



**RAPPORT D'ACTIVITÉS
2020**

**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
65, route d'Arlon
L-1140 Luxembourg
Tél : +352 28 37 36 35
info@ccdh.lu
www.ccdh.lu

Impression : CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Table des matières

<i>Introduction du Président</i>	7
<i>Partie I : Les droits humains déclinés</i>	11
Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre	13
L'intelligence artificielle à la lumière des droits humains, Tamara Turcarelli.....	15
L'égalité des femmes et des hommes. Quelle approche politique ?,	
Maddy Mulheims	19
<i>Partie II : Les activités de la CCDH en 2020</i>	25
A. Avis, rapports, communiqués et autres publications de la CCDH	27
1. Avis	27
2. Rapports	28
3. Communiqués	28
4. Prises de position	28
5. Lettres ouvertes	29
B. Missions spécifiques de la CCDH.....	29
1. La CCDH en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains.....	29
2. La CCDH en tant que mécanisme national de promotion et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées	30
C. Dossiers thématiques particuliers	34
1. La crise sanitaire	34
2. Entreprises et droits de l'Homme	35
3. Bioéthique	37
4. Lutte contre la discrimination et le racisme	37
5. Vidéosurveillance	38
D. Activités de sensibilisation et de promotion des droits de l'Homme.....	39
E. Activités internationales de la CCDH.....	39
<i>Partie III : La CCDH</i>	41
1. Composition de la CCDH en 2020	43
2. Structure de la CCDH	44
3. Organisation et fonctionnement.....	44
<i>Partie IV: Annexes</i>	45
1. Avis de la CCDH	47
2. Rapports	171
3. Communiqués	204
4. Prises de position	209
5. Législation	215

Introduction du Président

Il m'est très difficile de rédiger cette introduction au rapport d'activités de notre commission pour l'année 2020 tant les événements liés à la pandémie, qui nous ont marqués durant cette période, continuent encore à nous impacter.

Le premier cas d'infection au Covid 19 remonte au 29 février 2020. C'est au mois de mars qu'a été décrété l'état de crise qui a conduit à un confinement très strict avec comme corollaire des mesures qui, prises dans l'intérêt général, ont été attentatoires à nos libertés. La position de la CCDH aura toujours été d'analyser dans quelle mesure il était légitime de restreindre nos libertés individuelles pour répondre à un intérêt général et collectif de protéger la santé d'un plus grand nombre. C'est sous cet angle que les nombreux avis et prises de position de la commission auront été analysés. Nous avons appris que nous étions, avec nos collègues de la Finlande, la première institution nationale des droits de l'Homme en Europe à réagir. Nous l'avons fait par une lettre ouverte que nous avons adressée à notre Premier Ministre le 27 mars 2020. Nous avons émis deux hypothèses au départ :

- d'une part nous avons anticipé, mais surtout souhaité, un effet de solidarité qui allait créer un moule solidaire, rassurant et confiant pour tout un chacun en attendant une sortie de crise qui restait incertaine. En effet un vent de panique nous avait envahi, tant les images et les rapports qui nous étaient rapportés, étaient dramatiques. Nous avons toujours pensé que dans cette période de grande fragilité nous devons apprendre, puis réussir, à nous « serrer les coudes ». Aujourd'hui, au moment de la rédaction de ce texte, je dois avouer que cela n'a eu lieu que partiellement.
- D'autre part nous avons pensé que ce seraient les personnes déjà discriminées avant la pandémie qui allaient être les plus touchées : celles qui vivent dans la précarité, qui sont sans couverture médicale, qui n'ont pas de toit sur la tête ou celles qui vivent dans des conditions de logement indignes, les personnes isolées, celles qui vivent en institution et donc dans une grande dépendance, les familles monoparentales, les personnes en situation de handicap, les personnes LGBTI, les victimes de violence domestique, les personnes en situation irrégulière, les demandeurs de protection internationale et les réfugiés. Notre souci aura toujours été d'apporter une attention particulière à ces personnes. Pour éviter la perpétuation, voire même le renforcement des inégalités, la CCDH ne s'est jamais lassée de rappeler que les droits humains doivent servir de guide aux décideurs politiques.

La démocratie offensée

L'objectif n'est pas ici de retracer et d'analyser tous les événements qui ont eu lieu. Mais, je retiendrai que si la solidarité a surtout joué durant la période de confinement stricte, elle a commencé à se détériorer peu de temps après. Il s'est avéré que la sortie du confinement a été autrement difficile. Après le caractère drastique des contraintes qui nous étaient imposées, la responsabilité de tout un chacun a commencé à jouer un rôle de plus en plus important. Dans la suite, j'ai fait le constat que le monde politique s'est souvent engagé dans des discussions marquées par la confrontation, ce qui a contribué à créer une atmosphère de plus en plus délétère. Pour preuve les débats qui ont eu lieu au parlement et qui n'ont pas contribué à améliorer et affiner les

mesures qui étaient proposées par le gouvernement : ces débats ressemblaient plus à une bataille rangée qui n'a finalement pas amené des améliorations des textes de loi. J'ai par ailleurs fait le constat que les nombreuses recommandations de la CCDH que j'estime avoir été raisonnables et légitimes au vu des enjeux, n'aient pas été prises en considération. Il en a été de même des avis du Conseil d'État. Ceux et celles, qui ont pris la peine de lire les avis que la CCDH avait rédigés pour chacun des projets de loi relatifs à la pandémie, ont pu se rendre compte tout comme moi que ces textes étaient approximatifs créant par là même une insécurité juridique. Si la précipitation était compréhensible au début de la crise sanitaire, elle aurait néanmoins dû céder la place à une démarche plus posée surtout compte tenu des enjeux en termes de sécurité et de clarté. Tout cela m'a conduit à penser que la démocratie a beaucoup souffert durant toute cette période et que le monde politique n'aura pas été son meilleur défenseur. Nous nous réjouissons dans les mois à venir de la sortie de cette crise pandémique qui s'est avérée être une période trouble pour le monde entier et aussi pour le Luxembourg: je garde un arrière-goût amer des observations que j'ai pu faire. La Covid-19 qui maîtrise la mondialisation à sa perfection, aura été un révélateur de la fragilité de l'humanité, de notre vivre ensemble et du fonctionnement démocratique.

Le 20^e anniversaire de la CCDH

Tous les événements festifs que nous avons prévu pour ce 20^e anniversaire ont dû être annulés, mais nous ne manquerons pas d'y revenir.

C'est Monsieur Nic Klecker qui dans les années 80 du siècle passé a jeté les bases de la CCDH en s'inspirant de sa grande sœur, la commission française. Monsieur Klecker avait voulu cette commission indépendante, car c'est cette qualité qui devait lui permettre de jouer son rôle dans la défense des droits humains. Sa mission était double : faire d'une part la promotion des droits humains dans la société et par ailleurs conseiller le gouvernement en premier lieu, et par extension aussi notre parlement, pour toutes questions de portée générale qui concernent les droits de l'Homme sur le territoire du Luxembourg. Pour réaliser cette tâche la CCDH s'adresse donc depuis 20 ans directement à l'opinion publique au même moment qu'elle transmet ses avis au Premier Ministre. Un rapide survol des activités de la CCDH sur ces 20 années permet de faire un inventaire : elle a rédigé 115 avis. S'il y en a eu trois de 2000 à 2003, nous en comptons 13 rien que pour l'année 2020. La composition de la CCDH a aussi considérablement changé : si en 2000 elle comprenait trois femmes, elles sont 10 sur un total de 17 membres à la fin de l'année 2020. Les thèmes abordés sur ces 20 ans sont variés et touchent de nombreux domaines : il y a eu les questions liées à la sécurité intérieure, la protection des données, le traitement pénologique, l'hospitalisation sans consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière, la prostitution, l'interruption volontaire de grossesse, l'éducation aux droits de l'Homme, et bien d'autres encore ...

Nos activités et nos sujets de préoccupation en 2020

Nous avons commencé à préparer notre 3^e rapport sur la traite des êtres humains et même si des progrès importants ont été réalisés, nous butons sur des difficultés qui n'avancent guère : c'est surtout l'absence de statistiques fiables qui nous empêchent d'être à même de mesurer l'ampleur du phénomène, et le manque de ressources

humaines au niveau des services d'assistance et de la police posent problème également.

Pour ce qui est de la question du respect des droits de l'Homme par les entreprises, nous avons souhaité que le gouvernement allonge le pas. Jusqu'à un passé récent, il accordait une priorité aux entreprises et ne s'engageait pas suffisamment dans la prise en compte des infractions qui sont commises dans la chaîne des valeurs. J'ai qualifié cette démarche du gouvernement « d'avancée freinante ». Je suis optimiste car tout récemment le gouvernement a décidé de s'engager sur la voie de l'élaboration d'une législation nationale. Dans le domaine de la protection de la jeunesse, nous attendons l'élaboration d'un nouveau projet de loi, qui va créer une claire séparation entre les mesures destinées aux mineurs en détresse ou en danger et les mesures s'adressant aux mineurs en conflit avec la loi. La future loi permettra d'avoir plus de sécurité juridique et de mieux garantir les droits fondamentaux et procéduraux des mineurs. Dorénavant il ne sera plus possible d'incarcérer à l'UNISEC des jeunes qui n'ont pas été en conflit avec la loi, tout en soulignant encore une fois qu'un emprisonnement à Schrässig reste inacceptable. Nous pensons aussi qu'à l'avenir le mineur devra être informé au préalable (au même titre que sa famille) des mesures prises par le juge des enfants.

Pour ce qui est de la question de l'égalité des genres nous attendons de façon urgente la mise en place d'une politique concrète et cohérente avec une feuille de route ambitieuse, afin de faire évoluer cette égalité dans un contexte mondial et européen de remise en question de droits qui semblaient acquis.

En tant que mécanisme national de suivi de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la question des personnes en situation de handicap occupe la CCDH en permanence. Ensemble avec le Centre pour l'égalité de traitement et l'Ombudsman nous avons attiré l'attention du gouvernement et du grand public sur ce que nous avons appelés des « pratiques inquiétantes » qui existent dans les institutions pour personnes en situation de handicap. Celles-ci se sont exprimées de façon répétitive de ne pas être traitées dans le respect de leur dignité. La CCDH a recommandé au gouvernement d'introduire un contrôle externe dans ces institutions, par l'élargissement des compétences de l'Ombudsman.

Les questions qui tournent autour de l'asile, de l'immigration, de l'accueil des réfugiés sont une préoccupation constante. Nous sommes intervenus de façon régulière comme sur la question de l'examen des organes génitaux pour déterminer l'âge des mineurs non accompagnés, le fait que des enfants soient placés en centre de rétention, le regroupement familial, la composition plus que douteuse d'une commission d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés, ...

Nous travaillons actuellement sur des questions liées à la bioéthique, un sujet qui nous tenait à cœur depuis de longues années et qui mérite une attention particulière. Nous l'avons négligé faute de compétences en la matière.

Pour conclure ...

Je voudrais d'abord rappeler que depuis quelques mois, la CCDH a déménagé dans le *Menscherechthaus* ensemble avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET) et l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKaJu). C'est la réalisation d'une idée de Monsieur Jean-Paul Lehnert, mon prédécesseur et ancien président de la CCDH. Nous y disposons d'une impressionnante bibliothèque spécialisée qui est ouverte au grand public.

Je voudrais remercier

- Les membres de la CCDH pour leur apport dans nos plénières et dans les groupes de travail. Il s'agit de Alioune Badara Touré (Vice-président), Noémie Sadler (Vice-présidente), Antoniya Argirova, Rosa Brignone, Pierre Calmes, Lis De Pina, Matthew Happold, Jean-Paul Lickes, Marie-Paule Max, Aldona Michalek-Janiczek, Laurent Moyse, Maddy Mulheims, Marie Jeanne Schon, Yolande Wagener, Frank Wies. Ils seront rejoints sous peu par 4 nouveaux membres : Mesdames Pierrette Maas, et Antonia Ganeto, Messieurs Edoardo Stoppioni et Frank Schroeder, à qui je souhaite dès à présent la bienvenue.
- Les observateurs et membres avec voix consultative : Messieurs Jacques Flies (Représentant du gouvernement), Charel Schmit (Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher), Patrick Hurst (Président du Centre pour l'égalité de traitement), Mesdames Claudia Monti (Ombudsman), Tine A. Larsen (Présidente de la Commission nationale pour la protection des données)

Le secrétariat de la CCDH avec

- notre secrétaire générale, Madame Fabienne Rossler : sans elle la CCDH ne serait pas ce qu'elle est,
- nos juristes Madame Anamarija Tunjic (qui est en congé de maternité depuis mars 2021) et Monsieur Max Mousel : ce sont des travailleurs aguerris, les chevilles ouvrières de la CCDH,
- les membres de notre staff administratif : il s'agit de Mesdames Viviane Peiffer et Cristina De Angelis.
- J'en profite pour souhaiter la bienvenue à Madame Rhéa Ziadé qui a rejoint l'équipe du secrétariat de la CCDH en tant que juriste au courant de l'année en cours.

