendre un lieu accessible. Mais l'idée prédominante doit rester celle du « *Design for all* ». Il faudra veiller à ce que l'autonomie des personnes en situation de handicap

²² A titre d'exemple, des développements technologiques futures pourraient faciliter l'aménagement.

²³ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 2 (2014) sur l'article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, point 24.

²⁴ Article 8 (2) du projet de loi n°7346 ; Voir aussi la définition prévue à l'article 2 8° du projet de loi : « *Toute solution technique qui permet d'atteindre l'objectif d'accessibilité (...) par des moyens différents de ceux décrits dans la loi* » ; Pour les immeubles classés, l'ensemble des exigences peut être réalisé par de telles solutions.

²⁵ Projet de loi n°7346, commentaires des articles, p. 26, Ad. Art. 2 point 8.

²⁶ La CCDH salue que ces soucis ont été intégrés dans l'article 2 point 6 mais elle s'interroge comment il peut être garanti que des solutions d'effet équivalent peuvent être qualitativement équivalentes.

soit garantie et que les solutions d'effet équivalent ne deviennent pas des solutions de deuxième classe.

La CCDH recommande d'insérer le critère de « *qualité équivalente* » explicitement dans l'article 8 de la loi (p. ex. « *solutions d'effet et de qualité équivalente* »), au lieu de s'y référer uniquement de manière générale à l'article 2 et dans les commentaires.²⁷ De plus, elle invite le gouvernement à prévoir des critères précis sur base desquels un propriétaire ou maître d'ouvrage puisse recourir aux solutions d'effet équivalent. Finalement, la CCDH estime que le Conseil consultatif de l'accessibilité²⁸ devrait être saisi dans tous les cas pour avis avant qu'une autorisation ne soit accordée pour recourir aux solutions d'effet équivalent, contrairement à ce qui est actuellement prévu à l'alinéa 4 de l'article 8 (2) du projet de loi.

B. Accéder aux lieux ouverts au public

D'une manière générale, le projet de loi prévoit que tous les lieux ouverts au public, existants ou futurs, doivent respecter des exigences d'accessibilité minimales (a), à l'exception de certains lieux et installations spécifiques (b). Mais il peut aussi arriver que les exigences d'accessibilité minimales ne soient pas suffisantes pour permettre à une personne dans une situation particulière d'accéder à un lieu ouvert au public sur un pied d'égalité avec les autres – comme il serait inacceptable et discriminatoire de négliger les besoins de la personne concernée, celle-ci aura droit à un aménagement raisonnable (c).

a. Garantir un minimum d'accessibilité pour tous

Les règles d'accessibilité sont d'application générale et s'appliquent tant au secteur public qu'au secteur privé. De plus, même si l'accès à un lieu est lié au paiement d'un droit d'entrée (p. ex. dans un cinéma ou une piscine), ce lieu est considéré comme ouvert au public.

Dans tout lieu ouvert au public, les parties et éléments qui sont liés aux services prestés ouverts au public doivent être rendus accessibles et placés le plus proche que possible de l'entrée principale.²⁹

La CCDH note que les conditions et exigences d'accessibilité sont moins strictes pour les lieux existants.³⁰ Les propriétaires de lieux existants disposent d'un délai jusqu'à 2029, et les maîtres d'ouvrage peuvent obtenir des aides financières pour faire les

²⁷ Projet de loi n°7346, commentaires des articles, p. 26, Ad. Art. 2 point 8.

²⁸ Ce comité compte l'ADAPTH ASBL, INFO HANDICAP ASBL, le Conseil supérieur des personnes handicapées et le CET parmi ses membres ; voir l'article 2 (1) du projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité portant exécution de l'article 11 du projet de loi n°7346.

²⁹ Articles 3 et 4 du projet de loi n°7346 ; exemples d'éléments à rendre accessibles : Accès au lieu et aux services y offerts ; l'accueil ; locaux et leurs équipements liés aux services prestés ; circulations verticales et horizontales ; partie des sanitaires ; partie des cabines d'essayage et des vestiaires ; partie des places de stationnement automobile ; la signalétique. Le projet de règlement grand-ducal quant à lui prévoit les spécificités techniques (distances et hauteurs à respecter ; présence d'un ascenseur ; etc...).

³⁰ Il est en effet souvent plus coûteux et difficile d'aménager un bâtiment déjà construit que de prévoir les aménagements dès le début ; Projet de loi n°7346, commentaire des articles, Ad. Art. 4, p. 27.

transformations nécessaires.³¹ Afin d'être éligible pour ces aides financières, la demande devrait être introduite avant 2021 et les travaux accomplis avant 2023. La CCDH salue cette condition, mais elle souligne l'importance d'une sensibilisation suffisante. Alors que les délais peuvent s'avérer trop courts, la CCDH estime que ceux-ci pourraient être étendus exceptionnellement en fonction de l'envergure des travaux, sans pourtant dépasser 2029.

b. Les lieux de travail et certaines installations ne sont pas concernés

La CCDH regrette que le projet de loi entende exclure de manière générale certains domaines comme l'aménagement en milieu naturel³² ou les lieux de travail.³³

Il doit être rappelé que la CRDPH oblige les Etats explicitement de rendre les lieux de travail accessibles.³⁴ L'accès physique aux postes de travail est primordial pour tout un chacun, notamment pour pouvoir gagner sa vie et pour vivre de façon la plus autonome que possible.

La CCDH recommande donc au gouvernement de maintenir une définition large de la notion des lieux ouverts au public et de prévoir des conditions d'accessibilité pour les lieux de travail, sinon d'établir un cadre juridique adéquat dans un projet de loi séparé.

c. Si les standards minimums ne suffisent pas : le droit à un aménagement raisonnable

Une personne peut parfois avoir droit à des aménagements supplémentaires qui vont au-delà des standards minimums prévus par la loi.

A titre d'exemple, le règlement grand-ducal prévoit que les WC aménagés des lieux ouverts au public doivent en principe avoir une porte coulissante de 90 cm.³⁵ Or, il peut arriver que pour l'une ou l'autre personne, ce type de porte et/ou ces dimensions ne suffisent pas pour qu'elle puisse l'ouvrir sans l'aide d'une tierce personne. Ainsi, afin de respecter son autonomie, cette personne peut avoir droit à ce que la porte soit aménagée par exemple par une porte électrique ou des dimensions plus larges. Ce droit, prévu par la CRDPH, est appelé « **aménagement raisonnable** »³⁶ et permet donc d'obtenir des aménagements particuliers adaptés à la situation de la ou des personnes concernées.

³¹ Article 4 (3) du projet de loi n°7346.

³² Projet de loi n°7346, commentaires des articles, Ad. Art. 2, p. 23 ; sont ainsi exclus les sentiers de promenade ou de randonnée, mais aussi les équipements de sports et de loisirs tels que les murs d'escalade, équipements de jeux divers, pistes de vélo, ou encore les passerelles mobiles d'accès aux avions ou bateaux.

³³ *Ibid*, p. 22 ; Tandis que la CCDH salue les mesures prises et envisagées en matière de l'accès au travail, elle note que cette loi ne touche que de manière incomplète aux questions des exigences d'accessibilité physiques.

³⁴ Article 9 1 a) de la CRDPH ; voir aussi l'article 27 de la CRDPH qui prévoit le droit au travail sur la base de l'égalité avec les autres, et le point i) de ce même article qui prévoit que les Etats sont tenus de « [f]aire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportées aux lieux de travail en faveur des personnes handicapées ».

³⁵ Article 17 (3) du projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques.

³⁶ Article 2 de la CRDPH.

La CCDH salue que le gouvernement a suivi la recommandation du Comité³⁷ en introduisant le mécanisme de l'aménagement raisonnable à l'article 7 du projet de loi. Or, elle note des divergences entre le projet de loi et la CRDPH (d).³⁸

d. Les limites du modèle luxembourgeois de l'aménagement raisonnable

Contrairement au projet de loi, la CRDPH n'exige pas que les personnes ayant besoin d'un aménagement particulier doivent adresser d'abord une demande écrite aux propriétaires ou maîtres d'ouvrages. Au contraire, sous la CRDPH, ces derniers sont obligés de prendre l'initiative dès qu'ils auraient dû savoir qu'il y a une personne qui a besoin d'aménagements particuliers.³⁹

De plus, la CCDH s'interroge pourquoi seulement les bâtiments existants sont visés par cette obligation. Elle estime qu'il ne faut pas nécessairement attendre jusqu'à ce qu'un immeuble soit construit pour pouvoir faire des aménagement raisonnables – les coûts d'aménagement sont d'ailleurs plus faibles avant le commencement des travaux.⁴⁰

Toujours dans le contexte de l'aménagement raisonnable, la CCDH note encore que l'article 7 du projet de loi ne parle que de « *personnes handicapées* » au lieu de se référer à toute personne. La CCDH propose de rester dans la logique du « Design for all » et de se référer plutôt à « *toute personne* ».

e. Le refus de faire les aménagements dans un délai raisonnable

Lorsqu'un propriétaire ou maître d'ouvrage refuse de faire les aménagements raisonnables sans motif valable,⁴¹ ce refus sera considéré comme une discrimination fondée sur le handicap, punie par des sanctions pénales.⁴²

Tout en saluant que le « *refus non justifié* » soit pénalisé et que l'aménagement raisonnable devra être réalisé dans un « *délai raisonnable* », la CCDH recommande de prévoir une limite maximale de ce délai, laquelle pourrait être prolongée dans des cas exceptionnels et dûment justifiés.⁴³

Par ailleurs, la CCDH invite les auteurs à désigner un organe compétent en matière de handicap et d'accessibilité, lequel sera en charge de la bonne application des aménagements raisonnables.

³⁷ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/COI, 10 octobre 2017, point 11.

³⁸ Article 7 du projet de loi n°7346 ; à comparer avec l'article 2 §4 CRDPH.

³⁹ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 avril 2018, point 24 b), p. 7.

⁴⁰ Projet de loi n°7346, exposé des motifs, pp. 5 à 7 ; Voir aussi Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale sur l'article 9 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 25 novembre 2013, point 12, p. 5.

⁴¹ Un refus ne peut être justifié qu'en cas de charge disproportionnée pour le propriétaire ou le maître d'ouvrage. Quatre critères seraient déterminants selon l'article 7 (2): Le coût estimé des travaux, l'effet discriminatoire pour la personne handicapée, la taille de l'organisme et des ressources du maître de l'ouvrage, et la possibilité de compenser la charge par des aides publiques.

⁴² Article 7 (3) du projet de loi ; par cette incrimination, les auteurs du projet de loi se conforment à la CRDPH et à la recommandation n°11 du Comité.

⁴³ En pratique, le temps nécessaire dépendra largement de l'immeuble, de la personne en situation de handicap et de la difficulté de mise en place de l'aménagement.

La CCDH invite le gouvernement à revoir également les critères de refus, et de fournir des précisions et garanties procédurales supplémentaires à la lumière des observations du Comité⁴⁴ alors qu'elles restent vagues et insuffisantes sous leur forme actuelle.

C. Le droit à un logement accessible

Une nouveauté introduite par le projet de loi est l'obligation de rendre certains bâtiments d'habitation collectifs accessibles. La CCDH se félicite de ce développement extrêmement important pour tout un chacun – avoir accès à un logement de son choix est une composante de la liberté individuelle et de l'indépendance, promouvant l'inclusion. Le gouvernement vise ainsi à mettre en pratique ses obligations découlant de la CRDPH : celle-ci exige que les obstacles et barrières à l'accessibilité relatifs aux logements doivent être identifiés et éliminés.⁴⁵

Cependant, **tous les bâtiments d'habitation collectifs ne sont pas visés** par le projet de loi. Il exclut les maisons et appartements existants, les immeubles avec moins de cinq logements, et les immeubles de moins de trois étages.⁴⁶ Il s'y ajoute que les exigences d'accessibilité ont principalement trait aux aspects extérieurs et parties communes⁴⁷ : uniquement 10% des logements d'un bâtiment doivent être aménagés à l'intérieur.⁴⁸

La CCDH regrette ce choix conscient du gouvernement qui veut ainsi respecter le droit de propriété. Or, ces limitations sont trop générales et restrictives. La CCDH est convaincue que le droit de propriété des personnes concernées pourrait être respecté ou contrebalancé de manière différente, notamment par une analyse au cas par cas ou par la possibilité d'obtenir des aides financières. Elle rappelle d'ailleurs que les Etats doivent de toute manière éliminer progressivement toutes les barrières et tous les obstacles à l'accessibilité et que des considérations économiques ne peuvent être utilisées comme justificatifs.⁴⁹

La CCDH souligne dans ce contexte à nouveau l'importance primordiale du droit à un logement convenable et accessible pour toute personne, en particulier pour les personnes en situation de handicap. Etant donné que le marché du logement au Luxembourg est déjà difficilement accessible d'un point de vue financier, exposer les personnes en situation de handicap à des restrictions additionnelles en matière d'accessibilité physique, les met dans une situation de grande précarité.

Une meilleure accessibilité des parties extérieures et communes permet aux personnes en situation de handicap d'accéder de manière autonome à leur propre logement et évite des contraintes physiques lorsqu'elles rendent des visites à leur famille ou amis. Les mêmes remarques peuvent être faites par rapport aux parties intérieures des logements – la non-accessibilité de ceux-ci (p. ex. douches ou W.C. ; largeur de l'ouverture des portes ; emplacement des prises électriques ou des

⁴⁴ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 avril 2018, points 23 et suivants.

⁴⁵ Article 9 b) de la CRDPH ; voir aussi les articles 19 et 20 de la même Convention.

⁴⁶ Article 2 2° du projet de loi n°7346.

⁴⁷ Article 5 (1) du projet de loi n°7346.

⁴⁸ Article 5 (2) du projet de loi n°7346.

⁴⁹ Voir les développements faits sous le point A.

appareils électroménagers) priverait certaines personnes de leurs droits les plus fondamentaux. L'accessibilité en matière de logement est nécessaire pour mener une vie privée, familiale et sociale autonome, sur un pied d'égalité avec les autres.

La CCDH estime que ces limitations sont d'ailleurs aussi contraires à la logique du « *Design for all* », voire à l'idée que chacun pourrait profiter de ces exigences d'accessibilité.

Pour ces raisons, la CCDH recommande d'augmenter le nombre, voire le pourcentage, de logements qui doivent être aménagés à l'intérieur. Elle estime aussi que le projet de loi devrait viser également les bâtiments existants et les bâtiments avec moins de trois étages et/ou cinq logements.⁵⁰

Finalement, la CCDH note que le mécanisme de **l'aménagement raisonnable** ne semble pas être prévu pour les bâtiments collectifs d'habitation. Il ne ressort pas du commentaire de l'article 7 s'il s'agit d'un simple oubli ou d'un choix conscient. La CCDH rappelle que l'obligation de prévoir des aménagements raisonnables de la CRDPH s'applique à tous les domaines et n'est pas limitée aux lieux ouverts au public.⁵¹ Pour cette raison, la CCDH invite le gouvernement à inclure l'aménagement raisonnable des bâtiments collectifs d'habitation dans l'article 7. La même remarque peut d'ailleurs être faite en ce qui concerne les voies publiques.

Par conséquent, et en prenant compte des recommandations faites sous le point B, la CCDH propose de modifier le texte du paragraphe 2 de l'article 7 de la façon suivante : « *Par aménagement raisonnable, le présent article entend les modifications et ajustements nécessaires et appropriés en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer à toute personne l'accessibilité des lieux ouverts au public, des bâtiments d'habitation collectifs et des voies publiques existants ou à construire* ». En ce qui concerne l'alinéa premier du même article, il y a lieu de biffer le mot « écrite » et d'ajouter une deuxième phrase : « *Le propriétaire, coemphythéote ou le cas échéant le locataire doivent effectuer un aménagement raisonnable de leur propre initiative sans qu'une demande y relative n'ait été formulée toutes les fois qu'ils auraient dû prendre conscience du fait qu'une personne nécessite des aménagements particuliers* ».

D. La mise en œuvre de l'accessibilité et les voies de recours

La prise de connaissance des exigences d'accessibilité par le grand public et tous les acteurs concernés (propriétaires, maîtres d'ouvrage, architectes, ingénieurs, juges, personnes en situation de handicap, locataires, ...) est au moins aussi importante que la mise en place d'un cadre légal. La CCDH souligne qu'il faudra veiller à ce que tout un chacun soit **sensibilisé aux questions de l'accessibilité** pour que notre société toute entière, y compris son environnement physique, devienne réellement accessible à tous. La CCDH invite le Ministère, qui selon l'article 11 du projet de loi sera en charge de la sensibilisation, à s'inspirer par exemple de la campagne faite sur la nouvelle réglementation en matière de la protection des données personnelles. Il faudra faire en sorte que tout un chacun connaisse et intègre la logique du « *Design for all* ».

⁵⁰ Voir par exemple la législation française qui paraît plus large dans ce contexte : Article R*111-18 et suivants du Code de la construction et de l'habitation français.

⁵¹ Article 2 de la CRDPH.

L'efficacité des mesures prévues peut aussi être mesurée en termes de **contrôle et voies de recours**. La CCDH note avec satisfaction que des sanctions pénales sont prévues et que le refus de rendre les lieux ou bâtiments accessibles constitue une discrimination punissable.

De plus, toute personne souhaitant lancer un projet de nouvelle construction ou de changement d'affectation devra d'abord obtenir un certificat de conformité, ou le cas échéant une autorisation de dérogation ou de solution d'effet équivalent. La CCDH souligne que toute personne pouvant établir ces certificats de conformité devrait avoir une formation et des connaissances suffisantes dans le domaine de l'accessibilité et de la conception pour tous conformément aux critères fixés à l'article 10 (1) 1° du projet de loi.

Or, la CCDH a l'impression que ces **mesures sont insuffisantes**. Alors qu'il y a des conditions à accomplir et des contrôles avant l'octroi d'une autorisation de construire (avec des exceptions⁵²), une fois cette autorisation accordée, il ne semble pas y avoir de suivi pour vérifier si les exigences ont été respectées en pratique. Par ailleurs, aucun organe n'est désigné pour vérifier si les lieux ouverts au public existants auront réellement été aménagés en 2029.

La CCDH note aussi que contrairement à ce qui est prévu dans la CRDPH et recommandé par le Comité,⁵³ il y a un manque de voies de recours accessibles et effectives. Il semble que seul le juge pénal serait compétent en cas de violation, qui devra être saisi par les personnes concernées. La CCDH s'interroge donc sur l'efficacité des dispositions pénales et sur leur impact, voire application en pratique. Dans cette logique, il serait préférable de désigner un organe intermédiaire chargé du contrôle et/ou de former le personnel des juridictions en matière de handicap et d'accessibilité.

La CCDH estime que le **Conseil consultatif de l'accessibilité** pourrait être investi de ce pouvoir⁵⁴ et salue le fait qu'il compte également ADAPTH ASBL, INFO HANDICAP ASBL, le Conseil supérieur des personnes handicapées et le Centre pour l'égalité de traitement parmi ses 18 membres.⁵⁵ Néanmoins, elle s'interroge sur le poids de leur voix en raison de la sous-représentation des personnes compétentes en matière de handicap (4 contre 14). La CCDH souligne par ailleurs l'importance de mettre à la disposition du Conseil les moyens humains et financiers nécessaires pour son bon fonctionnement, en prenant en compte l'envergure de sa charge de travail.

3. Projet de loi relative à l'accessibilité des sites Internet et des applications mobiles

Le deuxième projet de loi sous avis a trait à l'environnement digital et numérique : ce sont les sites Internet et les applications mobiles du secteur public qui, dans une

⁵² Dans certains cas, il n'y a pas d'intervention du Conseil : il s'agit notamment des lieux ouverts au public existants en cas de solutions d'effet équivalent ; voir l'article 8 (2) alinéa 4 du projet de loi.

⁵³ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/COI, 10 octobre 2017, points 11 et 13.

⁵⁴ Dans ce cas, il faudra veiller à ce que le Conseil consultatif de l'accessibilité puisse exercer ce contrôle en toute indépendance et à l'abri de pression ou d'influences externes.

⁵⁵ Article 2 (1) du projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité portant exécution de l'article 11, paragraphe 2, du projet de loi n°7346.

société où une large partie de la vie privée, professionnelle et publique se déroule sur des plateformes digitales, doivent être rendus plus accessibles.

Après quelques remarques générales (A), la CCDH s'est intéressée à certains acteurs particuliers comme les établissements scolaires (B), les organisations non-gouvernementales (ci-après les « ONG ») (C) et les diffuseurs de services publics (D) qui jouent un rôle particulièrement important dans notre société contemporaine, mais qui ne sont soit pas visés du tout, soit de manière réduite. Finalement, la CCDH note que la mise en œuvre de ces nouvelles règles peut encore être améliorée (E).

A. Considérations générales

Le domaine digital fait partie intégrante de notre société contemporaine de sorte que l'accès à Internet et aux applications mobiles est aujourd'hui devenu indispensable. Pour la Cour européenne des droits de l'Homme, avoir accès à Internet peut même être vu comme un garant du droit à la liberté d'expression et de recevoir des informations.⁵⁶

La CCDH salue donc vivement l'adoption de règles d'accessibilité minimales à respecter par le secteur public. Or, elle regrette le champ d'application limité du projet de loi. Ce dernier **exclut de manière générale le secteur privé**, à l'exception de certaines ONG.

Elle rappelle dans ce contexte qu'une grande partie, sinon la majorité, des sites Internet et applications mobiles relèvent du privé.⁵⁷ Leur accès devrait être garanti à tous, sinon il ne peut y avoir une société réellement accessible et inclusive.

Certes, le projet de loi transpose une directive visant à harmoniser l'accès à Internet et aux applications mobiles du secteur public dans l'Union européenne, mais la CCDH note que la directive ne prévoit que des exigences minimales d'accessibilité⁵⁸ et que les Etats sont invités d'aller plus loin.⁵⁹

La CCDH incite donc le gouvernement à mettre en œuvre ses promesses figurant dans le plan d'action national⁶⁰ et à obliger également les acteurs privés de rendre leurs sites Internet et applications mobiles accessibles, conformément à l'article 21 c) de la CRDPH.

De manière générale, la CCDH a l'impression que l'accessibilité et le concept du « **Design for all** » n'ont pas été le moteur de ce projet de loi. La CCDH déplore ce

⁵⁶ CourEDH, *Cengiz et autres c. Turquie*, arrêt du 1^{er} décembre 2015, §§49 et 52 : « [L]’Internet est aujourd’hui devenu l’un des principaux moyens d’exercice par les individus de leur droit à la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. (...) Les sites Internet contribuent grandement à améliorer l’accès du public à l’actualité ».

⁵⁷ Peuvent être citées comme exemples : Les réseaux sociaux, les applications de communication, la presse, les plateformes d'achats, ou encore les diffuseurs de médias audiovisuels.

⁵⁸ Article 2 de la directive (UE) n°2102/2016.

⁵⁹ La CCDH rappelle dans ce contexte le 34^e considérant de la directive qui prévoit la possibilité pour les Etats membres « d'étendre l'application de la (...) directive à d'autres types de sites internet et d'applications mobiles » et « aux entités privées offrant des installations ou des services qui sont ouverts ou fournis au publics ». Sont notamment visés : « les domaines des soins de santé, de la garde d'enfants, de l'inclusion sociale et de la sécurité sociale, [...] les services de transport, l'électricité, le gaz, la chaleur l'eau, les communications électroniques et les services postaux ».

⁶⁰ PAN de mise en œuvre de la CRDPH du Gouvernement luxembourgeois de mars 2012, pp. 9-10.

manque de cohérence : Il ne suffit pas de faire des aménagements ponctuels ou isolés – l’accessibilité nécessite une approche transversale dans tous les domaines et devrait être prise en considération par tout projet de loi.

La CCDH note aussi que le projet de loi ne prévoit **pas de définitions des notions importantes**. Elle propose de définir les notions essentielles comme « *personnes handicapées* », « *services essentiels pour le public* », « *services répondant spécifiquement aux besoins des personnes handicapées* », « *fonctions essentielles en ligne des établissements scolaires* », ou encore de « *charge disproportionnée* ».

La notion de l’aménagement raisonnable ne figure d’ailleurs pas du tout dans le projet de loi. La CCDH invite donc le gouvernement à prévoir la possibilité d’obtenir des aménagements particuliers si les standards minimums ne suffisent pas.

Tandis que la CCDH salue que tous les sites Internet et applications mobiles du secteur public sont visés de manière générale, elle note qu’il y a de **nombreuses exceptions**.

D’un côté, tous les organismes du secteur public ne sont pas visés – ainsi, les organismes avec des activités économiques ou industrielles⁶¹ seraient exclus. La CCDH rappelle encore une fois que tous les sites Internet et applications mobiles devraient être conçus de manière accessible, surtout ceux qui offrent leurs services au grand public, y inclus les organismes menant des activités commerciales ou industrielles.

D’autres organismes sont spécifiquement exclus du champ d’application de la loi : les établissements scolaires (B), certaines ONG (C) et les diffuseurs du service public (D). D’un autre côté, les règles ne s’appliquent pas à tous les contenus des sites Internet et applications mobiles : à titre d’exemple, les médias diffusés en direct sont explicitement exclus du projet de loi (D).

La CCDH renvoie dans ce contexte à la législation en matière de l’égalité de traitement entre femmes et hommes⁶² où le gouvernement avait explicitement décidé que le contenu des médias, de la publicité et de l’éducation doit respecter le principe de non-discrimination sur base du sexe. Afin de « *garantir un degré de protection homogène et cohérent à toutes les personnes contre les discriminations, quels que soient les motifs (...) et quels que soient les domaines* », ⁶³ la CCDH estime que le gouvernement pourrait faire le même choix en ce qui concerne l’accessibilité.

De plus, le projet de loi prévoit que les acteurs du secteur public peuvent, en cas de « charge disproportionnée »⁶⁴, décider de ne pas rendre tout ou une partie de leurs sites Internet ou applications mobiles accessible – dans un tel cas il suffira de faire une déclaration où l’organisme mentionne ce qui est accessible et ce qui ne l’est pas.⁶⁵ «

⁶¹ Les organismes comme la Post ou BCEE semblent donc être exclus ; Article 4 1° du projet de loi n°7346.

⁶² Loi du 9 juin 2012 transposant la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l’égalité de traitement entre femmes et hommes dans l’accès à des biens et services et la fourniture de biens et services.

⁶³ Projet de loi n°6127, exposé des motifs, p. 4

⁶⁴ Article 6 (2) du projet de loi n°7351/03.

⁶⁵ Article 6 du projet de loi n°7351/03.

[L]a taille, les ressources et la nature de l'organisme (...) ; et l'estimation des coûts et des avantages pour l'organisme (...) par rapport à l'avantage estimé pour les personnes handicapées » doivent être « *notamment* » pris en compte par l'organisme pour la détermination de l'existence d'une charge disproportionnée.⁶⁶ La CCDH déplore cette faculté trop permissive et rappelle que des considérations économiques ne peuvent absolument pas justifier de telles dérogations. Elle souligne que des termes vagues comme « *notamment* » ne doivent pas figurer dans une disposition qui limite les droits des personnes en situation de handicap, et invite le gouvernement à préciser ces critères dans la loi.

Si la CCDH peut comprendre que le gouvernement veuille éviter d'imposer des charges « *disproportionnées* » à certains organismes, elle estime que des motifs économiques ne peuvent pas justifier que certaines personnes soient exclues de notre société. En cas de charge « *disproportionnée* », l'Etat devrait par conséquent veiller à ce que des ressources nécessaires (sous forme d'aides financières, techniques ou autres) soient mises à disposition des organismes.

B. Les établissements scolaires

Le droit des personnes en situation de handicap à l'éducation et à la participation effective à une société libre est explicitement reconnu à l'article 24 de la CRDPH. Les Etats doivent donc garantir que les personnes en situation de handicap puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès à un enseignement inclusif et général.⁶⁷

La CCDH regrette que le gouvernement ait choisi que seuls les contenus en ligne relatifs aux « **fonctions administratives essentielles** » des écoles primaires, secondaires et crèches doivent être rendus accessibles.⁶⁸

Elle estime que cette formulation est trop imprécise et contraire à la logique du « *Design for all* ». La CCDH se demande ainsi si la notion de « *fonctions administratives essentielles* » inclut par exemple aussi les annonces d'événements et de manifestations. La CCDH s'oppose à la justification du gouvernement selon laquelle il s'agirait d'éviter l'imposition d'une « *charge disproportionnée ou coûteuse* »⁶⁹ - pour rappel, des raisons économiques ne peuvent pas être utilisées pour exclure les enfants en situation de handicap de certains aspects du système scolaire ! La CRDPH exige que les obstacles à l'accessibilité soient progressivement éliminés. Par ailleurs, la CCDH souligne que la CRDPH oblige les Etats à prévoir des « *aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun* » en matière d'éducation, ce qui n'est pas prévu par le projet de loi.⁷⁰

L'inclusion en matière d'éducation n'est donc pas limitée aux seules « *fonctions administratives essentielles* » mais doit inclure toutes ses facettes : les événements, services et activités culturels, sportifs ou sociaux doivent être accessibles à tous – physiquement et numériquement.

⁶⁶ Article 6 (2) du projet de loi n°7351/03.

⁶⁷ Article 24 2. a) et b).

⁶⁸ Il ne s'agissait là que d'une option prévue par l'article 1^{er} point 5 de la directive.

⁶⁹ Projet de loi n°7351/03, commentaire des articles, p. 14.

⁷⁰ CRDPH, Article 24 2. c).

La CCDH propose d'abandonner l'exclusion des écoles du projet de loi et de prévoir un budget suffisant pour les établissements scolaires. De même, il est important que tant les écoles privées que publiques soient accessibles. La CCDH regrette que sous la forme actuelle du projet de loi, les écoles privées ne seraient pas concernées par les règles d'accessibilité.

C. Les ONG

Le projet de loi prévoit que les ONG qui ne fournissent ni des « *services essentiels pour le public* », ni des « *services répondant spécifiquement aux besoins des personnes handicapées* », ne doivent pas rendre leurs sites et applications accessibles. Cette exception serait quant à elle justifiée par « *le souhait d'éviter l'imposition d'une charge disproportionnée à ces entités* ». ⁷¹

La CCDH recommande au gouvernement de préciser davantage ces notions au lieu de reproduire à la lettre le texte de la directive – il est impossible de voir ce qui est considéré comme essentiel et ce qui ne l'est pas. Par ailleurs et avant tout, il faut garder à l'esprit qu'il est non seulement important de pouvoir accéder aux sites Internet et applications mobiles dédiées aux personnes handicapées, mais également à tout autre service, « *essentiel* » ou non. Sous sa forme actuelle, cette disposition est en conflit direct avec le principe du « *Design for all* ».

La CCDH souligne encore une fois que la CRDPH ne permet pas de déroger aux standards minimums en matière d'accessibilité pour des raisons économiques. ⁷² En cas de coûts élevés, il reviendra donc soit à l'organisation, soit à l'Etat de prévoir des ressources financières suffisantes pour financer les aménagements.

D. Les médias diffusés en direct

La CCDH rappelle que le gouvernement s'était engagé à rendre « *[l]es actualités télévisées luxembourgeoises, la presse écrite et l'Internet [...] totalement accessibles aux personnes handicapées* ». ⁷³

Elle est donc d'autant plus étonnée de lire que le projet de loi **exclut les diffuseurs de services publics et le contenu relatif aux médias diffusés en direct**. ⁷⁴ Selon le gouvernement, cette exclusion aurait l'objectif de « *ne pas restreindre la liberté d'expression et la liberté des médias et leur pluralisme* ». ⁷⁵

La CCDH peut comprendre que les coûts des travaux de mise en conformité pourraient éventuellement constituer une charge lourde et insurmontable pour certains organes de presse de taille réduite. L'absence de ressources financières suffisantes pourrait risquer de compromettre le pluralisme des médias.

⁷¹ Projet de loi n°7351/03, commentaire des articles, p. 14.

⁷² Sous la CRDPH, le critère d'une « *charge disproportionnée* » ne peut être pris en compte qu'en cas d'aménagements raisonnables qui vont au-delà des standards minimums.

⁷³ Plan d'action de mise en œuvre de la CRDPH du Gouvernement luxembourgeois de mars 2012, pp. 9 et 10.

⁷⁴ Article 3 (2) et (3) 3° du projet de loi n°7351/03 ; Le gouvernement a repris à la lettre les exceptions prévues par la directive.

⁷⁵ Projet de loi n°7351/02, commentaire des articles, p. 13.

Or, la CCDH estime qu'il y a d'autres moyens pour respecter la liberté des médias et le pluralisme, sans pour autant restreindre le droit à l'information des personnes en situation de handicap. Elle invite le gouvernement notamment à prévoir un soutien financier et technique suffisant pour la mise en conformité avec les critères d'accessibilité pour que les organes de presse à taille réduite ne soient pas désavantagés par rapport à leurs concurrents.

En rendant les médias accessibles, les diffuseurs seraient en mesure d'atteindre un public plus large tandis que les personnes en situation de handicap auraient la possibilité de choisir librement leurs sources d'information, renforçant ainsi la liberté d'expression, le droit à l'information et le pluralisme. La CCDH tient encore à souligner dans ce contexte que la liberté d'expression est indissociable du droit à l'information de tout un chacun.⁷⁶

Toute personne a droit à la participation à la vie publique, politique et culturelle qui se déroule de nos jours de plus en plus sur les médias. En effet, les médias sont la source principale d'informations, destinés par leur nature au grand public et constituent un espace important pour échanger des idées et opinions. C'est ainsi que la CRDPH prévoit notamment que les Etats doivent encourager les médias à rendre leurs services accessibles aux personnes handicapées.⁷⁷ Or, en écartant une partie de la population dans ce domaine, les obstacles à l'accessibilité sont maintenus, voire même renforcés.