Un grand merci à notre Premier Ministre, Monsieur Xavier Bettel, 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

Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre

Toute la planète est confrontée à une pandémie qui soumet plus de 3 milliards de personnes, presque la moitié de l'humanité, à des contraintes exceptionnelles pour endiguer les conséquences d'une contamination. Des centaines de milliers de personnes sont déjà touchées par le Covid-19 et il y a un nombre effroyable de personnes qui sont décédées. Ce virus ne fait pas de différence quant au sexe, l'âge, la religion, la nationalité, l'origine, la couleur de peau, le statut social ou économique,

Face à l'ampleur de la crise, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) tient à saluer les engagements pris par le gouvernement pour répondre à l'urgence sanitaire et aussi économique. Le droit à la vie et à la santé est un droit fondamental et nous apprécions particulièrement que le gouvernement ne lésine pas sur les moyens humains, financiers et logistiques pour endiguer cette épidémie.

La CCDH s'est penchée sur l'impact du Covid-19 dans notre pays, surtout par rapport à la question du respect des droits humains. Le gouvernement, après la déclaration de l'état de crise, dispose d'une large marge de manœuvre en ce qui concerne les mesures à prendre pour limiter la propagation du virus.

La CCDH, dont le rôle est de conseiller le gouvernement sur toutes questions relatives au respect des droits de l'Homme, salue les efforts quotidiens du gouvernement pour veiller à ce que la population tout entière soit protégée pendant cette période difficile. La CCDH s'est fixé comme mission de suivre les développements et de veiller dans quelle mesure des limitations aux droits et libertés fondamentales sont nécessaires et proportionnées à ce que requiert la situation. Les droits humains constituent un cadre clair et indispensable au gouvernement pour garantir un juste équilibre entre la protection de la santé publique et le respect des droits fondamentaux et libertés individuelles. En même temps, ils permettent de limiter les restrictions au strict nécessaire.

Nous sommes impressionnés par la vague de solidarité qui se manifeste dans notre pays : cette solidarité accompagne et amplifie les mesures prises par le gouvernement. Il s'agit d'un apport pour amortir les effets de cette pandémie.

Nous voudrions exprimer notre reconnaissance à toutes celles et tous ceux qui apportent leur pierre à l'édifice : des éboueurs aux médecins, en passant par le personnel soignant et enseignant, les chauffeurs, les forces de l'ordre, les services de secours, ceux des communes et de l'État, les agriculteurs, le personnel qui accueille des enfants, des personnes âgées, malades, en situation de handicap, celui et celle qui travaille dans les magasins d'alimentation, les professionnels dans nos organes de presse ...

Nous adressons un appel à tous les partis politiques, les ONG, les syndicats, les associations et groupes, quels qu'ils soient, de continuer à s'associer à cette vague de solidarité. Au-delà de tout ce qui nous sépare, le moment est venu de nous concentrer sur ce qui nous unit.

Il est important pour nous d'attirer votre attention sur le fait que cette crise touche certaines personnes plus lourdement, accentue des injustices et des discriminations,

rend encore plus visibles certaines fractures. La liste est longue et nous voudrions donner quelques exemples.

Nous pensons aux personnes qui sont sans domicile fixe ou qui souffrent de dépendances. Leur situation déjà marginalisée risque d'être amplifiée et ils auront alors une double peine à porter.

La crise du logement rendra encore plus difficile la situation des familles contraintes à vivre en permanence dans des locaux insalubres ou trop petits. Dans les familles dans lesquelles un ou plusieurs de ses membres sont susceptibles d'être victimes de violence, le confinement augmentera le risque de maltraitance.

Il faut se pencher sur la situation des plus jeunes, qui sont en difficultés d'apprentissage ou qui présentent des troubles de comportement, qui ne peuvent pas bénéficier d'un encadrement scolaire et éducatif adéquat dans leur milieu familial et cela quelles que soient les mesures d'accompagnement prises par les autorités scolaires. Une préoccupation de la CCDH concerne le danger d'une utilisation excessive des jeux vidéo comme passe-temps, surtout auprès des adolescents livrés à eux-mêmes.

La précarité qui touche beaucoup de nos concitoyens et que nous n'avons jamais été en mesure de juguler ne va pas diminuer, au contraire : la crise économique va créer un risque d'appauvrissement plus conséquent.

Il faut penser aussi aux personnes privées de liberté, que ce soit en prison ou au centre de rétention.

Nous sommes préoccupés par la situation des réfugiés qui vivent dans les centres d'accueil, celle des malades chroniques et handicapés qui nécessitent une continuité de soins, ...

Dans la mesure où de nombreuses ressources hospitalières ont été centralisées pour lutter contre les conséquences de la contamination par le virus, n'y a-t-il pas un danger que ces ressources viennent cruellement à manquer dans d'autres services ?

Toutes les associations qui s'engagent en première ligne pour les besoins de ces personnes sont très méritoires : il faut les écouter, car elles sont les caisses de résonance pour ces personnes, mais, plus encore, elles doivent bénéficier de toutes les aides nécessaires.

Je voudrais conclure en soulignant que cette crise nous met toutes et tous devant nos responsabilités : s'il est important de réagir dans le court terme, il ne faut pas oublier l'essentiel. A la sortie de la crise sanitaire toutes les limitations aux droits et libertés fondamentales devront être levées. Il faudra aussi prendre du temps pour s'occuper des personnes qui ont le plus souffert. Nous ne sommes pas seuls.

Nous partons du fait, qu'après tous ces bouleversements, notre société aura changé et se sera réinventée : il y aura des progrès en termes de solidarité, de nouvelles formes de travail, de nouvelles stratégies pour joindre les personnes isolées et aussi pour réduire les inégalités sociales. Il y aura moins d'outrage à la dignité.

Nous sommes confiants de ce qui arrivera.

27 mars 2020

Gilbert Pregno

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

L'intelligence artificielle à la lumière des droits humains

Par Tamara Turcarelli, stagiaire de la CCDH du 1^{er} au 31 mars 2021

1. Qu'est-ce que l'intelligence artificielle ?

Celle qui fait part intégrante de notre quotidien, semble être encore trop peu connue. L'intelligence artificielle peut être définie comme un processus d'imitation de l'intelligence humaine. On peut distinguer ici le « système expert » du « machine learning ». Le système expert se limite à exécuter une tâche répétée dans le temps. Nous pouvons ici faire référence aux systèmes de détection automatique de fraudes par cartes de crédit ou encore au système de monitoring automatique des signes vitaux des patients. L'intelligence artificielle en machine learning, quant à elle, est tout autre chose. On peut la comparer à un nouveau-né, très perspicace, qui ne cesse d'apprendre de son entourage, développant ainsi de nouvelles compétences.

2. Quel est le moteur de l'intelligence artificielle ?

Pour apprendre et se développer, les ordinateurs ont besoin de données à analyser et sur lesquelles s'entraîner. L'intelligence artificielle ne peut fonctionner sans les données numériques que chacun de nous met à disposition quotidiennement. Pensons à combien de temps nous passons tous les jours devant un écran. Pensons surtout à combien de temps passent nos enfants devant un écran. Et aussi, rendons-nous compte que jamais nos données n'ont été disponibles à une aussi grande échelle. En effet, la pandémie n'a fait qu'augmenter notre présence en ligne. Ici, un premier problème se présente, soit celui lié au consentement à la récolte, au stockage et au traitement de nos données. Lisez-vous, à chaque fois que vous surfez sur un site internet, ce que ce dernier prévoit en termes de données ou donnez-vous plus simplement et assez rapidement votre « consentement » ? Il y a lieu de se demander si cliquer sur « accepter » ou cocher une case équivaut à donner un consentement libre, éclairé, univoque et spécifique. Il y a lieu de se demander de ce qu'il en est du consentement des enfants...

3. Une intelligence artificielle biaisée?

Revenons-en au machine learning, qui se nourrit de données, afin d'auto-apprendre. Imaginons de fournir des données biaisées à la machine. Cela pourrait être volontaire ou involontaire. Fait est que la machine sera, bien évidemment, biaisée. Le système est également biaisé si, au lieu de fournir des données biaisées, l'intelligence artificielle apprend à partir d'un échantillon biaisé. Quelques exemples pour une meilleure compréhension : Fermez les yeux et essayez de visualiser un pantalon..... Maintenant, ouvrez les yeux. À quel type de pantalon avez-vous pensé ? À un jogging, à un pantalon classique, un pantalon court, $\frac{3}{4}$ ou à patte d'éléphant. Un leggin peut-être ? Chacun d'entre nous a pensé à un type de pantalon différent sur la base de ses propres habitudes. Ainsi, lorsque l'être humain montre à un système d'intelligence artificielle un pantalon, quel « pantalon » va-t-il lui montrer, afin que ce dernier apprenne ? Je suis confiante que la personne montrera tout type de pantalon à la machine. Mais si elle en oubliait un... ? Et bien, la machine serait biaisée. Il est assez facile de comprendre, que la finalité de la non-discrimination peut être rejointe si, et seulement si, le système est à 100% inclusif. Maintenant, un exemple d'apprentissage

à partir d'un échantillon biaisé. Parlons de Tay, une intelligence artificielle développée par Microsoft, capable de participer à des conversations sur les réseaux sociaux, tel un internaute. Tay a d'abord été fournie des données d'origine de son créateur et de conversations types. Ensuite, elle était censée apprendre au fil de ses échanges avec les humains. Tay n'a cependant pas tardé à dérapier... Elle est arrivée à affirmer qu'elle déteste les féministes qui devraient brûler en enfer et qu'Hitler n'a rien fait de mal. Si une intelligence artificielle devient raciste, misogyne et antisémite après seulement 16 heures d'échanges avec les internautes, c'est surtout parce qu'elle s'est mise à ressembler trop vite, à ceux avec qui elle a échangé en ligne, soit ceux desquels elle a auto-appris.

4. Le ciblage comportemental

Outre ce qui est de la discrimination au sens strict que nous pouvons retrouver dans de milliers d'autres exemples, l'intelligence artificielle présente toute une série d'autres risques. Analysons ceux liés au ciblage comportemental, qui provient du monde du marketing et qui peut être employé outre ce strict champ d'application. Le fait qu'une personne soit ciblée par une publicité déterminée, suggère qu'elle ait été identifiée comme personne appréciant le bien ou le service proposé et donc susceptible de l'acheter. La publicité a donc un impact sur le comportement : il se peut que la personne visée achète des biens ou services, alors que ce n'était pas son intention initiale et ceci alors même que qu'elle n'a aucun besoin du produit commercialisé. Encore, la personne peut être menée à choisir pour une marque plutôt qu'une autre. Le ciblage comportemental est rendu possible par l'analyse de données collectées par les sites internet. Certaines plateformes publicitaires se basent sur ces données avec la seule finalité de comprendre le comportement et les centres d'intérêt des personnes. Il y a ainsi établissement d'un authentique profil numérique personnel.

Or, le problème lié au ciblage comportemental, qui va outre une opération de marketing, concerne, par exemple, notre démocratie. Une publicité ciblée est une publicité non-publique et donc cachée. Ainsi, lorsqu'on applique le ciblage comportemental à des fins politiques, il y a communication cachée en dépit de ce qui est la « place publique ». En démocratie, la communication politique est habituellement publique, et donc contrôlable socialement quant aux informations mensongères, voire détournées, ce qui rend possible de combattre ce type d'informations dans le contexte dans lequel elles sont exprimées. Lorsqu'elle est publique, la communication politique peut rester générale, afin d'atteindre des électeurs potentiels diversifiés, ou être plus spécifique, et donc dirigée vers un groupe d'électeurs potentiels déterminé. La communication politique publique fait venir moins la possibilité de dire à chacun ce qu'il veut entendre. Le problème est en effet qu'en réalité, en démocratie, il n'est pas possible de donner à chacun ce qu'il souhaite. Le ciblage comportemental politique est donc susceptible de constituer une menace abominable à la démocratie électorale, telle que nous la connaissons. Les entreprises de nouvelles technologies, spécialisées dans l'analyse de données à grande échelle et le conseil en communication ont pour mission de permettre d'influencer le comportement des personnes. Pensons aux scandales liés à *Cambridge Analytica* et à *Aggregate IQ* dont il fût tant parlé. Il est plus qu'évident que ce type d'entreprises de nouvelles techs jouent un rôle important en politique, comme ailleurs : personne ne dépenserait une partie substantielle de ses finances électorales pour une cause nulle.