L'exclusion totale des diffuseurs du service public telle qu'elle est prévue dans le projet de loi dans sa version actuelle n'est donc pas justifiée aux yeux de la CCDH, et elle est en conflit direct avec la recommandation du Comité : il a été expressément recommandé au Luxembourg d'« améliorer l'accessibilité aux médias en général et aux émissions de télévision diffusées en direct en particulier ».⁷⁸

La CCDH incite le gouvernement à revoir sa position afin de rendre les médias du secteur public et privé, y compris les émissions diffusées en direct, accessibles à tous.

E. La mise en œuvre de l'accessibilité et les voies de recours

En ce qui concerne la mise en œuvre de « l'accessibilité aux technologies de l'information et de communication », le Comité avait critiqué que « soit il n'existe pas de dispositions juridiques applicables permettant de sanctionner le refus d'aménagement raisonnable, soit l'application des dispositions juridiques dépend de la bonne volonté des responsables et de la disponibilité des ressources ».⁷⁹ Pour remédier à cela, il y aura donc lieu de mettre en place des mesures efficaces permettant de contrôler et de garantir aussi en pratique l'accès aux sites Internet et aux applications mobiles.

⁷⁶ Division de la recherche, Conseil de l'Europe, *Internet : la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, juin 2015, pp. 42 et suivantes ; Convention européenne des droits de l'Homme, article 10 : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées (...) ».

⁷⁷ Article 21 d) de la CRDPH.

⁷⁸ NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017, point 39 d).

⁷⁹ NU comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017, point 10.

Il ressort du texte du projet de loi qu'il n'y aura que **très peu de mesures de contrôle**, dont la plupart seront éventuellement précisés dans des règlements grand-ducaux.

La principale mesure prévue par le projet de loi est une déclaration que les organismes du secteur public doivent publier et régulièrement mettre à jour.⁸⁰

Cette déclaration doit contenir des explications et motivations sur les parties qui ne sont pas accessibles et/ou sur les alternatives accessibles. Par ailleurs, elle doit prévoir un mécanisme de réclamation (« *retour d'information* ») auprès de l'organisme concerné. En cas de réclamation, une réponse « *adéquate* » doit intervenir dans le délai d'un mois. Des liens vers les sites Internet du Service Information et Presse (ci-après « le SIP ») et d'un médiateur doivent aussi figurer dans cette déclaration.⁸¹ Le projet de loi omet cependant de préciser de quel médiateur il s'agit.⁸² La CCDH invite le gouvernement notamment à préciser dans le texte de la loi de quel médiateur il s'agit afin d'éviter des confusions.

Par ailleurs, le **projet de loi ne prévoit ni de procédure de plainte accessible et efficace, ni de procédure de saisine de ce médiateur**. La CCDH note que le SIP est chargé de « *veiller* » à ce que les organismes appliquent les exigences prévues par le projet de loi. Dans le cadre de cette mission, il doit mettre à disposition un formulaire de contact pour toute personne souhaitant introduire une réclamation.

Or, comme aucune sanction n'est prévue en cas de violation des règles d'accessibilité des sites Internet et applications mobiles du secteur public, la CCDH s'interroge sur l'efficacité de ce « *contrôle* ». Pour cette raison, la CCDH estime que tout refus non-justifié devrait être considéré comme discrimination fondé sur le handicap et recommande de prévoir des sanctions similaires à celles prévues par le projet de loi n°7346.

De plus, elle s'interroge sur la composition du SIP, sa compétence en matière de handicap et d'accessibilité, son fonctionnement et les moyens mis à sa disposition.⁸³

La CCDH déplore l'ambiguïté générale qui règne actuellement dans le projet de loi n°7351. Elle rappelle que le Comité avait recommandé au Luxembourg de mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés avec des moyens financiers et humains suffisants⁸⁴ : « *le déni d'accès devrait être clairement défini comme un acte de discrimination illégal* » et « *[l]es personnes handicapées qui se sont vu refuser l'accès (...) à l'information et à la communication et aux services offerts au public devraient disposer de voies de recours juridiques efficaces* ».⁸⁵

La CCDH recommande donc de revoir le projet de loi et de prévoir une procédure efficace et adaptée aux besoins des personnes concernées.

⁸⁰ Article 6 (3) du projet de loi n°7351/03.

⁸¹ Article 7 (3) du projet de loi n°7351/03.

⁸² Les auteurs du projet de loi précisent dans leurs commentaires qu'il s'agit du médiateur instauré « *par la loi du modifiée du 22 août 2003* », p. 22.

⁸³ L'article 32 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques énonce que le SIP comprend un directeur et des fonctionnaires. Il ne prévoit pas de précisions sur le fonctionnement du SIP et aucune autre disposition ne prévoit la présence d'experts en matière du handicap.

⁸⁴ NU comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017, Points 10 à 13.

⁸⁵ NU comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 2 (2014) sur l'article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, point 29, p. 9.

Finalement, la CCDH salue que le SIP soit également compétent pour promouvoir et faciliter l'application des exigences en matière d'accessibilité pour les sites Internet et applications mobiles qui ne tombent pas sous le champ d'application du projet de loi.

Comme pour le projet de loi relatif aux lieux, bâtiments et voies publiques, la CCDH souligne **l'importance cruciale d'une campagne de sensibilisation** adéquate du grand public sur les droits de tout un chacun, les exigences d'accessibilité et les voies de recours.

4. Recommandations

Projet de loi n°7346 relatif à l'accessibilité pour tous

- La CCDH encourage le gouvernement à introduire la définition de personne handicapée introduite dans le cadre de ce projet de loi dans tous les futurs projets de loi ayant potentiellement trait aux droits des personnes en situation de handicap.
- La CCDH recommande de mettre en place toutes les garanties nécessaires afin que le recours aux dérogations reste exceptionnel, ponctuel et limité dans le temps. Un organe de contrôle devrait contrôler périodiquement si les critères ayant initialement justifié la dérogation existent toujours.
- Il y a lieu d'exclure la possibilité de déroger aux règles générales d'accessibilité en cas de charge disproportionnée.
- La CCDH recommande de prévoir des moyens (financiers et autres) suffisants pour soutenir les entités publiques et privées à faire les aménagements.
- La CCDH propose d'insérer le critère de « *qualité* » dans le mécanisme des « *solutions d'effet équivalent* ». Il y aurait aussi lieu de préciser davantage les critères qui permettent de recourir à ces solutions d'effet équivalent, et de prévoir que le Conseil consultatif de l'accessibilité devra être saisi avant toute autorisation de construire.
- La CCDH souligne l'importance de sensibiliser le grand public et tous les acteurs concernés notamment par une campagne de sensibilisation d'une envergure suffisante. Il faudra faire en sorte que tout un chacun connaisse le concept du « *Design for all* ». La CCDH propose de s'inspirer notamment de la campagne faite dans le cadre de l'entrée en vigueur des nouvelles règles en matière de protection des données personnelles.
- La CCDH invite le gouvernement à adopter une définition plus large des lieux ouverts au public. De même, les lieux de travail devraient aussi être rendus accessibles à tous.
- La CCDH propose d'étendre les situations dans lesquelles un aménagement raisonnable peut être fait aux lieux ouverts au public en voie de construction, aux bâtiments d'habitation collectifs et aux voies publiques.
- La CCDH incite le gouvernement à revoir les critères qui permettent de refuser un aménagement raisonnable et à fournir des garanties procédurales supplémentaires. Ces aménagements devraient également être faits en l'absence d'une demande explicite de la personne concernée.
- Il est recommandé de prévoir une limite maximale du délai raisonnable pour faire les aménagements raisonnables et de désigner un organe compétent en charge de la bonne exécution de ces aménagements.
- La CCDH plaide pour une augmentation du nombre de logements qui doivent être aménagés à l'intérieur.

- La CCDH invite le gouvernement à étendre les obligations en matière d'accessibilité aussi aux bâtiments d'habitation existants et à viser aussi les bâtiments de moins de trois étages et/ou cinq logements.
- La CCDH souligne l'importance de veiller à ce que les dispositions pénales seront appliquées en pratique. Dans ce contexte, elle incite le gouvernement à améliorer les voies de recours et le contrôle du respect des règles d'accessibilité. Il serait utile de charger un organe intermédiaire, tel que le Conseil consultatif de l'accessibilité, d'un pouvoir de contrôle continu, indépendant et efficace. Ce dernier devrait avoir des ressources financières et humaines suffisantes.

Projet de loi n°7351 relatif à l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles

- La CCDH propose d'obliger également les acteurs privés de rendre leurs sites Internet et applications mobiles accessibles. Pour alléger la charge qui peut peser sur certains acteurs, la CCDH recommande de prévoir des aides étatiques.
- La CCDH invite le gouvernement à définir les notions essentielles dans le projet de loi et de fournir des précisions supplémentaires. Il y aurait lieu de prévoir l'aménagement raisonnable dans le cadre de cette loi.
- En principe, des dérogations aux exigences d'accessibilité générales ne devraient pas être autorisées. Sinon, la CCDH incite le gouvernement à revoir les critères permettant de déroger aux règles d'accessibilité et à les préciser davantage dans la loi.
- La CCDH propose de rendre tout contenu des établissements scolaires accessible et de prévoir un budget suffisant pour les soutenir. Tant l'enseignement public que l'enseignement privé devraient être pleinement accessibles.
- La CCDH incite le gouvernement à revoir l'exclusion partielle des ONG, en gardant à l'esprit qu'il est non-seulement important de pouvoir accéder aux sites Internet et applications mobiles spécifiquement destinées aux personnes handicapées, mais également à tout autre service.
- La CCDH invite le gouvernement à rendre les médias des secteurs public et privé, y compris les émissions diffusées en direct, accessibles à tous, tout en veillant à ce que des ressources suffisantes soient mises à leur disposition en cas de besoin.
- La CCDH invite le gouvernement à désigner avec précision dans le texte de la loi le médiateur compétent qui pourra être saisi en cas de réclamation.
- La CCDH recommande de prévoir un pouvoir de contrôle et de sanction précis, ainsi que des procédures efficaces et adaptées aux besoins des personnes concernées dans le texte de la loi. Le SIP devrait être composé de personnes compétentes en matière de handicap, son fonctionnement devrait être clairement défini et il devrait avoir des ressources financières et humaines suffisantes.
- Une sensibilisation suffisante doit être faite auprès du grand public, des personnes en situation de handicap et des acteurs ciblés par le projet de loi.

Luxembourg, le 26 février 2019.

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

**Avis sur le projet de loi n°6961 portant création de l'Autorité
nationale de sécurité et modification
1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des
pièces et aux habilitations de sécurité, et
2) du Code pénal**

**AVIS
04/2019**

Table des matières

I.	Introduction.....	102
II.	Le projet de loi n°6961 renforce la sécurité des informations classifiées	102
III.	Un renforcement de la sécurité de l'information au détriment des droits de l'Homme ?	103
A.	La liberté d'expression et la protection des lanceurs d'alerte.....	103
B.	Le pouvoir d'enquête de l'ANS et la protection des données des personnes désireuses d'obtenir une habilitation de sécurité	105
1.	Les modalités de l'enquête de sécurité.....	105
2.	Les critères et éléments à prendre en compte.....	106
3.	Les délais de conservation des données personnelles et le droit d'accès.....	107
IV.	Conclusions et recommandations	107

I. Introduction

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 (CCDH), celle-ci a été saisie en date du 6 août 2019 par le Premier Ministre pour donner son avis sur la version révisée du projet de loi n°6961 portant création de l'Autorité nationale de sécurité.¹

La CCDH salue qu'elle ait été saisie de ce dossier et prend note du texte du projet de loi initial qui date du 2 mars 2016 et des amendements gouvernementaux du 25 juin 2018. Elle prend également note des différents avis qui ont été rendus jusqu'à présent. La CCDH se félicite d'ailleurs particulièrement de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) du 16 juillet 2019² et elle partage d'une manière générale les préoccupations et recommandations exprimées par celle-ci dans son avis.

À titre préliminaire, la CCDH ne peut s'empêcher de faire le constat que l'approche du gouvernement à travers de nombreux projets de loi soumis au parlement, s'inspire de plus en plus souvent d'une logique répressive, sans que les différents droits impliqués ne soient toujours adéquatement mis en balance.³ La CCDH constate que le projet de loi sous avis s'inscrit dans cette même logique notamment en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression.

Il y a lieu de souligner que la CCDH ne procède pas à une analyse détaillée du projet de loi, mais qu'elle se limite à aborder les questions plus générales qui se posent d'un point de vue des droits de l'Homme. Avant de se lancer dans le vif du sujet, une brève introduction du projet de loi et de ses objectifs s'impose (II).

II. Le projet de loi n°6961 renforce la sécurité des informations classifiées

Selon les auteurs du projet de loi n°6961, l'évolution économique, le développement de l'informatique et l'utilisation croissante des pièces classifiées au sein des entreprises et entités privées notamment dans le cadre de leur participation aux marchés publics requièrent une mise à jour de la législation en matière d'informations classifiées.⁴ Il s'agirait également de se conformer aux « *nombreuses évolutions du cadre juridique au niveau européen et international* ». ⁵

¹ Projet de loi n°6961 portant 1. création de l'Autorité nationale de sécurité et 2. Modification 1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité 2) du Code pénal.

² Avis de la CNPD relatif au projet de loi n°6961 du 16 juillet 2018.

³ A titre d'exemple on peut citer l'existence et l'utilisation de banques de données à caractère personnel, l'extension du réseau de la vidéosurveillance, le projet de loi n°7259 sur la fouille de personnes, la loi du 23 mai 2018 créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics, le projet de loi n°6763 portant modification du Code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, ou encore la version actuelle du projet de loi n°7276 sur la protection de la jeunesse.

⁴ Projet de loi n°6961, Exposé des motifs, p. 14 ; Il y aurait aussi une utilisation croissante des pièces classifiées au sein des entreprises et entités privées notamment dans le cadre de leur participation aux marchés publics.

⁵ Projet de loi n°6961, Exposé des motifs, page 15.

En bref, le projet de loi sous avis vise à renforcer la sécurité juridique de la protection des pièces classifiées sur le territoire luxembourgeois. Pour réaliser cet objectif, le projet de loi n°6961 précise les **modalités et les personnes qui sont autorisées à (dé)classifier, (dé)classer, modifier, transmettre, détruire ou accéder** aux pièces dont l'utilisation est susceptible de porter atteinte à certains intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.⁶ Le projet de loi prévoit ainsi un système d'habilitations de sécurité qui sera mis en œuvre principalement par **l'Autorité nationale de Sécurité (ANS)**. D'une manière générale, les missions de l'ANS sont renforcées.⁷ Cette dernière mènera des **enquêtes de sécurité** sur la personne physique ou morale qui aura besoin d'une habilitation. Ces enquêtes ont pour but de déterminer si la personne physique ou morale qui veut obtenir l'habilitation présente des **garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté, la fiabilité et l'intégrité**.⁸ À cette fin, l'ANS pourra recueillir des données à caractère personnel soit auprès de la **personne concernée elle-même**, de son **entourage proche** ou de certaines **bases de données**.

Par ailleurs, l'ANS pourra procéder à des **inspections périodiques** auprès des détenteurs de pièces classifiées. Ces derniers seront en outre responsabilisés davantage et des **mesures pénales** sont désormais prévues pour éviter la compromission des pièces.

III. Un renforcement de la sécurité de l'information au détriment des droits de l'Homme ?

Aux yeux de la CCDH, il y a au moins deux aspects importants d'un point de vue des droits de l'Homme :

- d'un côté, le projet de loi soulève des questions relatives à la liberté d'expression et de presse, y compris la protection des lanceurs d'alerte notamment au vu de l'utilité des pièces pour d'éventuels procès (A).
- de l'autre côté, se pose la question de la protection des données des personnes sollicitant une habilitation de sécurité (B).

A. La liberté d'expression et la protection des lanceurs d'alerte

La CCDH constate que le projet de loi prévoit des sanctions en cas de compromission de pièces classifiées, qui peuvent aller jusqu'à des peines d'emprisonnement de cinq ans et des amendes allant jusqu'à 250.000 euros.⁹ Si la CCDH peut reconnaître l'importance de la protection d'informations classifiées, elle est préoccupée par le fait qu'il n'y ait **aucune exception pour les journalistes ou les lanceurs d'alerte qui auraient révélé des documents classifiés dévoilant des informations dignes de l'intérêt général**. La version actuelle du projet de loi ne protège ni les journalistes ni

⁶ L'article 3 du projet de loi énumère de manière exhaustive plusieurs motifs pour justifier une classification : Il s'agit de la sécurité nationale, des états étrangers ou des organisations internationales; des relations internationales; et du potentiel scientifique ou des intérêts économiques du Luxembourg.