5. Les Deepfakes

Le deepfake est une photo, sinon un enregistrement vidéo ou audio réalisé ou modifié grâce à l'intelligence artificielle. On peut ici penser aux applications capables de générer des photos sur lesquelles nous apparaissions plus jeunes ou un peu plus mûrs. Cependant, les deepfakes peuvent, hélas, se pousser au-delà du divertissement : manipulation, désinformation, humiliation, diffamation... les dangers des deepfakes sont de plus en plus nombreux.

Imaginons la création d'un deepfake d'une personne ayant la seule finalité de lui nuire ou encore un deepfake représentant un enfant qui subit des violences sexuelles. Il est vrai que l'enfant en question n'est pas réel, et qu'il n'y a donc pas d'atteinte effective à la personne, mais n'y a-t-il pas là un problème éthique ? L'Italie, par exemple, a introduit l'article 600 quater 1 dans son Code pénal en prévoyant des sanctions pour les personnes qui produisent et/ou commercialisent ce type de contenu. Vous pouvez facilement constater de quelle façon l'intelligence artificielle est capable d'influencer notre comportement, notre société, nos codes...enfin notre vie.

6. Une intelligence artificielle positive ?

Il ne s'agit pas ici de condamner l'intelligence artificielle, qui a, et ceci est certain, beaucoup d'avantages. Pensons aux cartes géographiques interactives qui nous aident quotidiennement à rejoindre une certaine destination dans le mineur temps possible. Pensez à notre Laboratoire national de santé qui utilise d'ores et déjà un outil d'intelligence artificielle capable de diagnostiquer des tumeurs au cerveau sur la base d'un marqueur moléculaire, améliorant ainsi les capacités de diagnostic du laboratoire. L'intelligence artificielle pourra nous aider à diagnostiquer des maladies de manière précoce. Pensons aux personnes atteintes par une maladie rare... Il est probable que ces dernières se tournent vers plusieurs professionnels avant de comprendre de quoi elles sont atteintes. L'intelligence artificielle, par contre, peut intégrer les connaissances de tous ces médecins et les partager avec ses utilisateurs, générant ainsi un gain de temps considérable. N'est-ce pas là un merveilleux exemple d'intelligence artificielle positive ?

7. L'impact de l'intelligence artificielle sur les droits humains : l'aspect à monitorer

Les systèmes d'intelligence artificielle devraient être développés et utilisés dans le respect plus total de l'autonomie des personnes, ce qui inclut la liberté de pensée et de décision de chacun, qui sont sans aucun doute des droits humains. Un système d'intelligence artificielle ne devrait jamais être développé, et encore moins, utilisé, dans le but d'influencer, voire manipuler. Il est grand temps de s'intéresser au sujet, de tâter la naissance de nouveaux droits fondamentaux, de monitorer les effets qu'ont les systèmes d'intelligence artificielle sur le respect des droits humains. Il est primordial que les personnes soient conscientes au plus haut degré de celle qui nous entoure quotidiennement. Cette prise de conscience doit passer par les écoles, de sorte que même les plus petits soient informés sur les différents développements de l'intelligence artificielle possibles. Des campagnes de sensibilisation doivent être lancées et ceci en visant toute catégorie de personnes, et en n'oubliant surtout pas les parents de jeunes enfants. Nos petits sont de plus en plus connectés à internet et de moins en moins entre eux. La pandémie n'a fait qu'accentuer cette déconnexion sociale. L'intelligence

artificielle ne peut plus être un tabou. Beaucoup ne s'efforcent pas à se pencher sur le sujet au vu du fait que l'intelligence artificielle est invisible et qu'il n'est souvent pas évident de comprendre son étendue. Cet article a pour vocation de faire émerger l'intelligence artificielle et de sensibiliser grands et petits quant à sa présence et à ses effets qui peuvent être positifs ou négatifs. Les problèmes affrontés ici sont très loin d'être exhaustifs. Parlons-en, analysons l'intelligence artificielle à la lumière de nos droits humains.

L'égalité des femmes et des hommes Quelle approche politique ?

Par Maddy Mulheims, membre de la CCDH

Au cours de l'année 2020 le groupe de travail « Égalité des femmes et des hommes » de la CCDH a analysé la politique luxembourgeoise d'égalité entre les femmes et les hommes par rapport à son efficacité concernant le changement culturel en faveur de l'égalité de droit et surtout de fait entre les sexes. La CCDH envisageait d'organiser le 10 novembre 2020 une conférence sur l'importance de l'intégration de la dimension du genre dans tout acte politique. Madame Patricia Schulz, membre du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (2011 -2018) experte suisse de renommée internationale avait accepté de témoigner de sa large expérience de la juridiction onusienne et de contribuer au débat sur la nécessité d'appliquer l'approche genre en politique.

La conférence n'ayant pas pu avoir lieu, dû aux contraintes de la pandémie, les analyses et le travail préparatoire du groupe de travail gardent néanmoins toute leur actualité. L'approche de genre nous semble plus que jamais nécessaire afin d'analyser l'impact de la pandémie en termes de genre et d'égalité et trouver des réponses politiques adéquates, d'améliorer le plan d'action égalité (2019-2023) et en assurer une mise en œuvre efficace, ou bien d'appuyer la candidature du Luxembourg à un siège au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

Comme toile de fond servaient les documents

- La mise en œuvre des observations finales du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) de l'ONU sur les sixième et septième rapports périodiques du Luxembourg (CEDAW/C/LUX/6-7), 14 mars 2018
- Les recommandations de la Commission consultative des droits de l'Homme du Luxembourg (CCDH) depuis 2010 à l'attention du Gouvernement.
- L'examen approfondi au niveau du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du 25^e anniversaire de la conférence mondiale sur les femmes et l'adoption de la Déclaration et du programme d'action de Beijing (1995) - apport Pékin +25
- 3^e Plan national pour un développement durable, Mise en œuvre des objectifs 1 et 5. Décembre, 2019, p.18-19

L'analyse préliminaire menait aux constats suivants :

Le document politique de l'accord de coalition (2018) ne couvre que quelques sujets concernant une politique d'égalité entre les femmes et les hommes à savoir « la représentativité des femmes au niveau de la prise de décision politique et économique, l'augmentation du taux de travail féminin, la lutte contre les stéréotypes liés au genre, notamment dans le contexte de l'orientation des études académiques et des choix professionnels, l'analyse du rôle des médias dans la communication des images et des rôles stéréotypés, ainsi que l'amélioration de l'aide et de l'assistance aux victimes de la violence domestique et de la traite des êtres humains. » Il y a quelques détails sur la mise en œuvre concrète de la politique d'égalité dans différents ministères et

administrations, par exemple « l'élaboration d'une politique étrangère féministe, la politique d'égalité des femmes et des hommes dans le domaine de la coopération au développement ». Quelques mesures spécifiques concernant l'égalité de genre seront à mener par le ministère de tutelle, le Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, notamment l'élaboration d'un nouveau plan d'action pour l'égalité des femmes et des hommes, faisant toujours défaut. Sous le chapitre de l'accord de coalition concernant la gouvernance (6 lignes) sont mentionnées les actions à continuer : le plan d'action, des statistiques ventilées par sexe et la politique communale d'égalité. L'éducation à l'égalité est mentionnée en quelques lignes sous la responsabilité du ministère de l'éducation.

Le Comité CEDAW avait pourtant adressé en mars 2018 un nombre considérable de recommandations au gouvernement l'invitant à analyser toutes ses politiques, les structures mises en place depuis 1995 et abandonnées depuis 2013 (sauf le comité interministériel de l'égalité des femmes et des hommes), les résultats de la politique de lutte contre la prostitution, la traite, la violence domestique, les stéréotypes, etc.... **Ce rapport du comité de l'ONU met en évidence que la politique d'égalité entre les femmes et les hommes a perdu en qualité et en profondeur.** La **redevabilité** (*accountability*) comme obligation politique à rendre compte aux citoyen.e.s n'est pas ancrée dans les mesures politiques. Le gouvernement n'a pas encore établi de plan d'action ni d'échéancier pour la mise en œuvre des recommandations du Comité CEDAW ni de celles d'autres comités onusiens qui portent sur le sujet de l'inégalité de genre et de discrimination à l'égard des femmes. Il se dit pourtant « attacher une grande importance au respect de ses obligations et engagements internationaux ».

La CCDH regrette que le gouvernement n'ait pas profité du document indiquant les principaux sujets de préoccupation et les recommandations des expert.e.s internationaux/ales pour définir son programme pour 2018-2023. Elle avait, quant à elle, fait le même constat dans ses doléances adressées aux partis politiques en vue des élections d'octobre 2018, et souligné que **l'intégration de la perspective de l'égalité des femmes et des hommes** (perspective du genre) est une approche préventive dont l'objectif est de détecter et d'éviter des politiques qui créent ou accentuent des inégalités entre les femmes et les hommes. Cette prise en compte intervient dès la conception des politiques. Elle permet de ne pas se limiter à une action correctrice a posteriori et de modifier les mesures prévues afin qu'elles ne produisent pas d'impact négatif. Cette approche est transversale et structurelle : elle devrait s'appliquer à tous les domaines politiques ainsi qu'à toutes les étapes (préparation, décision, mise en œuvre et évaluation). Il faudrait donner une base légale à l'approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes et en faire une force contraignante de la politique de cohésion sociale.

Aux vues de toutes sortes d'inégalités et de discriminations, cette approche contribue à renforcer la qualité, l'efficacité, la cohérence et la transparence des politiques publiques. C'est un outil indispensable à toute politique d'égalité qui permet également de répondre aux besoins de personnes ou groupes susceptibles de discriminations multiples et croisées, sur la base de l'appartenance à une religion, leur origines ethniques et sociaux, leur orientation sexuelle, leur identité de genre, la présence un handicap, l'âge et autres.

La CCDH a rappelé dans ce contexte l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme selon lequel « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et droit » et l'article 11.2 de la Constitution qui stipule « les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. »

La CCDH ne voit pas non plus comment la perspective du genre est intégrée dans le 3^e Plan de développement durable, de décembre 2019.

Par ailleurs, l'approche et les outils du gender mainstreaming sont encore plus nécessaires afin d'analyser l'impact de la crise du Covid-19 en termes de genre et d'égalité et de mettre en place, suivre et évaluer une réponse politique, sociale et économique adaptée. La pandémie a en effet rendu plus visibles les inégalités structurelles persistantes dans notre société et accentué notamment la précarité sociale et économique des femmes, surreprésentées dans les emplois considérés essentiels mais sous-rémunérés et peu valorisés, la distribution inégalitaire des tâches domestiques, garde des enfants et soins aux personnes âgées ou dépendantes, la vulnérabilité aux discriminations et à la violence de genre.

L'objectif visé par la conférence :

Par cette conférence grand public, la CCDH voulait avant tout faire du *gender mainstreaming* l'outil clé des politiques pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes.

La conférence aspirait également à contribuer à l'établissement et la mise en œuvre d'un nouveau plan d'action national pour l'égalité entre les femmes et les hommes qui couvrirait les actions de tous les ministères. L'experte Patricia Schulz avait été invitée à contribuer, par des exemples internationaux des jurisprudences du Comité CEDAW, à la prise de conscience que l'objectif politique de l'égalité des femmes et des hommes ne se réalise que par une stratégie cohérente et une vision globale portées par l'ensemble du gouvernement et par des acteurs/actrices confirmé.e.s en genre. Les actions ciblées concernant des discriminations spécifiques restent importantes mais gagneraient en valeur en étant intégrées dans un concept politique dont le gouvernement est redevable pour informer la population et pour mieux la sensibiliser au changement de culture entre les femmes et les hommes. Patricia Schulz aurait informé sur l'approche du gender mainstreaming, la méthode/ les efforts de mise en œuvre afin de *Réussir la politique d'égalité des femmes et des hommes*. Elle aurait pu exprimer des critiques, mais surtout faire des suggestions constructives illustrées par des exemples de cas de la jurisprudence du Comité CEDAW.

Le Comité CEDAW avait d'ailleurs indiqué une série d'actions politiques nécessaires pour consolider la politique d'égalité par un mécanisme institutionnel national.

Le groupe de travail a constaté que le Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes n'a guère considéré les recommandations du Comité CEDAW ni celles de la CCDH qui a publié sa position sur ce Plan d'action le 24 novembre 2020¹.

¹ La position de la CCDH sur le Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes, 17/07/2020

Extraits des observations finales du Comité CEDAW

Mécanismes nationaux pour le progrès des femmes

19. Le Comité se félicite des efforts déployés par l'État partie pour faire participer les hommes et les garçons aux initiatives visant à promouvoir l'égalité des sexes. Il prend note de la multiplicité des entités impliquées dans l'instauration d'une égalité des chances dans l'État partie. Il se félicite de la nomination de responsables de l'égalité des sexes au sein de plusieurs ministères et départements du Gouvernement. Il relève toutefois avec préoccupation :

a) Que le ministère de l'Égalité des chances s'attache à promouvoir l'égalité des chances, adopte une approche neutre du point de vue du genre et n'accorde peut-être pas une priorité suffisante à la promotion de la femme en vue de parvenir à l'égalité des droits et à l'égalité réelle dans tous les domaines visés par la Convention ;

b) Que le mandat limité du ministère de l'Égalité des chances, qui est loin de couvrir les progrès des femmes dans tous les domaines visés par la Convention et les formes convergentes de discrimination ;

c) Qu'il n'existe pas de cadre stratégique pour la mise en œuvre de la Convention qui tienne compte des formes de discrimination multiples et croisées, et de la prise en compte et de la budgétisation de la problématique femmes-hommes ;

d) Qu'il n'existe pas d'indicateurs pour suivre et évaluer la mise en œuvre du plan national d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018, ou d'un système de suivi pour identifier les ressources allouées à l'exécution des activités correspondantes ;

e) Que le rôle du Comité interministériel à l'égalité entre femmes et hommes a été examiné, qui assure la coordination entre les ministères en ce qui concerne la mise en œuvre du plan d'égalité des femmes et des hommes ;

f) Que des cellules genre ont été supprimées dans tous les ministères, tandis que les délégués à l'égalité n'ont pas encore été désignés dans tous les ministères et départements publics, et que tous les responsables de l'égalité des sexes n'ont pas les capacités nécessaires pour assurer l'application transversale du plan pour l'égalité des hommes et des femmes ;

g) Qu'il n'existe pas de collecte, d'analyse et de diffusion de données ventilées par sexe nécessaires pour évaluer les effets et l'efficacité des activités et programmes existants et prévus en vue de l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les sphères de la vie.

20. Le Comité, rappelant les orientations fournies dans la Déclaration et le Programme d'Action de Beijing sur les mécanismes institutionnels de promotion de la femme et sur l'intégration d'une perspective sexospécifique dans la législation, les politiques, des programmes et des projets publics, encourage l'État partie à renforcer la participation des hommes et des garçons à la promotion de la femme, conformément à la Convention, et recommande à l'État partie :

a) D'évaluer les effets de la transformation du ministère de la Promotion féminine en ministère de l'Égalité des chances et, en conséquence, la tendance vers une

démarche neutre du point de vue du genre, et d'évaluer l'action menée auprès des hommes et des garçons dans la réalisation d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes ;

b) De revoir le mandat du ministère de l'Égalité des chances afin d'inclure la promotion des femmes dans tous les domaines couverts par la Convention et l'élimination des formes convergentes de discrimination, notamment à l'égard des femmes appartenant à des minorités religieuses, raciales et sexuelles ;

c) D'adopter un cadre stratégique global en faveur de l'égalité des sexes pour analyser les facteurs structurels à l'origine des inégalités persistantes, notamment les stéréotypes discriminatoires concernant les rôles et les responsabilités des femmes et des hommes au sein de la famille et de la société, et pour s'attaquer à ces facteurs et les formes convergentes de discrimination à l'égard des femmes appartenant à des groupes défavorisés, et de veiller à ce que le cadre prévoie l'intégration et la budgétisation des questions de genre favorisant l'égalité des sexes ;

d) De définir des indicateurs et un budget pour permettre des évaluations régulières des progrès réalisés dans la mise en œuvre et l'impact du plan d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018 ;

e) De garantir la continuité de la coordination entre les entités chargées de la mise en œuvre du plan d'égalité des femmes et des hommes et veiller à ce que l'entité de coordination concernée soit dotée du mandat, de la visibilité et des ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter efficacement de sa mission ;

f) De désigner des responsables de l'égalité des sexes à un niveau suffisamment élevé dans tous les ministères et départements du gouvernement ; de redoubler d'efforts pour que tous les responsables de l'égalité des sexes bénéficient de ressources techniques et financières suffisantes pour mettre effectivement en œuvre le plan d'égalité des femmes et des hommes ; et d'intégrer leurs responsabilités en tant qu'agents de l'égalité des sexes dans leurs plans de travail en tant que fonctionnaires ;

g) De redoubler d'efforts pour améliorer la collecte de données ventilées par sexe afin d'évaluer l'impact et l'efficacité des activités et programmes en cours et à venir, notamment dans le cadre du plan d'égalité des femmes et des hommes.

En outre le Comité CEDAW a également émis une recommandation concernant la CCDH.

Institution nationale de défense des droits de l'homme

21. Le Comité s'inquiète de ce que la Commission consultative des droits de l'homme ne dispose pas des ressources humaines, techniques et financières nécessaires pour s'acquitter efficacement de sa mission.

22. Le Comité recommande à l'État partie d'améliorer l'affectation des ressources à la Commission consultative des droits de l'homme et de mettre en œuvre les recommandations formulées en 2015 par l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'Homme.

Partie II : Les activités de la CCDH en 2020

A. Avis, rapports, communiqués et autres publications de la CCDH¹

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 2020 soit à la demande du gouvernement soit de sa propre initiative, des avis (4 auto-saisines et 10 saisines) sur des projets de loi et règlements grand-ducaux, des rapports, prises de positions, lettres ouvertes et communiqués sur d'autres questions concernant les droits de l'Homme au Luxembourg.

1. Avis

- [Avis sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés prévue à l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, 16/12/2019 \(autosaisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, 25/02/2020 \(autosaisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi 7521 portant approbation du Protocole P029 de l'Organisation internationale du Travail relatif à la Convention sur le travail forcé, 30/03/2020 \(autosaisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi 7585 concernant les mesures temporaires relatives à la libre circulation des personnes et l'immigration, 02/06/2020 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 \(COVID-19\), 09/06/2020 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7622 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 13/07/2020 \(autosaisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7634 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 22/07/2020 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°7645 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 28/08/2020 \(saisine\)](#)

¹ 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

- [Avis complémentaire sur le projet de loi n°7645 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 10/09/2020 \(saisine\)](#)
- [Deuxième avis complémentaire sur le projet de loi n°7645 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 18/09/2020 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi 7683 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 27/10/2020 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi 7694 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 20/10/2020 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi 7733 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 14/12/2020 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi 7738 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, 23/12/2020 \(saisine\)](#)

2. Rapports

- [Rapport de la CCDH sur le droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, 25/02/2020](#)

3. Communiqués

- [Communiqué commun de la CCDH et du CET sur le nouveau Plan d'action national de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024, 11/02/2020](#)
- [La position de la CCDH sur le Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes, 17/07/2020](#)
- [Communiqué commun de la CCDH, du CET et des associations Daaf flux, VGSL, LACI et Hörgeschädigtenberatung SmH à l'occasion de journée internationale des personnes en situation de handicap, 03/12/2020](#)

4. Prises de position

- [La position de la Commission consultative des Droits de l'Homme sur le Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes,](#)
- [Communiqué commun de la CCDH, du CET et des associations Daaf flux, VGSL, LACI et Hörgeschädigtenberatung SmH à l'occasion de journée internationale des personnes en situation de handicap, 03/12/2020](#)

5. Lettres ouvertes

- Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre au sujet de la pandémie, 27/03/2020
- Lettre ouverte au Président de la Chambre des Députés et au Premier Ministre, Dotons le Centre pour l'Égalité de Traitement de réelles compétences et de suffisamment de moyens pour lutter contre les phénomènes discriminatoires en général et le racisme en particulier, 27/04/2020
- Lettre ouverte de la CCDH, du CET et de l'Ombudsman sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap², 09/07/2020

B. Missions spécifiques de la CCDH

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

La crise sanitaire a eu son impact sur les travaux en relation avec la traite des êtres humains. Ce dossier n'a pas pu bénéficier du même suivi que les années précédentes et surtout les acteurs du terrain ont fait état des difficultés rencontrées pour assurer le contact et la prise en charge des victimes de la traite.

La CCDH a participé en tant qu'observateur à 3 réunions du Comité de suivi (janvier, avril et juillet) dont 2 en présentiel.

Comme chaque année, la CCDH a participé aux **réunions du réseau informel des rapporteurs nationaux de l'Union européenne**. En raison de la crise sanitaire, les deux réunions ont eu lieu sous forme de visio-conférence.

La réunion de juin, sous présidence croate tournait autour de l'élaboration de la nouvelle stratégie européenne concernant l'éradication de la traite des êtres humains. La réunion d'octobre, sous présidence allemande, était consacrée à la présentation du 3^e rapport de la Commission européenne sur les progrès faits en matière de lutte contre la traite des êtres humains³.

En 2020, la CCDH a également eu des échanges avec des représentants de l'Ambassade des États Unis au Luxembourg, en vue de l'élaboration du *Trafficking in Persons Report* que le Département d'État publie chaque année. Le Luxembourg reste dans la catégorie 1, c'est-à-dire la catégorie des pays qui respectent entièrement les normes minimales du *Trafficking Victims Protection Act*. Un certain nombre de recommandations ont toutefois été adressées aux autorités luxembourgeoises. Parmi

² Version allemande disponible sur https://ccdih.public.lu/content/dam/ccdh/fr/lettres_ouvertes/2020/Offener-Brief-CCDH-CET-Ombudsman.pdf

³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/third-report-progress-made-fight-against-trafficking-human-beings_en

ces recommandations figurent celles de prévoir des peines d'emprisonnement pour les trafiquants, d'organiser davantage de formations pour les juges, d'augmenter les ressources des services d'assistance aux victimes afin qu'ils puissent assurer une permanence, de promouvoir une approche centrée sur la victime dans le contexte de la procédure d'identification des victimes mineures, d'augmenter le nombre d'inspecteurs du travail et de leur donner le pouvoir et les moyens d'agir de manière proactive, d'évaluer le Plan d'action national et d'établir une hotline pour les victimes de la traite.

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

- **Nouveau Plan d'action de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024**

Le 12 février 2020 la CCDH a publié, ensemble avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET) un communiqué sur le nouveau Plan d'action national du gouvernement de mise en œuvre de la Convention.

Le 11 février, le Gouvernement a présenté le second [Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024 \(PAN\)](#). La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) et le [Centre pour l'égalité de traitement \(CET\)](#), qui avaient été désignés mécanismes nationaux de promotion et de suivi de la [Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées](#), saluent l'adoption de ce Plan d'action attendu depuis plus d'un an, le premier PAN ayant déjà expiré en 2017. Ils rappellent que le Ministère de la Famille avait invité les 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.

La CCDH et le CET regrettent que les personnes concernées et leurs organisations n'aient pu consulter ni commenter l'intégralité du projet de PAN avant son adoption par le Conseil de Gouvernement en décembre 2019. Par ailleurs, il aurait été souhaitable de les informer, au préalable, de la présentation du PAN le 15 janvier 2020 à la Commission parlementaire compétente et à la presse. Aussi est-il difficile de vérifier si les propositions faites dans les groupes de travail ont été reprises dans le PAN. L'approche participative n'a ainsi été appliquée qu'en début des travaux, mais non pour l'élaboration finale du PAN, alors qu'elle doit rester au centre de toute démarche en la matière. La CCDH et le CET rappellent ici la devise du mouvement des personnes handicapées « Ne faites rien pour nous sans nous » et incitent le Gouvernement à garantir, tant pour l'élaboration d'un prochain PAN que pour la mise en œuvre du PAN actuel, une réelle implication des personnes concernées dans toutes les étapes à venir et une communication transparente à cet égard.

A première vue, il s'agit d'un document détaillé, avec des mesures précises et concrètes. Le fait que le PAN prévoit des évaluations par des experts externes est à saluer. Il aurait été utile d'assortir les différentes mesures d'échéances pour leur mise en œuvre. Celles-ci se trouvent actuellement dans un fichier Excel à part, auquel on peut accéder par un lien à la fin de chaque chapitre, ce qui rend difficile la lecture du document, surtout pour un document qui se veut accessible. De plus, au moment de la présentation au grand public le 11 février, la version allemande et en langage facile n'étaient pas encore disponibles.

De manière générale, la CCDH et le CET notent avec satisfaction que des progrès ont été faits depuis l'adoption du premier PAN en 2012, dont notamment la reconnaissance de la langue des signes allemande, la rédaction en langage simple du contenu de certaines pages du site guichet.lu, le renforcement du bureau de compétences KLARO, la loi sur l'accessibilité des sites web du secteur public etc.

Toutefois, du chemin reste à faire dans bien d'autres domaines. Ainsi, le CET et la CCDH insistent pour que la réforme du régime de la tutelle/curatelle et du droit national de la protection des majeurs, qui avait déjà été annoncée dans le premier PAN et dans l'accord de coalition, soit entamée et menée à bien dans les meilleurs délais. Les mesures y relatives annoncées dans le nouveau PAN sont prometteuses. D'autres dossiers de grande envergure concernent l'accès au marché de travail ordinaire et le maintien dans l'emploi ou encore l'assistance personnelle. Le CET et la CCDH soulignent que toute mesure y relative devra respecter le principe de l'autonomie et dûment prendre en compte les besoins spécifiques des personnes concernées.