⁷ Projet de loi n°6961, exposé des motifs, p. 15.

⁸ Voir les articles 15, 14 et 26 du projet de loi.

⁹ Projet de loi n°6961, article 33.

les lanceurs d'alerte, au contraire, elle aura un effet répressif et dissuasif. Or, les personnes qui signalent des informations sur des menaces ou des préjudices pour l'intérêt public, obtenues notamment dans le cadre de leurs activités professionnelles, exercent leur droit à la liberté d'expression.¹⁰ Une pénalisation totale, sans exception, telle qu'elle est prévue par le projet de loi sous avis, risque de constituer une **ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression et d'information**.¹¹

Il y a lieu de rappeler que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné que les États membres peuvent certes introduire un régime de droits plus restrictif pour des informations relatives à la sécurité nationale, la défense, le renseignement, l'ordre public ou les relations internationales de l'État, « **sans pour autant laisser le lanceur d'alerte totalement privé de protection ou de défense potentielle** ». ¹² Selon le Parlement européen, « *il devrait être possible de divulguer des informations sur des menaces graves pour l'intérêt général même lorsqu'elles font l'objet d'une protection juridique* » et « *des procédures spéciales devraient s'appliquer pour les informations concernant (...) les informations classifiées ayant trait à la sécurité nationale et à la défense* ». ¹³ La CCDH renvoie dans ce contexte également à la directive de l'UE sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union.¹⁴ Si cette dernière exclut les informations classifiées de son champ d'application, elle permet néanmoins explicitement aux États membres d'aller au-delà du niveau de protection de la directive.

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH souligne que le **projet de loi belge sur la classification des informations**, qui présente de fortes similitudes sur ce point avec le projet de loi luxembourgeois, a été critiqué par le Conseil d'État belge. Ce dernier a estimé qu'une incrimination trop large « *pourrait (...) soulever des difficultés au regard des droits protégés par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, singulièrement le droit à la liberté d'expression et d'information* ». ¹⁵ Le

¹⁰ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/fr/pdf>, considérant n°22 ; voir aussi l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ; Anna-Maja Henriksson, ministre finlandaise de la justice, communiqué de presse du 7 octobre 2019, www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/10/07/better-protection-of-whistle-blowers-new-eu-wide-rules-to-kick-in-in-2021/.

¹¹ CourEDH, Arrêt du 8 janvier 2013, *Bucur et Toma c. Roumanie*, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115844> : M. Bucur était un militaire des services secrets ayant divulgué lors d'une conférence de presse des enregistrements téléphoniques non autorisés classés "ultra-secre" concernant de nombreuses personnalités ; CourEDH, Arrêt de grande chambre du 12 février 2008, *Guja c. Moldova*, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85017>.

¹² Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Recommandation CM/Rec(2014)7 relative à la Protection des lanceurs d'alerte*, 30 avril 2014, p. 29.

¹³ Résolution du Parlement européen du 24 octobre 2017 sur les mesures légitimes visant à protéger les lanceurs d'alerte qui divulguent, au nom de l'intérêt public, des informations confidentielles d'entreprises et d'organismes publics (2016/2224(INI)).

¹⁴ Directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/fr/pdf>. La directive a été signée en date du 7 octobre 2019 par le Parlement européen et le Conseil européen. Elle n'a pas encore été publiée au Journal officiel de l'UE. Une fois publiée, elle entrera en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication et les États membres auront 2 ans pour la mettre en œuvre.

¹⁵ Conseil d'Etat belge, Avis 66.143/2 du 20 juin 2019, page 10, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66143.pdf>.

gouvernement belge a affirmé que le projet de loi sera amendé pour remédier à cette défaillance.¹⁶

Au vu de ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le texte du projet de loi en y intégrant une **protection adéquate des journalistes et des lanceurs d’alerte**. La CCDH rappelle dans ce contexte également l’engagement du gouvernement exprimé dans son accord de coalition qui devrait être reflété dans le présent projet de loi.¹⁷

Le projet de loi prévoit, par ailleurs, que les pièces classifiées peuvent être détruites lorsqu’elles ont perdu toute utilité administrative pour leur détenteur, sauf s’il s’agit d’une pièce d’un dossier judiciaire.¹⁸ La CCDH se demande si le projet de loi permettra d’éviter que des **informations ou des preuves relatives, par exemple, à des violations des droits de l’Homme** qui ne font pas encore l’objet d’un dossier judiciaire, seront détruites par leur détenteur alors qu’elles pourraient être utilisées à son encontre dans une future affaire judiciaire, ou à l’encontre de son administration ou de son entreprise. Dans ce même ordre d’idées, la CCDH se demande si le procès-verbal de la destruction d’une pièce classifiée ne devrait pas être conservé pendant au moins 10 ans, indépendamment du fait s’il s’agit d’une pièce classifiée « TRES SECRET LUX » ou « SECRET LUX ».

B. Le pouvoir d’enquête de l’ANS et la protection des données des personnes désireuses d’obtenir une habilitation de sécurité

Comme déjà annoncé plus haut, pour pouvoir traiter des pièces classifiées, il faut avoir une habilitation de sécurité délivrée par le Premier Ministre, sur base d’une **enquête de sécurité** réalisée par l’ANS.

1. Les modalités de l’enquête de sécurité

La **période de temps que l’enquête peut couvrir varie** en fonction du niveau de l’habilitation de sécurité. Il s’agit d’au moins cinq ans pour le niveau « SECRET LUX » et d’au moins dix ans pour « TRES SECRET LUX » – à l’exclusion de la période pendant laquelle la personne concernée était mineure. Il serait donc théoriquement possible que l’enquête porte par exemple sur une période de vingt-deux ans pour une personne âgée de quarante ans. La CCDH se demande dans ce contexte qui et pour quels motifs décidera de l’envergure concrète de l’enquête. Elle exhorte le gouvernement à fixer une limite vers le haut pour éviter une ingérence excessive dans le droit à la vie privée de la personne ciblée par l’enquête.

Pour réaliser l’enquête, l’ANS peut, d’un côté, **questionner la personne concernée** qui doit avoir donné son consentement au préalable. Or, son consentement n’est pas

¹⁶ Belga, *Didier Reynders prêt à modifier le texte sur les informations classifiées qui inquiète les journalistes*, RTBF, 6 septembre 2019, https://www.rtf.be/info/belgique/detail_didier-reynders-pret-a-modifier-le-texte-sur-les-informations-classifiees-qui-inquiete-les-journalistes?id=10308993.

¹⁷ Accord de coalition 2018-2023, p. 27 : « La proposition de directive relative à la création d’une législation européenne uniforme visant à protéger les lanceurs d’alerte (« whistleblowers ») sera appuyée et le nécessaire sera fait en vue d’une transposition rapide de cette directive en droit luxembourgeois. La législation nationale couvrira le champ d’application défini par la jurisprudence nationale en la matière ainsi que par celle de la Cour européenne des droits de l’Homme (CEDH) ».

¹⁸ Projet de loi n°6961, article 10.

requis dans le cadre d'une enquête ultérieure effectuée pour vérifier si les garanties de sécurité requises sont toujours réunies ou s'il y a lieu de lui retirer l'habilitation.¹⁹ La CCDH estime que le consentement devrait être demandé avant toute enquête, peu importe si elle est faite avant ou après l'octroi de l'habilitation. Elle s'interroge d'ailleurs sur la liberté de ce consentement, étant donné que le refus entraînera forcément le refus de la délivrance ou du renouvellement de l'habilitation, avec toutes les conséquences que cela implique.

De l'autre côté, le projet de loi permet aussi à l'ANS d'enquêter sur **les personnes majeures de « l'entourage proche » de la personne concernée**, sous condition d'avoir obtenu leur consentement. La CCDH estime qu'il n'est pas clair si une telle enquête portera uniquement sur des informations que cette tierce personne pourra fournir sur la personne concernée ou si l'enquête portera sur la tierce personne elle-même. Par ailleurs, au vu de la notion vague de « l'entourage proche » et vu que l'ANS devra informer la personne de l'entourage sur les raisons et la portée de l'enquête – divulguant ainsi à un tiers des informations relatives à la personne concernée – cette enquête devra être assortie de garanties nécessaires pour la personne concernée. Entre autres, cette dernière doit avoir un droit d'accès aux informations la concernant et un droit à la rectification des informations. Dans le même ordre d'idées, la CCDH invite le gouvernement à solliciter non seulement le consentement de la personne de l'entourage proche, mais aussi celui de la personne concernée.

Par ailleurs, l'article 31 donne un accès direct **aux « renseignements et éléments » figurant dans certaines banques de données** à l'ANS,²⁰ y compris la partie recherche de la banque de données nominatives de police générale. Sur ce point, la CCDH se rallie à l'avis de la CNPD et regrette que **la journalisation des consultations** ait été retirée du projet de loi. Il devrait en effet être prévu que l'identifiant, le motif, les informations consultées, la date et l'heure de la consultation puissent être retracés. De plus, les consultations devraient être enregistrées pour une durée minimale de cinq ans.²¹

D'une manière générale, la CCDH estime que la **procédure d'enquête n'est pas suffisamment précise**. Elle se demande entre autres quelles informations peuvent être recueillies auprès des personnes concernées elles-mêmes et quelles autres informations peuvent être recueillies auprès de leur entourage proche, auprès de leur employeur ou auprès des banques de données. De même, le projet de loi devrait définir quelles personnes de l'ANS auront accès à quelles données, de quelle manière et pour combien de temps.

2. Les critères et éléments à prendre en compte

Le projet de loi énumère les **éléments sur lesquels l'enquête peut porter**²² et l'article 31 fournit des précisions par rapport aux critères d'appréciation : il liste, entre autres,

¹⁹ Projet de loi n°6961, articles 15 et 27 (2).

²⁰ Registre national des personnes physiques ; Répertoire général des personnes morales ; Fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employés gérés par le CCSS ; Fichier des étrangers ; Fichier des demandeurs de visa ; Fichier des autorisations d'établissement ; Fichier des véhicules routiers et de leurs propriétaires et détenteurs ; Fichier des armes prohibées ; et la partie recherche de la banque de données nominatives de police générale

²¹ Avis de la CNPD du 16 juillet 2019 relatif au projet de loi n°6961, délibération n°444/2018, p. 2.

²² Projet de loi n°6961, article 26 : Il s'agit de l'État civil, la solvabilité, la situation sociale et

la situation sociale et professionnelle actuelle et passée, les problèmes d'addiction pouvant altérer le discernement, les maladies mentales ou toute autre maladie pouvant altérer le discernement, ou encore le parcours scolaire comme des éléments à prendre en compte pour évaluer si la personne est fiable, loyale, discrète et intègre. La CCDH s'interroge sur la justification de ces critères dont certains ont une **connotation discriminatoire**. Elle estime que certains critères, qui sont d'ailleurs vagues et ouverts à interprétation,²³ entrent en conflit notamment avec les droits des personnes en situation de handicap et/ou les droits sociaux économiques des personnes concernées. La CCDH exhorte le gouvernement à prévoir des garanties suffisantes pour éviter que l'évaluation ne soit pas basée sur une approche discriminatoire et arbitraire.

3. Les délais de conservation des données personnelles et le droit d'accès

La CCDH regrette que les **délais pour la conservation des données personnelles ne soient pas précisés** dans le projet de loi. Les délais et les modalités pour leur destruction devraient être déterminés par la loi et la CCDH estime que la journalisation des consultations des données devrait également figurer dans la fiche prévue à l'article 29 (3) du projet de loi qui sera conservée après la destruction.

Finalement, la CCDH s'interroge sur **l'accès aux données voire aux dossiers** par les personnes concernées. L'article 32 (3) prévoit que la personne qui s'est vue refuser ou retirer l'habilitation peut demander par voie écrite au Premier Ministre d'accéder au dossier. La CCDH se demande si les personnes qui ont reçu l'habilitation auront également un droit d'accès et un droit de rectification de leurs données. Il en va de même de l'accès aux données par les personnes de l'entourage proche.

IV. Conclusions et recommandations

- La CCDH exhorte le gouvernement à prévoir une protection adéquate des journalistes et des lanceurs d'alerte qui dévoilent des informations classifiées tout en révélant par exemple des menaces ou atteintes à l'intérêt général.
- La CCDH incite le gouvernement à préciser davantage les modalités de l'enquête de sécurité, les données à caractère personnel à recueillir, et la manière dont celles-ci peuvent être recueillies et traitées.
- Préoccupée par le fait que les critères d'évaluation sont vagues et sources potentielles de discriminations, la CCDH recommande de revoir ces derniers afin d'éviter que l'évaluation soit faite d'une manière discriminatoire et arbitraire.

professionnelle actuelle et passée, la fiabilité, la réputation, la vulnérabilité à l'égard de pressions, et les renseignements professionnels de la part du chef de l'administration ou de l'organe de gestion de l'entité privée du demandeur d'une habilitation.

²³ Quelle est la définition de « *maladies mentales ou toute autre maladie pouvant altérer le discernement* » ou de « *problèmes* » d'addiction ?

- Pour éviter une ingérence excessive dans la vie privée, la CCDH recommande de fixer une limite pour la période de temps qui peut être couverte par les enquêtes de sécurité.
- La CCDH estime que rien ne s'oppose à ce que le consentement soit également demandé avant la réalisation d'une enquête ultérieure. De même, dans le cas d'une enquête visant une personne de l'entourage proche de la personne concernée, le consentement de cette dernière devrait également être sollicité.
- En ce qui concerne les consultations des bases de données, la CCDH recommande de réintroduire un mécanisme de journalisation relatif à l'identifiant, le motif, les informations consultées, et la date et l'heure des consultations. Celles-ci devraient être enregistrées pour une durée minimale de 5 ans.
- La CCDH recommande au gouvernement de préciser les délais pour la conservation des données personnelles recueillies et de garantir un accès aux données adéquat aux personnes visées par les enquêtes, indépendamment de l'issue de leur dossier.

Luxembourg, le 5 novembre 2019

2. Communiqués

**Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale 21 mars
2019
21/03/2019**

A l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, la CCDH souhaiterait rappeler avec force les principes qui s'imposent à toutes et à tous, à savoir ceux de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Celle-ci souligne dans son préambule que « l'existence de barrières raciales est incompatible avec les idéaux de toute société humaine, » et « que rien ne saurait justifier, où que ce soit, la discrimination raciale, ni en théorie, ni en pratique (...) ».

Les douloureux événements à Christchurch, en Nouvelle Zélande, ont montré que la lutte contre le racisme reste nécessaire. Ils nous font penser aux 69 morts du massacre de Sharpeville en Afrique du Sud, du 21 mars 1960, qui a marqué la conscience collective et conduit l'Assemblée générale des Nations Unies à instituer cette journée annuelle.

C'est avec préoccupation que la CCDH a pris connaissance du récent rapport, [« Being Black in the EU »](#), de l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne sur le racisme. Ce rapport examine les expériences de près de 6 000 personnes noires dans 12 États membres de l'Union européenne, dont le Luxembourg. Au total, 5% des personnes interrogées déclarent avoir subi de la violence physique à caractère raciste. Au Luxembourg, il s'agit de 11% des sondés. Notre pays présente ainsi le quatrième taux le plus élevé, après la Finlande (14%), l'Irlande et l'Autriche (toutes deux à 13%). La plupart des cas au Luxembourg concernent des cas de racisme sur le lieu de travail, l'école et le logement. 52 % des personnes sondées ont déclaré avoir été victime de harcèlement motivé par le racisme dans les 5 années précédant l'étude.

Le racisme et les infractions motivées par la haine mettent en danger la cohésion sociale. Le Luxembourg reste, pour le moment, épargné de discours publics comprenant des propos stigmatisants, populistes voire extrémistes à l'égard de communautés d'origines ethniques différentes, de réfugiés et de migrants. Nous savons toutefois que les réseaux sociaux sont un terrain propice pour les discours de haine, l'incitation à la haine et les injures racistes. La CCDH constate avec satisfaction que ces infractions trouvent de plus en plus souvent une réponse pénale répressive et effective.

La CCDH invite le gouvernement à faire de la lutte contre le racisme et l'intolérance une question prioritaire dans le combat pour les droits humains. Il s'agit de lutter contre les préjugés et les stéréotypes, notamment par une éducation aux droits humains dans nos écoles, la formation des acteurs de terrain et des campagnes de sensibilisation.

Les médias ont aussi une influence déterminante dans la lutte contre le racisme, les stéréotypes et les représentations déformées qui sont données des groupes souvent victimes d'agressions.

A l'approche des élections européennes, la CCDH invite les dirigeants politiques à s'élever avec force contre toute idée raciste où que ce soit et en quelque circonstance que ce soit.

Nous sommes tous égaux parce que nous sommes tous différents. Et c'est pour cela que la CCDH veut rappeler que les citoyennes et les citoyens du Luxembourg, terre d'accueil pour de nombreux immigrés et réfugiés, disent « non » au racisme.

Communiqué de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg par rapport à la réforme de l'OLAI 21/05/2019

Le projet de loi portant création de l'Office national de l'accueil (ONA) vise à réformer l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI). Etant donné que cette réforme est susceptible d'affecter les droits des demandeurs d'asile, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) souhaite prendre position par rapport à certains points particulièrement importants. (I)

Elle aimerait profiter de ce contexte pour rappeler certaines de ses recommandations, telles qu'elles ont été soulevées dans son [rapport](#) sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (DPI et BPI) au Luxembourg, publié en novembre 2018. (II)

I. Analyse du projet de loi portant création de l'ONA

La CCDH retient que le projet de loi n°7403 portant création de l'ONA vise à assurer un « *accueil digne* » aux DPI en créant un seul interlocuteur pour leur demande de protection internationale et pour tous les aspects s'articulant autour de l'accueil. Ainsi, à l'avenir le volet ci-avant relèvera de la compétence du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), tandis que le volet concernant l'intégration restera quant à lui toujours sous l'égide du Ministère de la Famille et de l'Intégration et à la Grande Région (MFIGR).

Il va sans dire que la CCDH salue toute mesure qui vise à rendre l'accueil et l'intégration des DPI le plus efficace, accessible et humain possible. Or, elle insiste sur le fait qu'il faudra veiller à ce que les **compétences respectives du MAEE et du MFIGR soient clairement déterminées et communiquées** aux personnes concernées. Il ne peut en effet pas être admis des situations dans lesquelles ni l'un ni l'autre soit compétent.

Dans ce contexte, la CCDH s'interroge notamment sur l'élaboration et l'exécution des futurs plans d'action intégration. Alors que le plan d'action national actuel vise tant l'accueil que l'intégration, le projet de loi prévoit qu'à l'avenir, seul le MFIGR sera en charge de son élaboration. Faut-il comprendre que le volet de l'accueil sera alors traité dans un plan d'action distinct ?

En tout état de cause, la CCDH rappelle que la procédure de protection internationale ne doit aucunement avoir des répercussions négatives sur les conditions d'accueil et vice-versa.

La CCDH note aussi que l'article 3 du projet de loi ne mentionne plus explicitement l'aide sociale pour les DPI et pour les étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. Seul l'article 3 (3) du projet de loi prévoit que l'ONA peut, dans des cas « *exceptionnels et dûment motivés* », accorder un soutien ponctuel aux ressortissants de pays tiers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes. La CCDH souligne que cette aide indispensable doit être adéquate et suffisante pour soutenir celles et ceux qui risquent de passer au travers les mailles du filet.

Au vu de l'étendue des obligations et responsabilités incombant à l'ONA, ce dernier devra avoir les ressources humaines et financières suffisantes à sa disposition pour

prendre en charge l'accueil des DPI. Il devra être veillé à ce que son personnel puisse profiter des formations adéquates et nécessaires.

II. Rappel des recommandations de la CCDH en matière d'asile et d'immigration

1. Conditions de vie dans les foyers d'hébergement

En ce qui concerne la situation du logement, la CCDH salue le fait que dans son accord de coalition¹, le gouvernement prévoit la **création d'une base légale pour les normes et standards à respecter** dans les structures d'hébergement de l'OLAI. La CCDH exhorte le gouvernement à étendre ces normes minimales, notamment de salubrité et d'hygiène, également aux foyers qui ne sont pas directement gérés par l'OLAI (voire l'ONA).

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH incite le gouvernement à veiller à ce que les structures d'hébergement soient pleinement accessibles, y compris aux DPI en situation de handicap. Ces derniers doivent pouvoir bénéficier de l'offre d'accueil et d'intégration sur la base de l'égalité avec les autres.

2. Les offices sociaux et la prise en charge des BPI et des jeunes majeurs

La CCDH rappelle que les **prestations des offices sociaux doivent être harmonisées** davantage pour éviter une discrimination en fonction du lieu de résidence des BPI et des moyens financiers des différents offices sociaux. Le récent [rapport de l'Université du Luxembourg](#) sur les offices sociaux confirme qu'il existe « *de profondes incertitudes (...) au niveau des [assistants sociaux] quant aux décisions d'octroi des prestations. Les divergences de pratique entre les différents OS sont évaluées plutôt négativement (...)* ». ²

L'étude révèle que les experts et les assistants sociaux demandent une harmonisation législative des modalités d'octroi des aides à la fois au niveau de l'organisation interne des offices sociaux et au niveau national, étant donné que les conditions et les montants alloués peuvent varier en fonction de l'assistant social et de l'office social saisi.³ Comme l'autonomie communale ne peut pas justifier le maintien d'un système d'aide sociale discriminatoire, la CCDH incite le gouvernement à procéder aux modifications législatives nécessaires.

La CCDH estime aussi que la législation devrait être revue afin de garantir que les **jeunes adultes BPI de moins de 25 ans aient également accès aux aides**.

Par ailleurs, la CCDH **s'interroge sur la valeur à attribuer au rapport et plus particulièrement aux conclusions qui en ont été tirées par le MFIGR**. D'abord, la CCDH note que les auteurs estiment eux-mêmes que certains éléments de leur

¹ Accord de coalition, p.233.

² Université du Luxembourg, [Bénéficiaires, acteurs et prestations des offices sociaux : Synthèse de l'évaluation de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale](#), 14 mars 2019, pp. 39, 33 et 34.

³ Université du Luxembourg, <https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/minist-famille-integration-grande-region/Abschlussbericht-zur-Evaluation-des-reformierten-luxemburgischen-Sozialhilfegesetzes.pdf>, 14 mars 2019, pp. 153-155, 209 et 217.

enquête ne sont pas représentatifs.⁴ De même, il n'est pas clair si l'enquête a visé exclusivement les personnes « *bénéficiaires* » au sens strict du terme ou si les personnes déboutées de leur demande, voire dans l'attente d'une décision ont également été sollicitées.⁵ Ensuite, la CCDH souligne que le faible taux de participation réduit la valeur représentative du rapport. En effet, 208 des 855 questionnaires (taux de participation de 24,3%) ont pu être utilisés pour l'étude, et 14 « *bénéficiaires* » ont pris part à un entretien. Ces chiffres doivent être mis en relation avec le chiffre total des demandes au Luxembourg. Selon le MFIGR, les offices sociaux auraient encodé un total de 52.413 dossiers en 2017 et 59.115 dossiers en 2018.⁶ Finalement, la CCDH estime que certaines personnes peuvent, malgré l'anonymat, avoir eu des réticences pour critiquer ouvertement le système afin de « *ne pas mordre la main qui nourrit* », mettant ainsi en cause la fiabilité du rapport.

En ce qui concerne les garanties procédurales (le droit à l'information et de présenter ses observations ; la possibilité d'être entendu en personne) prévues à l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux DPI, la CCDH a été rassurée que celles-ci ont été et seront toujours appliquées en pratique. Or, elle encourage le gouvernement à clarifier davantage la relation entre ce règlement et la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des DPI et à veiller au maintien des garanties procédurales.

Finalement, et au vu notamment de l'importance du rôle des offices sociaux, ces derniers doivent être **soutenus financièrement et humainement** pour pouvoir continuer à offrir un soutien social à l'ensemble de la population visée. La CCDH estime que les moyens mis à la disposition des offices sociaux ne sont pas en phase avec l'étendue de leurs missions. La CCDH renvoie dans ce contexte notamment à la recommandation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui a encouragé « *les autorités [luxembourgeoises] à recruter davantage d'assistants sociaux et à continuer d'offrir au personnel une formation spécialisée* ». ⁷

3. Détection et prise en charge des personnes vulnérables

La CCDH rappelle que l'**identification précoce et proactive des personnes vulnérables**, l'évaluation de leurs besoins particuliers et leur encadrement adéquat doivent être améliorés aussi bien en matière d'accueil que dans le cadre de la procédure de protection internationale⁸. Pour ce faire, elle invite le gouvernement à poursuivre et à intensifier ses efforts en la matière.

⁴ *Ibid*, p. 32: „Aufgrund der nicht eindeutig definierbaren Grundgesamtheit ist die Erhebung nicht repräsentativ“ ; voir aussi pp. 27 et 161.

⁵ *Ibid*, p. 27 : „So wurden beispielsweise die Begriffe „demandeur“, „demande“, „bénéficiaire“, „dossier(s)“ benutzt, ohne zu definieren, was jeweils darunter verstanden wird.“ ; voir aussi le document de synthèse *Bénéficiaires, acteurs et prestations des offices sociaux* précité, p. 1 : « Pour des raisons de lisibilité, nous avons choisi le terme de « *bénéficiaires* » pour tous les destinataires des OS ».

⁶ MFIGR, [rapport d'activités 2017](#), p. 101 ; MFIGR, [rapport d'activités 2018](#), p. 101.

⁷ Visite de Nils Muižnieks au Luxembourg du 18 au 22 septembre 2017, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : www.coe.int/fr/web/commissioner/-/luxembourg-authorities-encouraged-to-continue-efforts-to-integrate-asylum-seekers-and-migrants.

⁸ Voir dans ce sens l'accord de coalition 2018-2023, p.230 et le Plan d'action national « Intégration », p. 11 « Développer et organiser le dépistage de personnes vulnérables et/ou traumatisées ; 5. Evaluer les procédures et actions existantes de repérage et d'encadrement des personnes vulnérables.

Dans le même ordre d'idées, la CCDH souligne que le personnel médical chargé des examens liés à la détection des vulnérabilités et des signes de torture doit être formé et disposer de moyens suffisants pour effectuer ces examens. Elle encourage la réflexion plus globale qui est actuellement engagée autour de la **prise en charge en matière de santé mentale des DPI**.

4. Accès au marché de travail

La CCDH souligne que la procédure d'accès au travail actuelle pour les DPI doit absolument être simplifiée et aller de pair avec une sensibilisation et un accompagnement des employeurs potentiels. C'est dès lors avec satisfaction que la CCDH constate que l'accord de coalition prévoit de **simplifier la procédure en obtention d'une autorisation d'occupation temporaire**⁹. Par conséquent, elle invite le gouvernement à effectuer ces modifications législatives dans les meilleurs délais.

5. Rétention

Dans son rapport, la CCDH plaide pour des **alternatives aux mesures de rétention** en invitant les autorités à considérer la création de structures spécifiques destinées à l'hébergement de familles en cours d'éloignement. Ainsi, la CCDH note avec intérêt que l'accord de coalition prévoit la création d'une structure spécifique pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables.¹⁰ Elle recommande aux autorités de s'inspirer du modèle belge des « maisons du retour » ouvertes pour familles.

La CCDH regrette néanmoins la hausse de la durée maximale de rétention des familles de 72 heures à 7 jours¹¹ et renvoie dans ce contexte notamment à la critique du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.¹² Elle réitère par ailleurs son opposition au placement en rétention des enfants, et en particulier des mineurs non accompagnés (MNA), et invite le législateur à abandonner cette possibilité. La CCDH souligne que le **placement de mineurs en rétention est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant** et constitue une violation manifeste de leurs droits¹³. Même si en pratique les MNA ne sont pas placés en rétention¹⁴, la CCDH ne peut que saluer le fait que l'accord de coalition prévoit une interdiction formelle dans la loi d'un tel placement.

⁹ Accord de coalition, p. 234.

¹⁰ Accord de coalition, p. 233.

¹¹ 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.

¹² Nils Muižnieks, « *Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique* », 6 février 2017 : www.coe.int/fr/web/commissioner/-/luxembourg-should-not-etend-the-period-of-detention-of-migrant-children-but-work-to-eliminate-the-practice.

¹³ Voir Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* », 15 septembre 2014 ; Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « *Rétention administratives des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe* », 28 janvier 2010.

¹⁴ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Rapport d'activité 2018, p.113.

3. Prises de position



Entreprises et droits de l'Homme

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

Table des matières

<i>I. Introduction : Les entreprises et les droits de l'Homme au Luxembourg.....</i>	<i>121</i>
<i>II. Les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme.....</i>	<i>122</i>
A. Les obligations de l'État	122
B. Les responsabilités des entreprises.....	123
C. L'accès aux voies de recours.....	123
<i>III. Mettre en œuvre les principes directeurs : Le PAN 2018-2019 et son successeur</i>	<i>123</i>
A. Le processus d'élaboration du PAN 2018-2019.....	123
B. La mise en œuvre et les recommandations pour le prochain PAN.....	124
1. Les obligations de l'État.....	125
a. Prendre des mesures qui permettent de garantir le respect des droits de l'Homme par les entreprises.....	125
i. Mesures contraignantes et volontaires.....	125
ii. Analyse de l'existant	126
iii. Déterminer les secteurs à risque et accorder une attention accrue aux zones de conflit.....	126
b. Protéger contre les impacts négatifs provenant de/ou soutenus par l'État.....	128
i. Le secteur public.....	128
ii. Les marchés publics et les relations économiques de l'État.....	128
c. La communication et la sensibilisation.....	129
2. Le rôle des entreprises	130
a. Toute entreprise est concernée.....	130
b. La diligence raisonnable comme obligation légale pour les entreprises.....	130
c. Les mesures volontaires pour les entreprises.....	132
3. L'accès à des voies de recours – un rôle partagé entre l'État et les entreprises... ..	133
a. Les voies de recours judiciaires de l'État.....	133
b. Les voies de recours non judiciaires de l'État et des entreprises.....	134
<i>IV. Les autres engagements internationaux du Luxembourg en la matière.....</i>	<i>135</i>
A. Le Traité contraignant de l'ONU	136
B. La réglementation européenne sur le devoir de diligence	136
<i>V. Conclusions et recommandations</i>	<i>137</i>

I. Introduction : Les entreprises et les droits de l'Homme au Luxembourg

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 question du respect des droits de l'Homme par les entreprises au Luxembourg.

Par la présente prise de position, la CCDH vise d'un côté à illustrer les obligations de l'État et des entreprises, et de l'autre côté, à formuler des recommandations pour faire avancer les travaux actuellement en cours en la matière. Mais avant de se lancer dans le vif du sujet, une brève introduction du sujet s'impose.

Si on mentionne les droits de l'Homme dans le contexte des entreprises, on a surtout tendance à penser à des pays en développement dans lesquels de grandes entreprises multinationales du secteur du textile, de l'huile de palme ou des minerais exploitent les employé(e)s et les populations locales.¹ Même si certaines violations ne se manifestent souvent seulement qu'à l'étranger, il y a également un risque que les entreprises opérants au Luxembourg, leurs filiales ou partenaires commerciaux ont des impacts négatifs sur les droits de l'Homme – non seulement au Luxembourg, mais aussi à l'étranger.

À titre d'exemple, on peut citer l'affaire Khashoggi, dans laquelle il a été allégué qu'une société ayant son siège social au Luxembourg aurait commercialisé un logiciel d'espionnage qui « *permettrait de pirater des téléphones mobiles et aurait été utilisé pour intercepter les communications de divers défenseurs des droits humains, engendrant par la suite de graves violations des droits humains* ». ² L'outil susmentionné aurait notamment permis de faciliter l'assassinat du journaliste Jamal Khashoggi par les autorités saoudiennes.

Or, à cause des longues chaînes de valeurs existantes dans nos économies globalisées, il est souvent très difficile, voire impossible d'engager la responsabilité de l'entreprise en charge. Souvent les États dans lesquels les grandes entreprises multinationales sont actives n'ont soit pas la capacité d'agir contre celles-ci, soit ils hésitent de le faire pour ne pas risquer de perdre l'investissement financier étranger. Les États dans lesquels ces mêmes entreprises ont leur siège hésitent à agir par crainte de mettre « leurs » entreprises dans un désavantage concurrentiel.³

Les questions qui s'imposent pour éviter l'impunité et le déni de justice sont dès lors les suivantes : comment pourra-t-on déterminer si des activités comportent un risque de violation de droits de l'Homme en relation directe avec les activités, produits ou services d'une entreprise au Luxembourg ? Que faut-il mettre en place pour que nous puissions identifier, prévenir, remédier et réparer les potentielles violations des droits de l'Homme ?

¹ Un exemple fameux est l'effondrement en 2013 du Rana Plaza en Bangladesh dans lequel plus de 1.000 ouvriers du textile ont perdu leur vie travaillant pour des sous-traitants de grandes marques internationales. Au lieu de reconnaître leur responsabilité, de nombreuses entreprises ont invoqué la légèreté des pratiques locales pour ne pas indemniser les victimes. Voir notamment A. Tonnelier, *La loi obligeant les multinationales à contrôler leurs sous-traitants partiellement censurée*, Le Monde, 23 mars 2017.

² Question parlementaire n°689 ; voir aussi les questions n°195 et 394.

³ Ionel Zamfir, *Towards a binding international treaty on business and human rights*, European parliament research service, p. 5.