Le nouveau PAN se veut ambitieux, il met le Gouvernement dans son ensemble devant des défis considérables et ne peut réussir sans une forte coordination et coopération entre les différents ministères concernés.

La CCDH et le CET suivront de près la mise en œuvre du plan d'action et ne manqueront pas de rappeler au Gouvernement ses engagements en la matière et d'informer le Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées sur la situation au Luxembourg. Par ailleurs, la CCDH et le CET feront le suivi des réalisations annoncées dans le PAN et ne manqueront pas d'y revenir, le moment venu, notamment à la lumière des recommandations faites par le Comité des Nations Unies en 2017.

- **Lettre ouverte de la CCDH, du CET et de l'Ombudsman sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap⁴**

Le 9 juillet 2020, la CCDH, le CET et l'Ombudsman ont publié une lettre ouverte au sujet de certaines pratiques existant dans les institutions et foyer pour personnes en situation de handicap.

⁴ Version allemande disponible sur https://ccdhdh.public.lu/content/dam/ccdh/fr/lettres_ouvertes/2020/Offener-Brief-CCDH-CET-Ombudsman.pdf

La CCDH, le CET et l’Ombudsman ont pris connaissance de pratiques inquiétantes existant dans des institutions de soins accueillant des personnes en situation de handicap. Il s’agit entre autres de l’accès inopiné du personnel dans la chambre des personnes handicapées, la non fermeture de la porte du logement pendant les prestations de soins, la pesée collective systématique de tous les résidents, les mesures de sanctions et de représailles plus ou moins subtiles subies par les personnes concernées lorsqu’elles formulent un souhait particulier ou une opinion divergente de celle de l’institution, l’écartement non fondé des élections de délégués résidents, la mise au calme plus ou moins forcée par des médicaments sur des personnes inaptes à s’exprimer, le tutoiement des personnes handicapées, ...

Les organisations signataires rappellent que le Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées et soulignent que ces transgressions, qui semblent être des pratiques récurrentes, sont contraires aux droits de l’Homme et aux dispositions de la Convention.

Même si ces pratiques ne sont pas le fruit de mauvaise volonté, elles sont vécues par les personnes en situation de dépendance comme une violence institutionnelle.

La CCDH, le CET et l’Ombudsman recommandent ainsi aux autorités de mettre en place un contrôle externe des institutions pour personnes handicapées. Une possible proposition serait d’élargir les compétences de l’Ombudsman et d’intégrer la visite des institutions dans les missions du contrôle externe.

En attendant cette mise en place, les organisations signataires invitent le gouvernement à faire analyser la situation dans les institutions par un expert indépendant, afin de recueillir les témoignages, identifier les causes du problème et faire des recommandations pour y remédier dans les meilleurs délais.

La crise sanitaire a rendu plus précaire encore la situation des personnes vulnérables, en particulier celles qui sont dépendantes de l’aide d’autrui. La détresse de nombreuses personnes âgées résidant dans des institutions exige que leur prise en charge s’effectue dans les meilleures conditions possibles dans un contexte de fragilité accrue.

Les 3 institutions ont, en décembre 2020, rencontré les représentants du secteur handicap pour discuter de cette problématique. Elles ont de nouveau insisté sur l’importance de mettre en place un interlocuteur neutre pour les personnes en situation de handicap ainsi que d’élargir le champ de compétences de l’Ombudsman lui permettant de chercher le dialogue avec les gestionnaires du terrain pour remédier ensemble aux plaintes rapportées. La CCDH, le CET et l’Ombudsman continueront à suivre de près la situation.

- [Journée internationale des droits des personnes handicapées, Communiqué commun de la CCDH, du CET et des associations Daaflux, VGSL, LACI et Hörgeschädigtenberatung SmH](#)

A l’occasion de la journée internationale des droits des personnes handicapées, la CCDH a publié ensemble avec le CET et des associations de et pour personnes

concernées un communiqué au sujet de l'accès à l'information des personnes sourdes, malentendantes et des porteurs d'implants cochléaires.

Le 3 décembre, journée annuelle proclamée par les Nations Unies, doit nous rappeler que l'égalité de participation sans discrimination des personnes en situation de handicap à la vie quotidienne n'est pas encore pleinement réalisée. Au Luxembourg, les associations « Solidarität mit Hörgeschädigten », Daaflox, VGSL, LACI et la Hörgeschädigtenberatung SmH soutiennent et défendent les besoins des personnes sourdes, malentendantes et des porteurs d'implants cochléaires. Ensemble avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET) et la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH), elles suivent de près la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), qui a été ratifiée au Luxembourg en 2011, ainsi que du 2^e plan d'action national du Gouvernement. Le CET est régulièrement interpellé par des requérant·e·s qui ne se sentent pas suffisamment informé·e·s. Pour cette raison, différents organes publics et ministères ont déjà été invités à plusieurs reprises à intensifier leurs efforts pour garantir une accessibilité totale. Depuis des années, divers problèmes existants sont connus par les services publics et les premières améliorations ont été mises en œuvre. Récemment, la pandémie du SARS-CoV-2 a montré une fois de plus l'importance d'une bonne communication pour réduire l'isolement dans lequel se trouvent déjà diverses personnes en situation de handicap. Plusieurs communications, qui récemment ont effectivement été plus inclusives, ont permis aux personnes en situation de handicap d'avoir un accès aux informations équivalent à celui du reste de la population et donc d'être traitées de manière égale. Malheureusement, certaines mesures prises en temps de crise ne peuvent pas répondre aux besoins de tou·te·s. Ainsi, le port obligatoire d'un masque pour les personnes déficientes auditives pose problème, car il rend la lecture labiale impossible. Pour atteindre une pleine inclusion pour tou·te·s, il existe encore de nombreux obstacles à éliminer, comme par exemple: les traductions de textes français en allemand et en langage facile à lire, les traductions en langue des signes et en braille, l'accessibilité des sites Internet, l'utilisation accrue d'assistant·e·s de communication et d'interprètes, plus d'informations accessibles aux déficient·e·s auditif·es·fs (p.ex. sous-titres, notifications d'urgences) ... Par ailleurs, des personnes ayant d'autres handicaps ou connaissances linguistiques peuvent également profiter de ces mesures, qui sont ainsi plus inclusives pour tou·te·s. Neuf ans après la ratification de la CRDPH, les organisations signataires espèrent que le bilan à l'occasion du 10^e anniversaire sera beaucoup plus positif.

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 2020.

1. La crise sanitaire

La pandémie Covid-19 n'est pas restée sans effets sur les activités de la CCDH. Comme tout le monde, la CCDH a dû adapter son fonctionnement, réorganiser ses ressources et annuler, voire reporter, certaines manifestations.

La CCDH a consacré dès la déclaration de l'état de crise une attention particulière au suivi de la pandémie et aux mesures décidées pour l'endiguer afin de pouvoir faire face au risque accru d'atteintes aux droits humains. Dans ses lettres ouvertes, articles, avis, interviews, rapports, mais aussi au sein du groupe *ad hoc* mis en place par le Premier ministre, la CCDH a souligné tant le rôle important des droits humains en temps de crise, que la nécessité de veiller à ce que « personne ne soit oublié ».

Tout au long de l'état de crise, la CCDH a suivi les développements et analysé les règlements grand-ducaux pris par le gouvernement sur base de l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution. Le 27 mars 2020, le président de la CCDH a adressé une [lettre ouverte](#) au Premier Ministre pour souligner l'importance des droits humains, surtout en temps de crise.

Après la fin de l'état de crise, la CCDH a avisé tous les projets de loi visant à prolonger et modifier les mesures de lutte contre la pandémie. En 2020, elle a rédigé dix avis sur huit projets de loi différents. À l'exception du projet de loi n°7622, pour lequel la CCDH s'est autosaisie, le gouvernement a toujours sollicité l'avis de la CCDH.

En même temps, la CCDH avait chargé un groupe de travail avec l'analyse des impacts de la crise sur les droits humains. Les résultats de cette analyse ont été publiés en février 2021 dans le rapport « *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?* ». ⁵

D'une manière générale, la CCDH a toujours reconnu que les circonstances exceptionnelles de la pandémie Covid-19 peuvent justifier la mise en place de mesures limitant les droits humains. Elle a aussi soutenu les efforts du gouvernement dans la lutte contre la pandémie et elle a reconnu tant la gravité des conséquences sanitaires de la pandémie du Covid-19, que la nécessité de limiter les contacts sociaux et physiques pour éviter la propagation du virus. Or, elle a aussi rappelé qu'il faut veiller à ce que ces mesures ne soient pas disproportionnées, que ces dernières doivent rester nécessaires et pas affecter plus sévèrement certaines parties de la population. La CCDH a tenu compte de cette dimension dans tous ses avis et consacré une attention particulière aux situations particulières dans lesquelles certaines personnes peuvent se trouver. Au vu de l'impact que la pandémie a eu et a encore dans différents domaines, la CCDH s'est donné comme objectif de tenir dûment compte, dans tous ses avis, des conséquences de la pandémie liée au Covid-19 auprès de nombreuses personnes vivant au Luxembourg. Ne pas en tenir compte crée une ignorance

5

https://ccdh.public.lu/content/dam/ccdh/dossiers_th%C3%A9matiques/bilan_covid19/rapports/2021/Covid-EffetsDroitsHumains-DocReflexion-20210225.pdf

dangereuse : d'une part, c'est ne pas tirer les leçons de cette période particulièrement troublée et, d'autre part, c'est ignorer le principe de précaution qui doit nous guider.

Si la CCDH s'est félicitée des efforts importants du gouvernement pour faire face à cette crise sanitaire dans le but de protéger la population tant de la propagation du virus, que de ses effets sociétaux, elle a aussi dû constater de nombreuses défaillances. À titre d'exemple, la CCDH a déploré à plusieurs reprises l'incohérence, le manque de précision, l'urgence dans laquelle certains projets de loi ont été adoptés, le manque de transparence et l'absence de données scientifiques justifiant les décisions du gouvernement. La très grande majorité des recommandations de la CCDH n'ont d'ailleurs pas été prises en compte par le gouvernement. Si elle pouvait comprendre que, face à l'urgence et la non-disponibilité initiale de données scientifiques, le gouvernement n'était pas en mesure d'adopter toutes les modifications nécessaires en temps utile, la CCDH déplore que le gouvernement n'a jamais remédié aux déficiences relevées dans les projets de loi élaborés dans la suite.

La CCDH salue cependant que le gouvernement, dans certains cas isolés, a suivi l'avis de la CCDH : ce fut le cas p. ex. pour l'ouverture du secteur culturel, la protection des données, l'exclusion des personnes sans domicile fixe des contrôles dans le cadre du couvre-feu.

La CCDH déplore par contre que les mesures telles que l'isolement, la quarantaine, l'isolement forcé ou le couvre-feu restaient contraires aux obligations incombant à l'État en matière de droits humains. Elle déplore aussi l'absence de règles juridiques claires dans certains secteurs (p. ex. institutions pour personnes âgées, milieu scolaire, ...). Elle regrette également le manque de transparence et de communication, ainsi que l'inexistence au Luxembourg d'un droit à l'accès aux informations pour le grand public et la presse. Le recours à des ordonnances prises par le Directeur de la Santé fragilise d'ailleurs l'État de droit.

Le 29 juillet 2020, le gouvernement a pris la décision de charger la CCDH d'analyser « *l'impact des décisions et des mesures prises par le Gouvernement et mises en œuvre par les gestionnaires sur les droits fondamentaux des usagers, de leurs familles et du personnel* », et de formuler des recommandations concrètes visant à assurer le respect et la protection des droits humains dans le contexte de la gestion de la crise. La CCDH en a été informée le 1^{er} septembre 2020 et, tout en félicitant le gouvernement de cette initiative, s'est déclarée prête à y donner suite sous condition de disposer des moyens nécessaires pour mener à bien une telle tâche. Dans une réponse du Premier Ministre et de Madame la Ministre de la Famille datée du 9 novembre 2020, ceux-ci ont remercié la CCDH pour sa disponibilité et ont fait part qu'ils reviendraient vers elle « le cas échéant ». Madame la Ministre de la Famille a, dans une interview qu'elle a donnée sur la radio socio-culturelle 100Komma7 quelques semaines plus tard, dit que cette étude n'était pas une priorité pour le gouvernement. La CCDH, qui reste en attente de la suite que le gouvernement entend réserver à sa propre initiative, estimait néanmoins qu'il était éminemment important de faire cette analyse sans aucun délai supplémentaire.