Les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme⁴ (ci-après les « principes directeurs ») proposent des réponses à ces questions et seront brièvement présentés au Chapitre II.

Conscient des effets négatifs que les activités des entreprises peuvent produire dans le cas de non-respect des droits humains, le Luxembourg s'est doté d'un **plan d'action national 2018-2019** (ci-après le « PAN ») au mois de juin 2018, ce qui est vivement salué par la CCDH. Étant donné que ce [PAN](#) arrivera bientôt à son échéance, la CCDH l'a analysé à la lumière des principes directeurs afin de présenter ses recommandations pour le PAN prochain. (III)

Elle salue aussi les engagements du gouvernement exprimés dans son accord de coalition et l'encourage à les mettre en œuvre, tant au niveau national qu'international. (IV)

II. Les principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme

Alors que les principes directeurs ne seront pas développés en détail dans cette prise de position,⁵ un bref rappel des grandes lignes s'impose pour une meilleure compréhension des développements qui vont suivre. Les principes directeurs sont axés autour de trois piliers : l'obligation de protéger les droits de l'Homme incombant à l'État (A), la responsabilité incombant aux entreprises de respecter les droits de l'Homme (B) et l'accès à des voies de recours (C).

A. Les obligations de l'État

L'État joue un rôle central dans la mise en œuvre des principes directeurs. Ses missions sont multiples : Il doit **respecter les droits de l'Homme** et donc ne pas faire directement ou indirectement obstacle à l'exercice d'un tel droit ; il doit **protéger**, c'est-à-dire il doit veiller à ce que les autres personnes ne violent pas non plus ces droits ; et **mettre en œuvre** les droits, c'est-à-dire il doit prendre des mesures pour empêcher des atteintes aux droits de l'Homme. Si ces dernières se produisent, il doit investiguer, punir les auteurs de la violation et prévoir la réparation des dommages.

En bref, l'État doit mettre en place un éventail de politiques, lois, règles et procédures judiciaires nécessaires pour garantir que les entités publiques et privées, y compris les sociétés transnationales ou l'État lui-même, respectent les droits de l'Homme.⁶

⁴ Conseil des droits de l'Homme, Résolution 17/4 sur les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme.

⁵ Pour une explication détaillée des principes directeurs, la CCDH renvoie à la version commentée, téléchargeable sous le lien suivant : www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf; voir aussi le Guide interprétatif sur la « *Responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'Homme* », téléchargeable sous le lien suivant : www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_12_2_fr.pdf.

⁶ Voir notamment le principe n°1 ou n°3. En ce qui concerne l'État, voir les principes directeurs n°4, 6, 7 et 8.

B. Les responsabilités des entreprises

Selon le principe directeur n°11, les entreprises ont la responsabilité de prévenir, d'atténuer et, le cas échéant, de réparer les incidences négatives sur les droits de l'Homme. D'un côté, l'entreprise doit éviter que les incidences négatives soient **causées ou facilitées par ses propres activités**. De l'autre côté, elle doit aussi prévenir ou atténuer les incidences directement **liées aux activités, produits ou services de ses relations commerciales**. Cette responsabilité englobe donc aussi les partenaires commerciaux, les entités dans la chaîne de valeur ou toute autre entité gouvernementale et non gouvernementale en lien direct avec les activités, produits ou services de l'entreprise.⁷

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 ». ⁸ Tout cela doit être communiqué pour être facilement accessible aux publics concernés : il s'agit de montrer que les entreprises respectent les droits de l'Homme.⁹

C. L'accès aux voies de recours

Finalement, tant l'État que les entreprises doivent mettre en place des mécanismes de réclamation et de réparation non judiciaires efficaces, accessibles et appropriés, en plus de mécanismes judiciaires, afin que les victimes puissent faire valoir leurs droits.¹⁰

L'État doit aider et guider les entreprises dans la mise en place de voies de recours non judiciaires à leur niveau opérationnel.

III. Mettre en œuvre les principes directeurs : Le PAN 2018-2019 et son successeur

La CCDH salue qu'un groupe de travail « *Entreprises et droits de l'Homme* » a été mis en place par le Comité interministériel des droits de l'Homme pour organiser la mise en œuvre des principes directeurs au quotidien sous la direction du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Tant le processus d'élaboration (A) que la mise en œuvre du PAN (B) sont des avancées très importantes en la matière.

A. Le processus d'élaboration du PAN 2018-2019

Basés sur un « *dialogue structuré* », les échanges ont été constructifs et ont permis de réunir les acteurs gouvernementaux, la société civile, le secteur privé, les syndicats et les institutions nationales des droits de l'Homme autour d'une table afin de déterminer ensemble

⁷ Principe directeur n°13.

⁸ Principe directeur n°15 et 17.

⁹ Principe directeur n°21 ; Principe directeur n°15 et son commentaire.

¹⁰ Principe directeur n°27 ; voir aussi les principes directeurs n°25 à 31.

les mesures concrètes visant à mettre en œuvre les principes directeurs. La CCDH y a participé en tant que membre observateur et se félicite de l'engagement des représentants du gouvernement et de tous les acteurs impliqués. Elle salue cette façon de procéder et encourage le gouvernement à prendre en compte les positions de toutes les parties prenantes en leur accordant un poids égal.

Le PAN 2018-2019 a été élaboré avec une célérité remarquable, à savoir six mois, tandis que la durée moyenne mondiale s'élève à 23,7 mois.¹¹ Tout en saluant cette vitesse, la CCDH recommande au gouvernement d'accorder le temps et les moyens nécessaires au groupe de travail pour qu'il puisse élaborer le prochain PAN avec des actions concrètes, complètes et conformes aux principes directeurs. Dans ce même ordre d'idées, il est essentiel de présenter le projet du prochain PAN bien à l'avance aux membres du groupe de travail pour leur donner le temps nécessaire pour exprimer leurs vues et recommandations.

Si le PAN initial avec ses 13 points d'action est une étape indispensable qui n'avait pas vocation à mettre en œuvre tous les principes directeurs au bout d'un an,¹² la CCDH estime qu'il aurait pu être plus courageux. Les actions proposées ont avant tout trait à la sensibilisation, la formation, la recherche et à d'autres mesures volontaires, qui méritent toutes d'être reconnues et continuées.¹³ Or, à l'heure actuelle, les actions ne sont pas encore assez précises et complètes, et se basent sur la bonne volonté des entreprises. En effet, l'élément de la contrainte fait complètement défaut.

B. La mise en œuvre et les recommandations pour le prochain PAN

À titre préliminaire, la CCDH estime qu'il serait utile de suivre la structure des principes directeurs pour l'élaboration du futur PAN et de les lier concrètement aux différentes actions. Des liens devraient également être faits avec les autres plans d'action.¹⁴ Surtout le chapitre « *Réponse du Gouvernement* » du PAN mérite d'être développé davantage et pour ce faire la CCDH recommande d'adopter l'approche proposée par le groupe de travail des Nations unies.¹⁵ Celle-ci faciliterait tant la lecture du PAN, que la mise en œuvre des principes directeurs. En outre, les différentes actions devraient être assorties de délais et d'indicateurs, et des résultats concrets à atteindre devraient être fixés. Dans ce même ordre d'idées, la CCDH recommande de désigner les ministères ou services compétents et de prévoir des

¹¹ The Danish Institute for Human Rights, *National Action Plans on Business and Human Rights – An Analysis*, 2018, pages 9 et 10.

¹² PAN 2018-2019, p. 31. Voir aussi UN Working Group, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Version 1.0, 2014, p. 4 : « *NAP processes need to be continuous efforts rather than one-off events. In developing an initial NAP, States may need to prioritize certain areas over others. It is therefore unlikely that an initial NAP will effectively address all of the issues.* »

¹³ Voir dans ce contexte aussi la position du Parlement européen : Direction générale des politiques externes, *Mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme*, Parlement européen, 2017, p. 41.

¹⁴ À titre d'exemple, des liens devraient être faits avec le PAN « [Prostitution](#) », le PAN « [LGBTI](#) », le PAN « [Personnes handicapées](#) » ; le PAN « [Égalité](#) », le PAN « [Femmes et Paix et sécurité](#) », le PAN « [Intégration](#) », le PAN « [Développement durable](#) », ou la stratégie générale de la « [Coopération luxembourgeoise](#) ».

¹⁵ UN Working Group on Business and Human Rights, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Version 1.0, 2014, pp. 11-12 et Annexes I-III. Le gouvernement pourrait s'inspirer également de la structure des PAN de nos voisins français et allemands.

budgets pour les différentes mesures. Finalement, la CCDH incite le gouvernement à prévoir l'évaluation de la mise en œuvre du PAN par un organe de suivi indépendant qui pourra formuler des recommandations.

1. Les obligations de l'État

a. Prendre des mesures qui permettent de garantir le respect des droits de l'Homme par les entreprises

La CCDH est d'avis que l'objectif principal du gouvernement doit consister en la mise en place d'une législation rendant le devoir de diligence obligatoire pour toutes les entreprises, conformément à son engagement exprimé dans l'accord de coalition. Cette législation contraignante, accompagnée de mesures volontaires, est nécessaire pour la mise en œuvre des principes directeurs (i). Des mesures complémentaires, comme l'analyse de l'existant (ii) ou l'attention accrue portée aux zones de conflits (iii) contribuent à l'efficacité de la diligence en matière des droits de l'Homme.

i. Mesures contraignantes et volontaires

Le PAN 2018-2019 ne prévoit que des mesures volontaires, sans aucune contrainte et sans aucune suite en cas de non-respect. S'il est vrai que les principes directeurs laissent une certaine marge de manœuvre aux États en ce qui concerne le choix des mesures, le principe directeur n°3 recommande néanmoins de favoriser un **assortiment judicieux de mesures volontaires et contraignantes**.

La CCDH est d'avis que l'un n'exclut pas l'autre. Au contraire, les mesures contraignantes et volontaires sont complémentaires. Elle recommande donc de prévoir dans le PAN des mesures contraignantes à côté des mesures volontaires existantes, qui ne suffisent pas à elles seules : une étude a relevé que le Luxembourg figure parmi les pays dans lesquels « *les entreprises produisent des rapports sur leur responsabilité sociale à un taux inférieur à la moyenne mondiale* ». ¹⁶

La CCDH se rallie donc aux nombreux acteurs nationaux et internationaux qui plaident pour la mise en place de **procédures de diligence raisonnable obligatoires**. ¹⁷ Le devoir de diligence en matière des droits de l'Homme doit devenir une obligation légale pour toutes les entreprises (voir les sections 2a et 2b ci-dessous). À noter que le nombre d'entreprises en faveur d'une telle réglementation est également en croissance. ¹⁸

¹⁶ KPMG, *The Road Ahead*, 2017, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/10/kpmg-survey-of-corporate-responsibility-reporting-2017.pdf> p. 16 ; PAN 2018-2019, p. 14.

¹⁷ Au niveau national : L'Initiative pour un devoir de vigilance au Luxembourg (regroupant 16 ONG). Au niveau international : European coalition for corporate justice ; la France ; le Parlement européen ; la CNCDH ; le Deutsches Institut für Menschenrechte. La France (loi sur le devoir de vigilance) et les Pays-Bas (loi sur la lutte contre le travail des enfants) disposent d'ailleurs déjà de telles procédures pour certaines entreprises. L'Allemagne et la Finlande y renvoient dans leurs programmes gouvernementaux.

¹⁸ Business & Human Rights Resource Centre, *List of large businesses & associations that support human*

ii. Analyse de l'existant

Le PAN prévoit une analyse de l'existant pour déterminer ce qui existe et ce qui manque au Luxembourg au niveau des entreprises en termes de droits de l'Homme. La CCDH salue qu'une experte externe a été mandatée avec ce travail indispensable pour la mise en œuvre des principes directeurs. Ainsi, une trentaine d'entreprises ont été sélectionnées sur base du nombre de leurs employés et de leurs chiffres d'affaires.

La CCDH déplore cependant que tous les secteurs ne soient pas visés.¹⁹ Elle rappelle dans ce contexte que le gouvernement devrait « *effectuer une analyse sectorielle des risques afin d'identifier les secteurs dont les activités sont les plus susceptibles d'avoir un impact négatif sur les droits de l'homme* ». ²⁰ Elle regrette aussi que des petites ou moyennes entreprises, qui peuvent également avoir des répercussions importantes sur les droits de l'Homme, ne fassent en principe pas partie de l'analyse. Il en va de même pour le secteur public qui a également été exclu.

Pour identifier tous les champs à travailler en priorité, la CCDH estime qu'il serait nécessaire de faire une étude supplémentaire qui sera exhaustive, représentative et obligatoire, qui visera toutes les entreprises et qui consacrera une attention accrue aux entités publiques et aux secteurs à risque.

iii. Déterminer les secteurs à risque et accorder une attention accrue aux zones de conflit

Si la détermination de secteurs à risque permet à l'État et aux entreprises de prioriser et d'intensifier leurs actions,²¹ la CCDH souligne que des violations peuvent survenir dans tous les secteurs. Toute entreprise, relevant d'un secteur à risque ou non, doit disposer d'une procédure de diligence permettant d'identifier et de prévenir les impacts négatifs sur les droits de l'Homme (voir la section 2a « *Toute entreprise est concernée* » ci-dessous). La CCDH note que le PAN 2018-2019 identifie « *le secteur financier, les industries extractives, les technologies de l'information et de la communication (...), la protection des données, le secteur du bâtiment et celui de l'hôtellerie et de la restauration (...)* » comme **secteurs à risque**.²² Or, bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'une liste exhaustive, la CCDH estime qu'elle aurait pu être plus complète. À titre d'exemple, les secteurs agroalimentaire

rights due diligence regulation, 6 juin 2019, consulté sous le lien suivant: www.business-humanrights.org/de/node/188498. Des entreprises comme BMW, Daimler, Danone, Heineken, Ikea ou Mondelez figurent sur cette liste.

¹⁹ À titre d'exemple, le secteur agroalimentaire ainsi que le secteur du textile, de la logistique, du maritime, etc. font défaut.

²⁰ Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres (2016), point 27, p. 17.

²¹ Claire Methven O'Brien, *A handbook for legal practitioners*, Council of Europe, 2018, pp. 50-51 et 86 ; UNWGBHR, *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, Version 1.0, 2014, pp. 3 et 7.

²² PAN 2018-2019, p. 14. Ces secteurs ont été choisis « *en partie en raison de leur prépondérance dans l'économie luxembourgeoise en général, de leurs activités à caractère national et international et du nombre et de l'origine des salariés dans leur emploi* ».

(dont le cacao), logistique et maritime font défaut, ainsi que les secteurs textile et pétrolier qui ont été identifiés comme des secteurs particulièrement sensibles par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française (CNCDH).²³

En l'absence d'une définition claire de la notion de « secteur à risque », l'établissement d'une liste complète et fiable n'est que difficilement réalisable. Dès lors et de manière générale, la CCDH incite le gouvernement à identifier non seulement les secteurs, mais surtout les **produits, services et zones à risque** et d'en tirer les conséquences nécessaires en prévoyant des mesures concrètes.²⁴ En ce qui concerne les zones à risque, on peut mentionner « *la Birmanie/Myanmar où les investissements respectueux des droits de l'Homme sont rendus difficiles en raison de problèmes fonciers, de la répression des syndicats et des défenseurs des droits de l'Homme ainsi que de la corruption endémique* ». ²⁵ Pour les produits à risque, on peut revenir à l'exemple cité dans l'introduction, à savoir les technologies de l'information et de communication.²⁶

De même, le gouvernement doit **identifier les personnes vulnérables** et prévoir une protection accrue de ces personnes. Une attention particulière doit être accordée *inter alia* aux droits des femmes,²⁷ des personnes handicapées, des migrants, des enfants et des personnes LGBTI. Des mesures concrètes relatives à la lutte contre la traite des êtres humains doivent également être intégrées dans le PAN.²⁸ Si la CCDH salue dans ce contexte la référence du PAN à la ratification du Protocole P029²⁹ à la Convention contre le travail forcé de l'Organisation internationale du Travail, elle souligne que celle-ci doit être réalisée dans les meilleurs délais et adéquatement.

Conformément au principe directeur n°7, les États doivent faire en sorte que les entreprises opérant dans le contexte de **zones de conflit** ne prennent pas part dans les violations. À titre d'exemple, le risque de violences sexuelles et sexistes étant particulièrement élevé pendant les périodes de conflit, l'État « *devrait élaborer des indicateurs d'alerte avancée pour signaler les problèmes aux organismes publics et aux entreprises, et tirer les conséquences qui s'imposent du refus de coopérer* ». ³⁰ Si la CCDH se réjouit qu'il soit prévu de préparer la mise en œuvre du règlement de l'UE sur les minerais de conflit,³¹ elle recommande de prévoir des mesures concrètes, de créer un cadre réglementaire et de prendre contact avec les entreprises pour les soutenir dans la mise en œuvre. L'État devrait plus généralement avertir

²³ CNCDH, *Avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, 24 octobre 2013, p. 14.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ D. Leloup, *Après la Libye de Kadhafi, Amesys a vendu son système de surveillance à l'Égypte de Sissi*, Le Monde, 5 juillet 2017, consulté sur www.lemonde.fr/pixels/article/2017/07/05/apres-la-libye-de-kadhafi-amesys-a-vendu-des-outils-de-surveillance-de-masse-a-l-egypte-de-sissi_5156085_4408996.html.