2. Entreprises et droits de l'Homme

Comme en 2018 et en 2019, la CCDH a assisté aux réunions du groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme » institué par le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). À cause de la pandémie Covid-19, le MAEE a suspendu les réunions du groupe de travail précité, ce qui a rendu plus difficile le suivi par la CCDH

de la mise en œuvre du PAN 2020-2022. Des réunions ont de nouveau été organisées à partir de novembre 2020.

La CCDH a également participé aux réunions du sous-groupe de travail en charge de l'élaboration des termes de référence pour l'étude sur l'opportunité de légiférer en matière de diligence raisonnable sur le plan national. Elle y a notamment souligné l'importance de veiller à ce que toutes les entreprises soient prises en compte – donc non pas seulement celles qui sont domiciliées au Luxembourg, mais aussi toute entreprise qui exerce, ne fût qu'une partie de ses activités dans notre pays. La CCDH a également contribué à l'étude « [A study on potential human rights due diligence legislation in Luxembourg](#) » de Dr Başak Bağlayan en répondant au questionnaire de l'experte et en participant à une réunion complémentaire y relative. La CCDH a notamment rappelé qu'une obligation législative nationale est indispensable, qu'une telle obligation devrait être conforme aux principes directeurs des Nations unies et avoir un champ d'application exhaustif et intersectionnel, aussi qu'il ne fallait pas attendre l'élaboration éventuelle d'une directive européenne – sachant qu'il s'agit de deux approches qui ne sont pas mutuellement exclusives. Elle a également souligné qu'il faudrait accorder une attention particulière à la dimension du genre, voire prendre en compte tous les droits humains de toutes les personnes concernées, y compris les personnes dans des situations vulnérables.

Le 15 juillet 2020, la CCDH a assisté à une réunion entre la société civile et Monsieur le Ministre Jean Asselborn, qui souhaitait poursuivre le dialogue avec la société civile notamment en vue de tracer les prochaines étapes pour la mise en œuvre de l'engagement international que le Luxembourg a pris en matière d'entreprises et de droits de l'homme. Lors de cette réunion, la CCDH a notamment souligné l'importance de tirer les leçons de l'étude « [Mapping the business and human rights landscape in Luxembourg](#) », de communiquer les résultats de celle-ci au grand public, ainsi que de redoubler les efforts en ce qui concerne les mesures contraignantes, notamment pour les entreprises contrôlées ou soutenues par l'État.

Le 3 novembre 2020, la CCDH a participé à un *gender learning exchange* sur l'intégration de la dimension du genre dans les plans d'action nationaux, organisé par le *Danish Institute for Human Rights*. Les résultats de cet échange ont fait l'objet d'une compilation réalisée par Nora Götzmann et Kayla Winarsky Green et publié dans le [rapport](#) « *Addressing the gender dimensions of business and human rights : A summary report from three thematic gender learning exchanges on the digital transition, national action plans and feminist approaches* ».

Le 10 décembre 2020, le président de la CCDH a rappelé encore une fois l'importance de ce sujet, ainsi que les obligations du gouvernement et les responsabilités des entreprises. La CCDH a estimé que le gouvernement a accordé trop longtemps une priorité aux entreprises et ne s'est pas suffisamment engagé dans la prise en compte des risques d'impact des activités des entreprises (y compris leurs chaînes de valeur, partenaires économiques, etc) sur les droits humains. Une législation nationale imposant un devoir de vigilance aux entreprises et accompagnée par des mesures de sensibilisation et de soutien, est en effet indispensable.

3. Bioéthique

D'une manière générale, la CCDH s'est donné comme objectif de consacrer une attention accrue sur les questions liées à la bioéthique et de développer ses connaissances/compétences en la matière. Voilà pourquoi, en 2020, la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 6568A portant réforme du droit de la filiation. Elle a mis en place un groupe de travail « Bioéthique » qui s'est réuni régulièrement (par visioconférence) et qui, dans le cadre de l'élaboration de son avis relatif au projet de loi susvisé, a organisé des entrevues avec les représentants du Centre national de Génétique ainsi que du Laboratoire National de Procréation Médicalement Assistée. Cet avis a été publié et présenté en mars 2021.

En 2020, le Ministère de la Justice a en outre demandé l'avis de la CCDH dans le cadre du projet de loi 7674 relatif à l'accès aux origines. La CCDH a constitué un groupe de travail « Accès aux origines » dont les travaux ont débuté en 2020 et sont toujours en cours.

4. Lutte contre la discrimination et le racisme

Le 27 avril, la CCDH a publié, ensemble avec l'ASTI et 19 cosignataires [une lettre ouverte](#) au Président de la Chambre des Députés et au Premier Ministre⁶.

A l'origine de cette lettre ouverte étaient les résultats de l'étude *Being Black in the EU* de l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) qui présentaient une situation plutôt alarmante au Luxembourg.

Les signataires de la lettre ouverte recommandent aux autorités de « doter le Centre pour l'Égalité de Traitement (CET) de plus de compétences, d'élargir les missions et d'accorder plus de moyens. Ceci pour que le CET puisse travailler en toute indépendance politique, idéologique et religieuse, afin de mener ses objectifs d'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la nationalité, la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge. » Cela ne pourra toutefois se faire que par une modification de la loi portant création du CET, qui devra également lui conférer le pouvoir d'ester en justice.

La CCDH note avec satisfaction que la Chambre des Députés a adopté, en juillet 2020, lors d'un débat sur la discrimination et le racisme au Luxembourg, une motion⁷ invitant le gouvernement luxembourgeois à faire élaborer une étude sur le phénomène du racisme au Luxembourg afin de développer une stratégie de lutte cohérente contre le racisme. Le Ministère de la Famille a ainsi mandaté le Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (CEFIS) et le *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research* (LISER) pour participer à la conception de ladite étude, la réaliser et en restituer les résultats pour fin 2021. Sur la base de ces résultats, le CEFIS et le LISER ont également été chargés de formuler des recommandations d'orientation politique. Lors de ce débat, les députés ont adopté résolution⁸ qui accroît les compétences et les moyens du Centre pour l'égalité de traitement.

⁶ https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2020/20200428_Lettre_ouverte_ASTI_CCDH_concernant_CET.html

⁷ N° 3233

⁸ N° 3232

5. Vidéosurveillance

La CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, qui a pour objet d'encadrer la vidéosurveillance par la police. Dans ce contexte, elle a eu des entrevues avec les collaborateurs de la Commission nationale pour la protection des données, de la Direction centrale de la Police Grand-Ducale et du Ministère de la Sécurité intérieure. Ces derniers ont fourni des informations utiles à la CCDH pour la rédaction de son avis qui a été publié en mars 2020.

Dans cet [avis](#), la CCDH rappelle que la vidéosurveillance de l'espace public est une ingérence dans la vie privée, qui peut être justifiée dans certains cas et sous certaines conditions. La CCDH a par ailleurs salué que le projet de loi 7498 vise à remédier à l'absence de base légale actuelle concernant la vidéosurveillance par la police. Elle note que le besoin de sécurité est indissociable des droits de l'Homme. Or, il y a un risque réel que des mesures de sécurité, dont la vidéosurveillance, violent d'autres droits fondamentaux : il faut donc balancer ces derniers avec les besoins de sécurité. Dans son avis, la CCDH s'est notamment interrogée sur l'efficacité de la vidéosurveillance (en termes de prévention, de répression et financiers), sur les impacts sur les droits humains, sur les modalités technologiques employées, sur l'accès aux informations ainsi que sur la protection des données à caractère personnel. La CCDH a salué que le gouvernement a essayé de veiller à la proportionnalité et à la nécessité du dispositif. Néanmoins, elle a formulé plusieurs recommandations visant à rendre le dispositif prévu plus respectueux des droits humains. La CCDH note d'ailleurs positivement que certaines de ses recommandations ont d'ores et déjà été adoptées par des amendements gouvernementaux et parlementaires, telles que l'interdiction explicite du recours à la reconnaissance faciale, l'association d'experts externes aux analyses d'impact ainsi que l'obligation généralisée d'envisager d'abord des mesures moins intrusives pour les droits humains.

La CCDH a eu une entrevue avec le Ministre de la Sécurité intérieure, Monsieur François Bausch, lors de laquelle elle a présenté ses recommandations et préoccupations. Le 1^{er} décembre 2021, la CCDH a également rencontré l'Inspection Générale de la Police dans le cadre de leurs travaux relatifs à l'étude sur l'efficacité de la vidéosurveillance. Conformément à la recommandation de la CCDH, le [rapport](#) de cette étude a été rendu public.

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

En raison de la crise sanitaire, la CCDH n'a pu remplir sa mission de promotion des droits humains que partiellement. La publication d'avis, de rapports, de communiqués, de lettres ouvertes, l'intervention dans la presse, ont certes contribué à promouvoir les droits de l'Homme auprès des autorités et du grand public. Durant cette année la CCDH n'a pas pu continuer ses activités de sensibilisation, étant donné que toutes les manifestations prévues ont dû être annulées.

- **Journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2020⁹**

À l'occasion de la journée internationale des droits de l'Homme, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a invité à une conférence de presse en ligne pour faire le point sur la situation des droits humains au Luxembourg, mais aussi dans le monde. C'était également l'occasion pour la CCDH de tirer le bilan de 20 ans d'engagement pour les droits humains.¹⁰

Les festivités prévues pour le 10 décembre 2020 ont malheureusement dû être annulées en raison de la crise sanitaire, mais la CCDH aura, en 2021, d'autres occasions pour célébrer les droits de l'Homme et également son 20^e anniversaire dans de meilleures conditions.

E. Activités internationales de la CCDH

En 2020, en raison de la pandémie, toutes les rencontres en présentiel au niveau international ont dû être annulées. Il s'agit notamment de la rencontre annuelle de l'Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme du monde entier (GANHRI-Global Alliance of National Human Rights Institutions), qui a lieu aux alentours du mois de mars à Genève et également des réunions du réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI-European Network of National Human Rights Institutions). Les membres du secrétariat ont toutefois pu participer à des réunions en ligne de différents groupes de travail du réseau européen (entreprises et droits de l'Homme, asile et immigration etc.)

⁹ [Conférence de presse du 10 décembre 2020 Journée internationale des droits de l'Homme et 20e anniversaire de la Commission consultative des Droits de l'Homme](#)

¹⁰ <https://ccdh.public.lu/content/dam/ccdh/fr/actualites/2020/Vernunftige-Utopie.pdf>

Partie III : La CCDH

1. Composition de la CCDH en 2020

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.

Composition de la CCDH au 31 décembre 2020

Gilbert PREGNO, président de la CCDH, psychologue

Noémie SADLER, vice-présidente, avocate

Alioune B. TOURE, vice-président, psychologue

Antoniya ARGIROVA, responsable plaidoyer dans le secteur non gouvernemental

Rosa BRIGNONE, conseillère à l'égalité,

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

Aldona MICHALEK-JANICZEK, juriste-linguiste

Laurent MOYSE, journaliste

Maddy MULHEIMS-HINKEL, institutrice

Charel SCHMIT, pédagogue-enseignant

Marie Jeanne SCHON, psychologue et thérapeute familiale

Yolande WAGENER, médecin généraliste

Frank WIES, avocat à la Cour

Membres avec voix consultative

Jacques FLIES, Représentant 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, Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

2. Structure de la CCDH

Groupes de travail en 2020

Asile et immigration
Droits des personnes handicapées
Égalité entre les femmes et les hommes
Bioéthique
Suivi COVID-19

3. Organisation et fonctionnement

Assemblées plénières

En 2020, la CCDH s'est réunie 8 fois en assemblée plénière.

Budget

Le budget global de la CCDH s'élevait en 2020 à 460.639 €.

Secrétariat

Fabienne ROSSLER, secrétaire générale
Anamarija TUNJIC, juriste
Max MOUSEL, juriste
Viviane PEIFFER, assistante administrative
Cristina DE ANGELIS, gestionnaire affaires générales (depuis le 15 février 2020)

Partie IV: Annexes

1. Avis de la CCDH

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

Avis de la CCDH sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés prévue à l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

**Avis
01/2020**

Remarques préliminaires

En juin 2018, la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la CCDH) a publié son avis¹ sur le projet de loi 7238 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, qui prévoyait, entre autres, la création d'une commission consultative chargée de l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour (ci-après « commission consultative »).

Ce projet de loi a été adopté récemment² et a inséré à l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration une nouvelle phrase libellée comme suit : « *L'intérêt supérieur de l'enfant est évalué individuellement par une commission consultative dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par règlement grand-ducal* ».