²⁷ Conseil des droits de l'Homme, *Prise en compte des questions de genre dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et droits de l'Homme*, A/HRC/41/43, 23 mai 2019.

²⁸ Maria Grazia Giammarinaro, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants*, A/HRC/35/37, 28.03.2017, pp. 20 et suivantes.

²⁹ [Protocole P029 de 2014](#) relatif à la convention sur le travail forcé, 1930, de l'Organisation internationale du Travail.

³⁰ Principe directeur n°7, p. 11.

³¹ PAN Entreprises et droits de l'Homme 2018-2019, p. 31.

les entreprises du risque accru d'être impliquées dans des violations des droits de l'Homme dans les zones de conflit, et voir si les lois, règlements et autres mesures en vigueur permettent de cibler ces risques.

La CCDH est d'avis qu'une diligence raisonnable renforcée de la part des entreprises, mais aussi de l'État, combinée avec une étude de l'existant exhaustive, serait une voie efficace pour y parvenir. Il doit aussi y avoir des conséquences pour les sociétés qui refusent de coopérer (p. ex. refuser ou retirer le soutien accordé).

b. Protéger contre les impacts négatifs provenant de/ou soutenus par l'État

i. Le secteur public

La CCDH constate que des « **projets pilotes** » sur la **diligence raisonnable** dans des entreprises dans lesquelles l'État est l'actionnaire principal sont prévus par le PAN, mais à part une liste des entreprises concernées,³² le groupe de travail n'a pas reçu d'informations. La CCDH encourage le gouvernement à veiller à la transparence des modalités et des finalités de ces projets pilotes et recommande d'associer le groupe de travail, voire la société civile, à leur élaboration et leur mise en œuvre. Elle souligne que cette mesure est d'autant plus importante étant donné que le secteur public ne fait pas partie de l'analyse de l'existant.

La CCDH se demande néanmoins si la liste est complète. Le principe directeur n°4 exige qu'une attention accrue soit consacrée non seulement aux entreprises dans lesquelles l'État est l'actionnaire principal, mais aussi à celles appartenant à l'État, contrôlées par lui et/ou qui reçoivent son soutien – notamment en exigeant une diligence raisonnable de leur part. La CCDH se demande si les établissements publics, les fondations ou les groupements d'intérêt économique seront aussi visés.

ii. Les marchés publics et les relations économiques de l'État

La CCDH recommande de concrétiser le point d'action relatif à la « *sensibilisation des pouvoirs adjudicateurs dans le cadre de leurs procédures de passation des marchés publics* ». ³³ L'État doit avoir en place un mécanisme efficace lui permettant de s'assurer que ses partenaires économiques privés ou publics **ne financent pas (in)volontairement des exploiters**.³⁴ La CCDH encourage le gouvernement à faire « *un usage plus extensif de critères sociaux dans les procédures de marchés publics* », ³⁵ en réfléchissant notamment à la possibilité de favoriser les sociétés qui respectent les droits de l'Homme et participent, par exemple, aux mesures volontaires du PAN.

³² 6zero1 ; Alsa ; Forestry and Climate Change Fund ; Investing for Development SICAV ; LuxConnect ; LuxDev ; Luxembourg Congrès ; Luxembourg Treasury Securities SA ; GOVSAT ; BCEE ; SNCFL ; SNCI ; LUXTRAM ; LUXAIRPORT ; Société de développement AGORA Sàrl ; Société du port de Mertert ; Société immobilière du Parc des expositions de Luxembourg SA ; SNCA ; SNHBM ; SUDCAL SA ; Technoport.

³³ PAN Entreprises et droits de l'Homme 2018-2019, p. 31.

³⁴ Agence des droits fondamentaux de l'UE, *L'exploitation grave par le travail : la main d'œuvre provenant d'États membres de l'UE ou de pays tiers*, Résumé, 2015, p. 16 ; Voir aussi les PAN néerlandais, finlandais et britanniques qui comportent des mesures destinées à garantir que les biens et les services achetés par l'intermédiaire de marchés publics ne sont pas produits d'une manière qui violerait les droits de l'Homme.

³⁵ Accord de coalition 2018-2023, p. 148.

La CCDH rappelle que les principes directeurs n°3, 4 et 8 accordent une importance particulière à la cohérence des politiques de l'État avec les droits de l'Homme. Les Etats devraient veiller à ce que **leurs entités soient informées** des obligations en matière des droits de l'Homme du gouvernement. Dans ce contexte, la CCDH estime entre autres que **l'assurance publique à l'exportation**, l'Office du Ducroire, devrait faire l'objet d'une analyse pour vérifier si sa procédure de diligence sociale et environnementale correspond aux obligations et responsabilités découlant des principes directeurs.³⁶

La CCDH salue en outre que « *la sensibilisation à la question de la responsabilité sociétale des entreprises et des droits de l'Homme* » soit prévue pour les **missions économiques à l'étranger**. La CCDH se réjouit aussi que les principes directeurs soient promus dans les *fora* internationaux et les relations nationales, y compris pour ce qui est des pays partenaires de la **Coopération luxembourgeoise**. En ce qui concerne plus particulièrement la coopération, la CCDH estime que le réseau de l'aide au développement devrait disposer de cahiers de charges incluant des études d'impact exhaustives en matière des droits de l'Homme.³⁷ Un mécanisme d'alerte accessible devrait également être prévu. La CCDH recommande d'ailleurs de viser également les accords de libre-échange ou les traités d'investissements dans le PAN.

De manière générale, la CCDH estime que toutes ces actions devraient être concrétisées davantage pour mettre en œuvre notamment les principes directeurs n°4, 5, 6, 8 et 9.

c. La communication et la sensibilisation

Afin que les victimes potentielles de violations des droits de l'Homme puissent faire valoir leurs droits, elles doivent être suffisamment informées et sensibilisées. Le même constat vaut pour les entreprises pour qu'elles puissent respecter et faire respecter les droits de l'Homme. Il faut qu'il soit clair ce qu'on leur demande.

La CCDH salue que le PAN prévoie des « *campagnes d'information, de sensibilisation et de promotion sur les principes directeurs* ». Néanmoins, la CCDH constate qu'il n'y a pas eu de sensibilisation du public et que la presse n'a pas été impliquée jusqu'à présent. La CCDH encourage le gouvernement à se doter d'une **réelle stratégie de communication** et de prévoir des **mesures concrètes pour le futur PAN**. La presse est indispensable à la sensibilisation et par conséquent, à la mise en œuvre des principes directeurs. Si la CCDH peut comprendre que les réunions du groupe de travail ne sont pas ouvertes au public ou à la presse, elle recommande d'envisager d'organiser des conférences de presse renseignant sur le progrès réalisé au sein du groupe de travail ou sur le contenu du PAN et des principes directeurs.

³⁶ Actuellement, il semble que les impacts sur les droits de l'Homme jouent un rôle secondaire : « *[If] there is a high likelihood of severe project-related human rights impacts, the environmental and social review of the project may need to be complemented by a specific human rights due diligence* », www.odl.lu/en/about-us/ethics/. A noter que l'avant-projet de loi 7408 vise à élargir le mandat de l'Office du Ducroire et à adapter sa structure et son fonctionnement.

³⁷ CNCDH, *Entreprises et droits de l'homme : avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs*, p. 11.

La CCDH renvoie à titre d'exemple au site internet du gouvernement allemand qui illustre les développements en la matière.³⁸ En tant que consommateurs, un public sensibilisé aux questions des droits de l'Homme et aux responsabilités des entreprises et de l'État pourra adapter son comportement en conséquence (p. ex. en achetant des produits d'entreprises qui participent aux mesures volontaires du PAN).

Finalement, la CCDH estime que la Chambre des Députés et les autorités judiciaires devraient également être visées par la stratégie de communication et sensibilisation.

2. Le rôle des entreprises

Les principes directeurs n°11 à 21 décrivent la responsabilité des entreprises et la manière dont elles doivent respecter les droits de l'Homme.³⁹ En bref, les entreprises ont trois types de responsabilités : la prévention, l'atténuation des effets négatifs, et la réparation. Les principes directeurs mettent l'accent avant tout sur la prévention qui permettra, dans l'idéal, d'éviter les violations avant qu'elles ne se produisent.

a. Toute entreprise est concernée

Conformément aux principes directeurs n°13 et 14, 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, doit s'acquitter de ses responsabilités en matière des droits de l'Homme. Les caractéristiques précitées ne permettent donc pas aux entreprises d'ignorer les principes directeurs. Les entreprises domiciliées au Luxembourg doivent montrer une diligence raisonnable en matière des droits de l'Homme dans l'ensemble de leurs activités, tandis que les entreprises y réalisant des activités commerciales significatives doivent avoir une diligence raisonnable à l'égard de ces activités.⁴⁰ De même, les entreprises ont une responsabilité de veiller à ce que les activités de leurs partenaires commerciaux et des entreprises dans leurs chaînes de valeur respectent les droits de l'Homme.⁴¹ La CCDH invite le gouvernement à incorporer ces principes dans les points d'action du prochain PAN.

b. La diligence raisonnable comme obligation légale pour les entreprises

Le PAN définit le devoir de diligence comme un « *processus qui, en tant que partie intégrante de leurs systèmes de prise de décisions et de gestion des risques, permet aux entreprises d'identifier, de prévenir et d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, de leurs*

³⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Wirtschaft und Menschenrechte*, www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/wirtschaft-menschenrechte.html.

³⁹ Bien que le deuxième pilier des principes directeurs a clairement trait aux entreprises, il s'adresse aussi et surtout à l'État qui a l'obligation de protéger, voire de garantir que les entreprises respectent les droits de l'Homme.

⁴⁰ Claire Methven O'Brien, *A handbook for legal practitioners*, Council of Europe, 2018, p. 94 ; Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres (2016), point 20, pp. 13-14.

⁴¹ Principe directeur n°17.

activités, ainsi que de rendre compte de la manière dont elles abordent cette question. »⁴² Les facteurs tels que « *la taille de l'entreprise, le contexte dans lequel s'inscrivent ses activités, les recommandations spécifiques des Principes directeurs et la gravité des incidences négatives* » seront ensuite prises en compte pour déterminer la nature et la portée de la diligence raisonnable appropriée.⁴³

La mise en place d'une **procédure de diligence doit être obligatoire**. La CCDH recommande au gouvernement de s'inspirer notamment du plan de vigilance français qui a été érigé en obligation légale, tout en l'adaptant aux spécificités du Luxembourg.⁴⁴

Dans une première étape, il sera important pour l'entreprise de faire une **cartographie** permettant d'identifier les risques, de les analyser et de les hiérarchiser. Il faut aussi qu'il y ait des procédures d'évaluation régulières de la situation des filiales, des sous-traitants et fournisseurs par rapport à cette cartographie. Ensuite, sur base des résultats obtenus, des actions d'atténuation des risques et de prévention doivent être prises.

Cette procédure ainsi que les résultats de l'évaluation, devront être **communiqués** en interne pour sensibiliser le personnel de l'entreprise, et en externe pour permettre aux victimes potentielles d'obtenir les informations nécessaires à la défense de leurs droits. Par ailleurs, cette communication externe permettra d'analyser la démarche de l'entreprise, et le cas échéant, de formuler des recommandations. En outre, il faudra prévoir des **mécanismes d'alerte** et de recueil de signalements.

Pour éviter le même sort de la loi française,⁴⁵ la CCDH recommande au gouvernement de déterminer avec précision les droits de l'Homme par rapport auxquels les entreprises devront faire leurs évaluations.⁴⁶ Les violations peuvent être multiples : il peut s'agir par exemple de travaux abusifs ou forcés, de salaires bas, d'expropriations abusives, de risques pour la santé ou l'environnement, du non-respect de la liberté syndicale, d'heures supplémentaires excessives, de l'atteinte à la vie privée, de la torture, du viol ou d'homicide. Les **indicateurs et les critères** permettant de détecter les risques doivent être clairement établis en avance et communiqués aux entreprises. De plus, pour garantir l'efficacité, des **sanctions civiles et/ou pénales** doivent être prévues en cas de refus d'une entreprise de mettre en place une

⁴² PAN 2018-2019, p. 26. Voir aussi les principes directeurs n°15 et 17.

⁴³ *Ibid* ; voir aussi les principes directeurs n°14 et n°17 b). Si les activités d'une petite ou moyenne entreprise peuvent aussi bien avoir des effets négatifs sur les droits de l'Homme que les activités d'une grande entreprise multinationale, le risque et l'étendue de ces effets peuvent varier *inter alia* en fonction de leur taille. Les petites entreprises avec un faible risque d'impact devront donc mettre en place des procédures de diligence raisonnable moins complexes que celles des grandes entreprises multinationales opérant dans des secteurs à risque.

⁴⁴ D'autres initiatives intéressantes sont la réglementation de vigilance raisonnable aux Pays-Bas relative à la lutte contre le travail des enfants ou le « *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act* » des Etats-Unis.

⁴⁵ Le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions pour violation du principe de légalité des délits et des peines ; Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017750DC.htm>.

⁴⁶ Selon le principe directeur n°12, au minimum tous les droits figurant dans la Charte internationale des droits de l'homme (Déclaration universelle des droits de l'Homme, etc) et dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de l'Organisation internationale du Travail doivent être respectés.

procédure de diligence raisonnable, si cette dernière est incomplète, ou si des droits sont violés.

L'État devra par conséquent surveiller attentivement les rapports de gestion des entreprises publiés, car c'est lui qui, au titre de son devoir de protection, est par ricochet et *in fine* responsable en cas de non-respect par une entreprise de ses obligations.⁴⁷ Pour cette raison, la CCDH recommande d'envisager la mise en place d'un mécanisme d'évaluation indépendant chargé d'analyser ces rapports et de faire des recommandations.⁴⁸

c. Les mesures volontaires pour les entreprises

Si la CCDH estime qu'une approche exclusivement basée sur la volonté des entreprises est insuffisante, elle reconnaît l'importance des mesures volontaires qui doivent être maintenues et développées davantage.

La CCDH se réjouit que les « **labels** » de qualité avec référence aux droits de l'Homme, voire la **certification RSE** (responsabilité sociale des entreprises) de l'Institut national pour le Développement durable et la responsabilité sociale des entreprises (INDR), aient connu un certain succès. Elle salue également l'existence d'une **certification ESG** (Environnement, Social, Gouvernance) de LuxFLAG pour les fonds d'investissement. Or, il faut noter que les activités visant la promotion du bien-être social ou la protection de l'environnement ne dispensent pas les entreprises de leur devoir de diligence raisonnable.⁴⁹ La CCDH invite le gouvernement à envisager de combiner les labels avec certaines autres mesures : par exemple la mise en place d'une procédure de diligence raisonnable et/ou la signature du pacte national (voir ci-dessous) pourraient être des conditions pour obtenir le label. Les entreprises labellisées pourraient ensuite obtenir par exemple un accès prioritaire, voire exclusif, aux marchés publics. De même, la CCDH recommande d'augmenter la visibilité des labels et de sensibiliser davantage le grand public. Il faut des systèmes fiables et efficaces permettant aux consommateurs de mieux évaluer si les produits ou services proviennent d'entreprises respectant les droits de l'Homme. Finalement, la CCDH incite le gouvernement à réfléchir sur la mise en place de registres publics (« *name and shame* ») d'entreprises ou d'employeurs accusés ou coupables de violations des droits de l'Homme, sauf s'ils ont adopté des mesures suffisantes pour prévenir de manière fiable de nouveaux cas d'exploitation.⁵⁰

⁴⁷ Principe directeur n°17 ; O. Maurel, *Construire la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme : quelle voie entre confiance et justice ?*, Edimbourg, 8 octobre 2010 ; voir aussi l'avis de la CNCDH, p. 11.

⁴⁸ Principe directeur n°21, commentaire pp. 27 et 28.

⁴⁹ Principe directeur n° 11 ; Claire Methven O'Brien, *A handbook for legal practitioners*, Council of Europe, 2018, p. 40

⁵⁰ Voir la recommandation de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) dans le contexte de l'exploitation par le travail : FRA, *L'exploitation grave par le travail : la main d'œuvre provenant d'États membres de l'UE ou de pays tiers*, 2015, p. 7. Voir aussi le répertoire public du *Business & Human Rights Resource Centre* : www.business-humanrights.org/en/find-companies.

Le **pacte national** « *Entreprises et droits de l'Homme* » est une sorte de déclaration par laquelle les entreprises peuvent formaliser leur engagement pour les obligations qui leur incombent en vertu des principes directeurs. La CCDH se félicite du processus d'élaboration de ce pacte qui a été développé dans un sous-groupe de travail réunissant les représentants de l'Initiative pour un devoir de vigilance, de l'Union des entreprises, de l'INDR, de l'Université du Luxembourg et du MAEE.

Or, la CCDH s'interroge sur le contrôle du respect des engagements et des conséquences en cas de non-respect. Elle rappelle qu'il incombe à l'État de garantir que les entreprises mettent en place des procédures de diligence efficaces. L'efficacité du devoir de diligence raisonnable ne dépend pas seulement des entreprises et de la publication de leurs rapports, mais aussi des suites qu'on leur donne. Il faut qu'elles reçoivent un retour pour améliorer leurs procédures de diligence. La CCDH recommande donc de prévoir une évaluation par un organe indépendant.

Par ailleurs, la CCDH invite le gouvernement à réfléchir sur la création de pactes détaillés et adaptés aux spécificités des différents secteurs dans lesquels les entreprises opèrent, pour augmenter l'utilité et éviter les ambiguïtés.⁵¹

3. L'accès à des voies de recours – un rôle partagé entre l'État et les entreprises

Les voies de recours devraient être tant de nature judiciaire (a), donc devant les autorités civiles et pénales, que de nature non judiciaire (b), c'est-à-dire des mesures de médiation ou des mécanismes de plaintes alternatives de l'État⁵² ou des entreprises.⁵³ Tant les entreprises que les États doivent prévoir la possibilité pour les victimes potentielles de faire une réclamation et/ou d'obtenir réparation du dommage causé. Étant donné que l'accès aux voies de recours fait défaut dans le PAN 2018-2019, la CCDH recommande au gouvernement de prévoir des actions concrètes et efficaces par rapport aux réparations et voies de recours dans le PAN prochain.

a. Les voies de recours judiciaires de l'État

L'État doit **garantir l'effectivité des mécanismes judiciaires**.⁵⁴ Il faut éviter l'impunité des sociétés puissantes qui veulent éviter de passer par la justice ordinaire. Elles préfèrent des arrangements confidentiels en indemnisant avec des montants dérisoires les victimes trop faibles pour se défendre. Les voies de recours doivent être visibles et accessibles et les autorités judiciaires doivent être formées et sensibilisées en matière d'entreprises et des

⁵¹ Voir notamment les pactes prévus par le PAN néerlandais, dont l'accord sectoriel pour un textile et des vêtements durables du 4 juillet 2016, téléchargeable sous le lien suivant (en anglais) : www.ser.nl/-/media/ser/downloads/engels/2016/agreement-sustainable-garment-textile.pdf ; Claire Methven O'Brien, *A handbook for legal practitioners*, Council of Europe, 2018, p. 86.

⁵² Principe directeur n°27. Un exemple d'un tel mécanisme alternatif est le Point de contact national de l'OCDE (point b ci-dessous).

⁵³ Principe directeur n°28.

⁵⁴ Principe directeur n°26.

droits de l'Homme. La CCDH recommande aussi au gouvernement de considérer la prise en charge de certains frais liés au trajet et à l'introduction d'une action en justice.

De plus, la CCDH fait siennes les remarques de la CNCDH selon laquelle le principe d'autonomie juridique des sociétés composant un même groupe « *fait obstacle à ce que les sociétés mères puissent être tenues responsables des violations des droits de l'Homme commises par leurs filiales, alors même qu'en pratique, elles les contrôlent* ». ⁵⁵ Il en va de même des sous-traitants ou partenaires commerciaux sur lesquels les sociétés exercent une influence. Pour éviter que des violations des droits de l'Homme commises par des filiales et des entreprises sous-traitantes à l'étranger restent impunies, la CCDH incite le gouvernement à faire **remonter la responsabilité** vers la société mère ou donneuse d'ordre. Le devoir de diligence de la société mère devrait aussi viser la filiale.

La CCDH recommande de réfléchir sur l'extension de la **juridiction extraterritoriale** des autorités judiciaires et d'étendre le **recours collectif** prévu dans l'accord de coalition de manière générale aux violations des droits de l'Homme. ⁵⁶

b. Les voies de recours non judiciaires de l'État et des entreprises

Le principe directeur n°31 prévoit que les voies de recours non judiciaires, relevant ou non de l'État, doivent être légitimes, accessibles, prévisibles, équitables et transparentes. L'État doit par ailleurs guider les entreprises et fournir des renseignements sur les mécanismes à mettre en place. Il doit aussi sensibiliser et informer le grand public, voire les victimes potentielles sur les voies de recours non judiciaires existantes. En cas de besoin, celles-ci devraient être adaptées.

Dans le cadre de leur obligation de remédier aux incidences négatives causées par elles, les entreprises doivent mettre à disposition des **mécanismes de réclamation au niveau opérationnel** pour les individus et les collectivités qui risquent d'être lésés, pour ensuite procéder à la réparation du dommage causé. ⁵⁷

En ce qui concerne les **voies de recours non judiciaires de l'État**, la CCDH renvoie au rôle du point de contact national (PCN) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Chaque pays qui a adhéré aux Principes directeurs de l'OCDE ⁵⁸ a instauré un tel PCN qui est en charge de promouvoir et de diffuser ces principes et de répondre à des réclamations. La CCDH s'interroge sur la composition et le fonctionnement du PCN luxembourgeois qui est sous la tutelle du ministère de l'Économie. ⁵⁹ Selon les

⁵⁵ Avis de la CNCDH sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies, p. 2.

⁵⁶ Accord de coalition, pp. 20, 142 et 204 ; voir aussi le principe directeur n°2, commentaire pp. 4-5.

⁵⁷ Principes directeurs n°22, 29 et 31. Les mécanismes doivent aussi être fondés sur la participation et le dialogue.

⁵⁸ Si ces Principes directeurs diffèrent de ceux des Nations unies, les uns peuvent contribuer à la mise en œuvre des autres.

⁵⁹ Le PCN rassemble les représentants syndicaux, les représentants patronaux ainsi que des membres de l'administration gouvernementale, coordonné par le secrétariat du Comité de conjoncture. Ce secrétariat est composé de quatre représentants du ministère de l'Économie, du ministère du Travail et de l'Emploi, ainsi que de l'ADEM. Le comité de conjoncture est présidé par le Ministre l'Économie, du Travail et de l'Emploi,

informations à la disposition de la CCDH, il ne peut pas traiter des violations dont l'État est à l'origine et jusqu'à présent seulement deux affaires ont été traitées. Une troisième a été introduite au mois de mai 2019⁶⁰, mais le PCN a décidé, après une analyse préliminaire, de ne pas examiner cette nouvelle affaire.

La CCDH recommande au gouvernement de renforcer les moyens du PCN, sa visibilité, sa transparence et son indépendance. En ce qui concerne l'accessibilité, il devrait permettre la prise en charge du déplacement des plaignants étrangers à l'audition – sinon il y aura un risque de discrimination contre les parties financièrement démunies. Le PCN pourrait être renforcé par des experts indépendants et inclure davantage la société civile dans ses travaux, notamment via un dialogue structuré et interactif. La CCDH recommande au gouvernement de s'inspirer de modèles déjà existants, par exemple celui du PCN danois qui est une institution indépendante créée par le Ministère de l'Économie et composée de représentants des divers acteurs, dont la société civile.⁶¹

Outre le PCN, la CCDH estime que les moyens, les missions et le rôle de **l'Inspection du Travail et des mines (ITM)** devraient être revus – notamment en ce qui concerne son rôle dans la détection proactive de victimes (entre autres de la traite) et de personnes particulièrement vulnérables à l'exploitation dans des secteurs à risque.⁶²

IV. Les autres engagements internationaux du Luxembourg en la matière

De manière générale, la CCDH incite le gouvernement à faire des liens concrets entre le PAN et les autres engagements internationaux du Luxembourg, y compris les recommandations adressées à l'Etat par les organes de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et autres concernant la mise en œuvre des engagements internationaux.⁶³ Pour donner un exemple récent, on peut citer la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales adoptée en décembre 2018.⁶⁴ La CCDH salue l'engagement du Luxembourg qui, ensemble avec le Portugal, étaient les seuls pays de l'UE ayant voté en faveur de la déclaration.

ou des Finances, individuellement ou collectivement.

⁶⁰ Les décisions du PCN peuvent être trouvées sur son site Internet : <https://cdc.gouvernement.lu/fr/service/attributions/point-contact-national-luxembourgeois.html>.

⁶¹ Sont membres du PCN danois : Deux professeurs d'Université (dont une nommée par la société civile), un avocat spécialisé en matière de droits de l'Homme et RSE, le directeur de la confédération de l'industrie et une consultante internationale de la confédération du commerce. La liste peut être consultée sous le lien suivant : <https://businessconduct.dk/institution-members>.

⁶² Maria Grazia Giammarinaro, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants*, A/HRC/35/37, 28.03.2017, point 103, p. 22.

⁶³ A titre d'exemple, la CCDH renvoie aux recommandations n°41 et 42 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des NU (Observation CEDAW/C/LUX/CO/6-7, pp. 13 et 14) et aux recommandations du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à la recommandation n°11 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (rapport CRI(2017)4 du 6 décembre 2016, §80).

⁶⁴ Résolution A/RES/73/165 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, adoptée le 17 décembre 2018.

La CCDH ne pourra pas traiter les nombreuses autres initiatives et mécanismes en la matière, mais se concentre ici sur deux voies particulièrement prometteuses.⁶⁵

A. Le Traité contraignant de l'ONU

Depuis 2014, un traité contraignant sur le devoir de diligence est élaboré par un groupe de travail intergouvernemental au niveau des Nations unies.⁶⁶ Les volets principaux sont la prévention et les recours effectifs. Tandis que la version initiale du projet de traité a été critiquée notamment par la Commission européenne, la [version révisée](#) publiée au mois de juillet 2019 paraît avoir comblé une partie de ses faiblesses.⁶⁷ En effet, il vise dorénavant toutes les entreprises, même celles qui ont des activités purement nationales.

D'une manière générale, la CCDH se rallie aux nombreux acteurs qui se sont positionnés en faveur du traité.⁶⁸ Ce dernier est complémentaire aux principes directeurs et nécessaire étant donné que l'approche *soft*, existante depuis de longues années, ne suffit pas. S'attendre à ce que les législations nationales soient suffisantes pour faire prévaloir les droits humains et pour engager la responsabilité des entreprises en cas d'abus est irréaliste.⁶⁹ Entre autres, le traité accorde une place centrale au devoir de diligence et permet aux victimes d'engager la responsabilité des entreprises soit dans le pays où la violation a eu lieu, soit dans l'État où la victime ou l'entreprise a son siège.

La CCDH rappelle l'engagement souscrit par le gouvernement dans son accord de coalition visant à **soutenir le traité et son caractère contraignant**⁷⁰ et l'encourage à promouvoir l'élaboration de ce traité de manière proactive, tout en veillant à la transparence et à l'implication de la société civile dans les prochaines négociations.

B. La réglementation européenne sur le devoir de diligence

La CCDH se réjouit que le gouvernement ait prévu dans son accord de coalition que les initiatives européennes pour **renforcer la responsabilité sociale et environnementale** des entreprises transnationales dans la gestion de leurs chaînes d'approvisionnement seront soutenues et que le Luxembourg s'engagera au niveau européen pour une législation contraignante et effective.⁷¹ Elle note dans ce contexte que la Finlande, qui assure

⁶⁵ Les autres instruments, mécanismes et outils de guidance comme les [Principes directeurs de l'OCDE](#) ou le [Global Compact](#) ne sont pas moins importants, mais ne peuvent pas être abordés ici sans dépasser le cadre de la présente prise de position.

⁶⁶ Conseil des droits de l'Homme, Résolution 26/9, www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntNC.aspx.

⁶⁷ Carlos Lopez, *The Revised Draft of a Treaty on Business and Human Rights: A Big Leap Forward*, 15.08.19, OpinioJuris.

⁶⁸ La France a intégré le traité contraignant dans la première action de son PAN et « *participe aux travaux (...) sous réserve que les paramètres définis avec nos partenaires de l'Union européenne soient pris en compte afin de veiller à ce que le processus respecte bien le consensus et l'intégrité des principes directeurs* ». Le [Parlement européen](#), [ENNHRI](#), la [CNCDH](#) et le [Deutsches Institut für Menschenrechte](#) ont, parmi d'autres, également exprimé leur support.

⁶⁹ European Parliament Research Service, *Towards a binding international treaty on business and human rights*, 2018, pp. 4 et 5.

⁷⁰ Accord de coalition 2018-2023, p. 223. Voir dans ce contexte aussi la proposition d'action n°1 du PAN français.

⁷¹ Accord de coalition 2018-2023, p. 218. Voir aussi le principe directeur n°10.

actuellement la présidence du Conseil des ministres de l'UE, a annoncé qu'elle s'engagera pour une diligence raisonnable obligatoire au niveau européen.⁷²

La CCDH encourage le gouvernement luxembourgeois à proactivement promouvoir et soutenir une telle initiative et à transcrire son engagement dans le prochain PAN.

V. Conclusions et recommandations

- La CCDH exhorte le gouvernement à élaborer une loi qui rend le devoir de diligence raisonnable en matière des droits de l'Homme obligatoire, conformément à ce qui est prévu dans son accord de coalition.
- Pour le prochain PAN, la CCDH plaide pour des mesures précises et contraignantes avec des délais et résultats concrets à atteindre et en lien avec les principes directeurs. Elle recommande aussi de désigner le(s) budget(s) alloué(s) et les Ministères ou organismes responsables pour les différentes missions.
- La CCDH incite le gouvernement à faire des liens avec les autres PAN et engagements internationaux du gouvernement comme par exemple la déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans.
- La CCDH recommande de mettre en place un organe de suivi indépendant qui évaluera la mise en œuvre du PAN et qui fera des recommandations.
- La communication avec la presse devrait être lancée et celle-ci devrait être impliquée dans la stratégie de communication et de sensibilisation. Le Parlement et les autorités judiciaires doivent également être sensibilisés.
- La CCDH encourage le gouvernement à activement soutenir les initiatives internationales et européennes relatives au devoir de diligence obligatoire et à prévoir des mesures concrètes dans ce sens dans le PAN. Elle incite le gouvernement à faire avancer l'élaboration du traité contraignant des Nations Unies, ensemble avec ses partenaires européens et internationaux, notamment lors des prochaines négociations qui auront lieu le 14 au 18 octobre 2019.
- La CCDH recommande d'accorder une protection accrue aux personnes vulnérables.
- La CCDH encourage le gouvernement à vérifier si les voies de recours non judiciaires et judiciaires existantes sont accessibles, visibles et efficaces. Elle l'incite aussi à considérer d'étendre sa juridiction et d'élargir la responsabilité des sociétés pour les activités des filiales. Des mesures concrètes doivent être prévues dans le PAN.
- La CCDH plaide pour une extension des moyens, des missions et du rôle de l'ITM en ce qui concerne la détection de victimes et de violations. De même, la CCDH invite le

⁷² Programme du gouvernement finlandais du 6 juin 2019, p. 76, consulté en langue anglaise sous le lien suivant

gouvernement à réfléchir sur le renforcement du PCN luxembourgeois en ce qui concerne notamment ses moyens et son indépendance.

- La CCDH invite le gouvernement à envisager la mise en place d'un registre public listant les entreprises contre lesquelles il y a des allégations fiables qu'elles ont commises ou contribuées à des violations des droits de l'Homme.
- La CCDH incite le gouvernement à accorder une attention particulière au secteur public, à veiller à la transparence et à impliquer le groupe de travail dans la mise en place de projets pilotes sur la diligence raisonnable.
- La CCDH recommande d'identifier les produits/services, zones et secteurs à risque/conflit. Elle plaide d'ailleurs pour des mesures concrètes permettant d'éviter que l'État et les entreprises se rendent complice des violations.
- La CCDH encourage le gouvernement à maintenir l'approche du dialogue structuré et d'accorder les moyens et le temps nécessaire au groupe de travail pour réaliser ses missions. Elle recommande d'envoyer le projet du PAN prochain bien à l'avance afin que ses membres disposent du temps nécessaire pour l'aviser.
- Les mesures volontaires sont à maintenir et à développer davantage. La CCDH invite le gouvernement à réfléchir sur le développement du pacte national et à prévoir l'évaluation des rapports par un organe externe indépendant.
- Les instruments comme le protocole P29 sur le travail forcé ou le règlement sur les minerais de conflit devraient être ratifiés/mis en œuvre rapidement et adéquatement.
- La CCDH invite le gouvernement à concrétiser et à développer les mesures relatives aux marchés publics et aux relations économiques de l'État.

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'État.

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'État. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le secrétariat de la Commission est assuré par des employés de l'État.
- (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'État,
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 présidant 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 électorale 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.