Dans ce contexte, il est important de souligner que cette commission consultative existe et fonctionne en effet déjà depuis 2018 et ceci sans aucune base légale et sans que sa composition et son fonctionnement aient été définis.³ Ainsi, le Ministre des Affaires étrangères et européennes a confirmé qu'entre le moment de sa création et octobre 2019, cette commission avait déjà adopté 23 avis d'évaluation.⁴

La CCDH salue dès lors la régularisation de cette commission par l'adoption du projet de loi 7238 et l'approbation par le Conseil de gouvernement du *projet de règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés prévue à l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration*⁵, qui en date du 20 décembre 2019 a été soumis à la CCDH pour avis par le Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Dans ce contexte, la CCDH tient néanmoins à réitérer avec véhémence une de ses critiques récurrentes en ce qui concerne la publication, voire la mise à disposition des (avant) projets de règlements grand-ducaux. La principale mission de la CCDH, telle que définie à l'article 1^{er} de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, consiste à adresser au gouvernement des avis, des études, des prises de position et des recommandations sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits humains au Grand-Duché de Luxembourg. À ce titre, la CCDH peut être saisie par le gouvernement, mais elle peut aussi décider de s'autosaisir. La CCDH est en droit de pouvoir contribuer, à travers ses recommandations, à l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire en pleine conformité avec les droits humains. Dans ce contexte, elle regrette qu'elle n'a obtenu le texte du projet de règlement grand-ducal qu'après avoir

¹<https://ccdhdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/le-projet-de-loi-7238-portant-modification-de-la-loi-modifiee-du-29-aout-2008-sur-la-libre-circulation-des-personnes-et-de-l-immigration.pdf>

² Vote en séance publique du 10 octobre 2019

³ Voir aussi le rapport annuel du Ministère des Affaires étrangères et européennes, p. 96, <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-affaires-etrangeres-europeennes/2018-rapport-affaires-etrangeres/Rapport-annuel-MAEE-2018.pdf>.

⁴ Voir prise de position du Ministre des Affaires étrangères et européennes lors du débat parlementaire du 10 octobre 2019, <https://www.chd.lu/ArchivePlayer/video/2615/sequence/131818.html>

⁵https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2019/11-novembre/22-conseil-gouvernement.html

adressé plusieurs demandes au Ministère concerné. Or, afin de pouvoir remplir sa mission légale, la CCDH doit systématiquement et automatiquement disposer desdits projets. **Elle exhorte donc le gouvernement à publier les projets de règlement grand-ducaux à l'instar des projets de loi, ou sinon du moins à les communiquer systématiquement aux organes consultatifs souhaitant les aviser.**

Dans le présent avis, la CCDH aimerait rappeler et expliquer plus en détail certaines de ses recommandations, déjà exprimées dans son avis 09/2018, relatives à la composition et au fonctionnement de cette commission consultative et soulever d'autres points qui lui semblent particulièrement problématiques en ce qui concerne les droits de l'enfant et l'intérêt supérieur de l'enfant.

- **Composition de la commission consultative**

La CCDH constate que la composition de la commission consultative, telle qu'elle existe depuis 2018, c'est-à-dire à l'époque où cette commission se réunissait sans base légale, a été maintenue dans le projet de règlement grand-ducal. Ainsi, la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés (MNA) sera composée de 4 membres : un représentant de l'Office National de l'Enfance (ONE), un représentant de l'Office national de l'accueil (ancien OLAI), un magistrat des Parquets de Luxembourg ou de Diekirch et un représentant du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).

Comme elle l'a déjà souligné dans son avis sur le projet de loi 7238, la CCDH estime qu'une telle composition de la commission consultative ne répond pas aux exigences de la directive européenne « retour »⁶ qui prévoit à l'article 10 qu'« *avant que soit prise une décision de retour concernant un mineur non accompagné, l'assistance d'organismes compétents autres que les autorités chargées d'exécuter le retour est accordée en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

Pour la CCDH, il est absolument évident qu'afin de garantir la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'évaluation de celui-ci devrait être faite par un organe pluridisciplinaire, neutre et indépendant.

Or, on ne peut que difficilement imaginer comment cet organe pourrait être véritablement neutre et indépendant : l'objectif en est de conseiller le Ministre des Affaires étrangères et européennes. Or, le représentant du Ministre n'est pas seulement membre de cet organe, mais il en assume aussi la présidence. Le projet de règlement grand-ducal prévoit en outre qu'en cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. Dans ce contexte, la CCDH tient à souligner que dans le passé le Conseil d'Etat avait déjà critiqué un tel mode de fonctionnement.⁷

En outre, la CCDH regrette que cette commission soit composée exclusivement de membres qui appartiennent à des services étatiques. De nombreux autres acteurs

⁶ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁷ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative prévue à l'article 149 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, 27 octobre 2016

nationaux et internationaux partagent ce point de vue. Dans ce contexte, elle renvoie au "Return Handbook" de la Commission européenne, qui est censé guider les États membres dans l'application de la directive « retour ». Dans son guide, la Commission européenne souligne que l'organisme compétent pour l'évaluation devrait être dissocié de l'organe d'exécution et pourrait être par exemple un organisme non gouvernemental, ou une combinaison des deux, à savoir un organe gouvernemental et un organisme non gouvernemental, prévoyant des services multidisciplinaires.⁸

Dans ce même ordre d'idées, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) recommande dans sa publication intitulée « *Aller de l'avant* » qu'à l'exception de la décision concernant la demande d'asile, toutes les décisions concernant l'enfant devraient être prises par un organisme de protection de l'enfance et non par celle chargée du droit d'asile, en particulier pour les décisions ayant trait à l'évaluation de l'intérêt supérieur et à la détermination de l'intérêt supérieur.⁹

Dans l'observation générale conjointe no 3 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 22 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les principes généraux relatifs aux droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales¹⁰, il y est également recommandé que « *Les procédures de détermination de l'intérêt supérieur devraient être guidées par les autorités de protection de l'enfance, dans le cadre des systèmes de protection de l'enfance* » (point 32 j)).

Dans son avis sur le projet de loi 7238, la CCDH avait déjà recommandé d'associer à cet organe collégial également des acteurs non-étatiques qui ont l'expérience et l'expertise nécessaires en matière de droits de l'enfant, comme par exemple des représentants de la société civile ou encore l'Ombuds-Comité pour les droits des enfants (ORK). On pourrait éventuellement s'imaginer qu'un représentant de l'ordre des avocats, spécialisé en matière de droits de l'enfant, en fasse également partie.

Or, le projet de règlement grand-ducal accorde uniquement à l'ORK un rôle d'observateur et un accès aux dossiers a posteriori. Ainsi, est-il prévu que l'ORK sera informé de la tenue des réunions de la commission en lui faisant parvenir l'ordre du jour (art. 5 (1)) et qu'il sera invité à une réunion annuelle de la commission consultative en vue de la présentation du bilan des travaux réalisés au cours de l'année (art. 5 (3)). L'article 5 (2) prévoit en outre que « *le secrétaire communique les avis rendus par la commission à l'ORK avec la preuve du consentement des mineurs non accompagnés concernés afin que l'ORK puisse consulter les dossiers nominatifs au sein des locaux de la Direction de l'immigration* ».

La CCDH salue cette nouvelle formulation, qui contrairement au texte de l'avant-projet du règlement grand-ducal, est plus respectueuse du rôle d'observateur accordé à l'ORK en prévoyant que l'accord du MNA soit demandé dès le début de la procédure d'évaluation. La CCDH estime néanmoins que les avis pour lesquels le consentement du

⁸ Annex to the Commission Recommendation establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks, C(2017) 6505, 2017, point 10. Return of unaccompanied minors, p.52

⁹ UNHCR, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe*, 2017, p.46, <https://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/The-way-forward-to-strengthened-policies-and-practices-for-unaccompanied-and-separated-children-in-Europe.pdf>

¹⁰http://ork.lu/files/Comit%C3%A9%20A9DE%20ObservationG%C3%A9n%C3%A9raleFR/CRC_GenCom_22_FR_Obs_ConjointeMigrants.pdf

MNA ferait défaut, devraient être communiqués à l'ORK sous forme anonymisée afin de lui permettre de se faire une image complète de la situation.

La CCDH s'étonne et regrette que les recommandations émises par les différentes instances nationales et internationales de défense des droits de l'enfant et des migrants n'aient pas été retenues par les auteurs du présent texte et que la composition initiale des 4 représentants ait été maintenue. Si la question d'indépendance ne devrait pas se poser pour le représentant des parquets, **la CCDH est d'avis que l'association des acteurs non-étatiques permettrait de garantir un caractère multidisciplinaire et la prise en compte adéquate des différents aspects de l'intérêt supérieur de l'enfant.** Voilà pourquoi, **elle exhorte les auteurs du texte à modifier la composition et le fonctionnement de la commission consultative afin d'assurer une réelle indépendance de celle-ci.**

À défaut d'intégrer des acteurs non-étatiques à cette commission, la CCDH recommande d'y associer au moins un représentant du Centre Psycho-Social et d'Accompagnement Scolaires (CEPAS) afin d'assurer la prise en compte de la scolarité et la santé mentale du jeune.

- **Formation des membres**

La CCDH tient à soulever la question de la formation de tous les membres qui font actuellement part de cette commission consultative. Elle estime qu'il est absolument crucial que les membres d'une commission, qui est supposée évaluer l'intérêt supérieur des MNA, soient formés en matière de santé psychique et physique de l'enfant et des droits de l'enfant. La CCDH recommande de **prévoir pour tous ses membres une formation continue, étendue et obligatoire**¹¹ et insiste sur la responsabilisation à l'intégration de la dimension du genre.

- **Critères minimums à prendre en compte lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant**

Selon les statistiques du MAEE, 50 MNA ont fait une demande de protection internationale en 2017 alors qu'en 2018 il s'agissait de 36 MNA.

Les MNA sont particulièrement vulnérables et il est essentiel de faire une évaluation individuelle de l'intérêt supérieur du mineur afin de déterminer s'il est effectivement dans son intérêt supérieur soit de retourner dans son pays d'origine, soit d'être transféré dans un pays tiers ou finalement de rester au Luxembourg. Il s'agit d'une décision lourde de conséquences laquelle requiert la prise en compte de nombreux éléments.

La CCDH note que selon le compte rendu de la réunion du 25 juin 2018 de la commission parlementaire des Affaires étrangères et européennes¹², aucun MNA n'a été renvoyé dans son pays d'origine, alors que le Ministre des Affaires étrangères et européennes a

¹¹ Dans ce sens, voir l'article 14 e) de la loi sur l'asile qui prévoit que les entretiens avec les mineurs doivent être menés d'une manière adaptée aux enfants par un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs.

¹²<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7238>

confirmé lors du débat parlementaire en date 10 octobre 2019 que dans 11 cas, la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés, qui existe depuis 2018, a décidé que ce n'était pas dans l'intérêt supérieur du MNA de rester au Luxembourg. La CCDH se pose la question de savoir si tous ces MNA ont effectivement dû retourner dans leur pays d'origine et souhaiterait plus de transparence quant aux conséquences concrètes réservées aux évaluations faites par cette commission.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant prévoit dans son article 3.1 que « *dans toutes décisions qui concernent les enfants (...) l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». ¹³ La CCDH reconnaît que la notion de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas facile à définir.

Voilà pourquoi, dans son avis 9/2018, la CCDH avait insisté sur l'intégration d'indicateurs précis permettant de déterminer quand un retour serait dans l'intérêt supérieur du MNA, en précisant que ceux-ci constitueraient le guide légal des critères minimums à examiner par l'équipe pluridisciplinaire pour déterminer si l'éloignement du territoire luxembourgeois d'un MNA est nécessairement dans son intérêt. Ces critères devraient être examinés au regard de la situation particulière du MNA, telle qu'elle est non seulement dans le pays vers lequel le MAEE envisage de l'éloigner, mais encore au Luxembourg où il est censé vivre depuis un certain temps.

La CCDH est surprise de constater que le projet de règlement grand-ducal ne prévoit aucun critère à prendre en compte par la commission consultative lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur du mineur non accompagné. Elle souligne qu'il existe des critères d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant qui ont été développés par des organisations internationales, comme par exemple le Comité international pour les droits de l'enfant¹⁴, l'UNHCR¹⁵ ou encore l'Unicef¹⁶.

Par conséquent, **la CCDH réitère sa recommandation antérieure et invite le gouvernement à s'inspirer de ces sources internationales pour inscrire dans le règlement grand-ducal des critères objectifs pour l'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés. Il importe également pour la CCDH que les vulnérabilités particulières, dont notamment, le sexe, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap ou encore le risque d'être exposé à la traite des êtres humains ou la mutilation génitale féminine soient prises en compte dans toute décision de la commission.** Cette dernière devrait tenir compte de la situation spécifique de chaque MNA dans son pays d'origine lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur du mineur.

¹³ Voir aussi l'Observation générale no 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1) du Comité des droits de l'enfant, 29 mai 2013

¹⁴ Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, Comité pour le droit des enfants, 2005

¹⁵ UNHCR, Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, mai 2008, <https://www.unhcr.org/fr/publications/operations/4b17de746/principes-directeurs-hcr-relatifs-determination-linteret-superieur-lenfant.html>

¹⁶ Unicef, Manuel pour l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant - Edition totalement révisé, 2002

- **Représentants du mineur**

La CCDH rappelle qu'il est essentiel de prévoir dans le règlement grand-ducal que le mineur peut se faire accompagner d'une personne de confiance de son choix. Ce rôle pourrait notamment être assuré par le tuteur qui est censé « *prendre soin du mineur et d'assurer son bien-être* »¹⁷. Dans ce contexte, la CCDH souligne que la décision du Conseil de l'Union européenne, qui est à la base de l'adoption aussi bien du projet de loi 7238 que du présent projet de règlement grand-ducal, note clairement que le « *tuteur désigné de l'enfant devrait y être associé* ».¹⁸ Il n'est pourtant pas clair si cette recommandation du Conseil de l'Union européenne a été prise en compte par les auteurs du projet du règlement grand-ducal. Le projet prévoit uniquement que « *toute personne pouvant contribuer à une meilleure compréhension du dossier peut être invitée par la commission, à titre consultatif* ». Voilà pourquoi, **la CCDH recommande de compléter le texte en y prévoyant explicitement que « le mineur peut se faire accompagner d'une personne de confiance de son choix ».**

A titre complémentaire, la CCDH note que dans la mesure où il s'agit de rechercher une meilleure compréhension du dossier, **l'initiative d'inviter toute personne y pouvant contribuer devrait être ouverte à toutes les parties**, donc aussi au MNA et à l'administrateur ad hoc.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 16 décembre 2019.

¹⁷ Article 63 (1) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

¹⁸ Conseil de l'Union européenne, Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour, 12 décembre 2016, doc. UE 15483/16. V

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

**Avis sur le projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée
du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

**Avis
02/2020**

I. 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 (CCDH), la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qui a pour objet « *d'encadrer la vidéosurveillance par la police* ». ¹ La CCDH tient à remercier les collaborateurs de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), de la Direction centrale de la Police Grand-Ducale et du Ministère de la Sécurité intérieure pour les informations utiles à la rédaction de cet avis.

Le régime actuel de la vidéosurveillance repose sur la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel, le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance et les divers règlements ministériels pris en exécution de ce dernier. Entretemps, la loi de 2002 a été abrogée, ² de sorte qu'il n'y a, à l'heure actuelle, pas de base légale spécifique et suffisante pour la mise en place et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance. ³ La CCDH se réjouit dans ce contexte que le projet de loi sous avis vise à remédier à cette situation. Elle salue plus particulièrement les efforts entrepris par le gouvernement pour créer un cadre légal qui prend en compte, entre autres, les considérations liées à la protection des données à caractère personnel.

Néanmoins, la CCDH note que le gouvernement a décidé de ne pas suivre ⁴ la recommandation de la CNPD, qui se demandait s'il ne fallait pas plutôt se doter « *d'une loi spécifique encadrant l'installation et l'exploitation de dispositifs de vidéosurveillance dans l'espace public à des fins policières* », ⁵ au lieu de l'intégrer dans la loi sur la Police grand-ducale.

La CCDH se doit de constater que le projet de loi, en ce qu'il rend légitime et promeut le recours à la vidéosurveillance, fait partie du nombre croissant de mesures répressives adoptées par le gouvernement. Il est vrai que l'État doit prendre des mesures pour mettre les individus à l'abri d'éventuelles violences. ⁶ Le développement d'un environnement international de plus en plus instable et la croissance démographique posent des défis particuliers pour la sécurité, par conséquent aussi pour la protection des droits de l'Homme. C'est dans ce contexte que les avancées technologiques de surveillance en général et la vidéosurveillance en particulier sont vues par certains comme des mesures performantes, susceptibles de rendre la prévention et la poursuite des infractions plus efficaces. Au lieu de s'interroger sur les raisons économiques, sociales et politiques de ces phénomènes, et encore moins

¹ Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 3.

² Abrogée et remplacée par la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

³ À part de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

⁴ Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 4.

⁵ CNPD, *Avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique*, p. 12.

⁶ Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, 11^e édition, p. 164 et suivantes.

d'agir sur ces dernières, les États ont tendance à recourir à la surveillance pour repérer « *certaines caractéristiques ou régularités statistiques à partir desquelles on pourra catégoriser, trier, corréler et, in fine, anticiper, prévenir, préempter, ajuster – mais aussi, quand cela sera nécessaire, cibler et réprimer* ». ⁷

Or, « *[c]elui qui renonce à la liberté pour gagner la sécurité, finit par perdre l'une et l'autre* ». ⁸ Même si une grande partie de la population semble indifférente, voire favorable à la vidéosurveillance, ⁹ le recours à des mesures de contrôle puissantes, telle que la vidéosurveillance, risque de bafouer les droits fondamentaux. Si le citoyen consent à la sécurité, consent-il automatiquement aux modalités et conséquences souvent inconnues de la mise en place des mesures techno-sécuritaires dans la société numérisée ?

C'est dans ce contexte que la CCDH analyse le présent projet de loi: la surveillance doit être encadrée juridiquement tout en garantissant un équilibre entre « *la sécurité voulue par l'État, et les libertés et droits fondamentaux des individus* ». ¹⁰ Dans un premier temps, il faut analyser la compatibilité générale de la vidéosurveillance avec les droits de l'Homme (II), avant d'apprécier, dans un deuxième temps, les modalités prévues par le projet de loi n°7498 et les risques qui peuvent en découler pour les droits précités (III).

II. La compatibilité de la vidéosurveillance avec les droits de l'Homme

Si la CCDH met en garde contre les aspects négatifs qu'une vidéosurveillance peut avoir sur les droits des personnes filmées (A), elle rappelle néanmoins que la sécurité publique et la lutte contre la criminalité sont des objectifs légitimes à poursuivre par l'État (B).

A. Les aspects négatifs de la vidéosurveillance sur les droits de l'Homme

Il est tout d'abord important de rappeler que le fait de filmer les personnes circulant dans les espaces publics constitue une **ingérence dans leur vie privée** au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). La notion de vie privée ne se limite pas à un « *cercle intime* », mais s'applique également à un contexte public. ¹¹ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) est claire à cet égard : « (...) *[L]a création d'un enregistrement systématique ou permanent [d'activités] appartenant au domaine public peut*

⁷ Félix Tréguer, *La "ville sûre" ou la gouvernance par les algorithmes*, Le monde diplomatique, juin 2019, p. 23.

⁸ Jean-Jacques Lavenue, *Anormalité, surveillance et fichiers de police*, pp. 235-260, dans *Vidéo-surveillance et détection automatique des comportements anormaux*, Jean-Jacques Lavenue et Bruno Villalba, 2011, Presses universitaires du Septentrion, p. 2.

⁹ Selon un sondage réalisé en 2014, 70% des résidents verraient leur propre sécurité augmentée : Statec, *Regards sur la protection des logements privés et la vidéo-surveillance publique*, juillet 2014, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2014/PDF-12-2014.pdf>, consulté le 20.01.2020.

¹⁰ Clémence Codron, *Peut-on éviter la surveillance ?*, pp. 227-232, dans *Vidéo-surveillance et détection automatique des comportements anormaux*, Jean-Jacques Lavenue et Bruno Villalba, 2011, Presses universitaires du Septentrion, p. 232.

¹¹ CourEDH, *P.G. et J.H. c. Royaume-Uni*, arrêt du 6 février 2001, § 56.

donner lieu à des considérations liées à la vie privée »¹² et « [J]e droit de chaque personne à la protection de son image constitue (...) l'une des conditions essentielles de son épanouissement personnel et présuppose principalement la maîtrise par l'individu de son image. [Cette maîtrise] comprend le droit pour lui de s'opposer à la captation, la conservation et la reproduction de celle-ci par autrui. »¹³ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a souligné que la vidéosurveillance est, à plusieurs égards, beaucoup plus efficace que l'observation humaine et qu'elle « pourrait donc être bien plus attentatoire aux droits de l'Homme ». ¹⁴

Ensuite, le droit à la protection de la vie privée est étroitement lié à d'autres droits fondamentaux, telle que la **protection des données**. La visualisation et l'enregistrement d'un individu comportent un traitement de ses données et l'individu filmé ne sait pas forcément quelles données sont collectées, comment elles sont traitées, qui pourra les consulter et quelles en seront les conséquences. ¹⁵

Puis, la présence de caméras peut avoir des effets négatifs sur le **droit à la libre circulation**. ¹⁶ Il en va de même du droit de ne pas être tracé en permanence. Les personnes peuvent être amenées à modifier leurs comportements et éviter la fréquentation de certains lieux vidéosurveillés. ¹⁷

De même, la vidéosurveillance peut affecter la **liberté de religion, de conscience et d'opinion**. ¹⁸ Si les caméras filment par exemple les alentours des lieux de culte, elles sont susceptibles d'enregistrer des données liées aux convictions religieuses.

De même, surveiller les bâtiments ou les alentours d'établissements de presse peut poser un risque pour la **liberté de presse**. ¹⁹ Des journalistes critiques à l'égard des autorités pourraient s'exposer à des répressions et à une surveillance accrue, voire exercer une autocensure. Il y'a également un risque que les lanceurs d'alerte ou des informateurs évitent des locaux de presse en raison de la présence de caméras.

En ce qui concerne la **liberté de manifestation et d'expression**,²⁰ la vidéosurveillance pourrait décourager certaines personnes de participer à des rassemblements et de manifester leurs opinions politiques, sous crainte de représailles éventuelles.

Toutes ces données sont considérées comme étant particulièrement sensibles et leur traitement doit être assorti de garanties approfondies. ²¹

¹² *Ibid*, §57.

¹³ CourEDH (Grande chambre), *López Ribalda et autres c. Espagne*, 17.10.2019, n°1874/13 et 8567/13, §89.

¹⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Avis sur la vidéosurveillance dans les lieux publics par les autorités publiques et la protection des droits de l'Homme*, 23 mars 2007, p. 6, points 17 et suivants.

¹⁵ *Ibid*, p. 9, points 39 et suivants ; Benjamin J. Goold, *CCTV and Human Rights*, dans *Citizens, Cities and Video Surveillance*, European Forum for Urban Security, juin 2010, p. 29.

¹⁶ Article 2 du protocole additionnel n°4 de la CEDH ; Commission de Venise, *supra* n°14, p. 9, point 38.

¹⁷ Benjamin J. Goold, *supra* n°15, p. 30 : « [They will change how they behave], not because they believe they are doing anything wrong, but because they don't want to be the subject of police attention or risk having their actions misinterpreted ».

¹⁸ Article 9 de la CEDH ; Commission de Venise, *supra* n°14, p. 4, point 12.

¹⁹ Article 10 de la CEDH.

²⁰ Article 11 de la CEDH; Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *Video Surveillance: Privacy Issues and Legal Compliance*, in V. Kumar & J. Svensson, *Promoting social change and democracy through information technology*, 2015, p. 10.

²¹ L'article 10 de la directive (UE) 2016/680 ne permet le traitement de données personnelles qui révèlent « l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, (...) et le traitement des données (...) biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données

Finalement, la CCDH tient particulièrement à mettre en exergue le **risque de discrimination** que les nouvelles technologies peuvent comporter. En effet, la vidéosurveillance peut affecter plus sévèrement certaines parties de la population. Une étude réalisée au Royaume-Uni a, par exemple, établi que les personnes d'ascendance africaine encourraient un risque deux fois plus élevé d'être ciblées par la vidéosurveillance par rapport aux blancs.²² Les hommes seraient trois fois plus souvent surveillés que les femmes – non pas à cause d'activités criminelles, mais à cause d'une suspicion générale. De plus, la vidéosurveillance dite « *intelligente* »²³ risque de détecter plus souvent certaines catégories de personnes à cause d'algorithmes mal paramétrés. Par ailleurs, il s'agirait surtout des « *incivilités* » qui sont ciblées par la vidéosurveillance et la présence de caméras pourrait chasser de la voie publique, par exemple, les jeunes qui y consomment de l'alcool, les personnes sans domicile fixe ou encore les toxicomanes.²⁴ Or, la vidéosurveillance ne doit pas avoir pour finalité, ni pour effet, de cibler, stigmatiser ou discriminer certaines parties de la population.

La liste susmentionnée n'est pas exhaustive et ne sert qu'à titre d'exemple. La CCDH se doit de souligner qu'à ce jour, il n'y a pas d'analyse sérieuse de la conformité des dispositifs de la vidéosurveillance « *intelligente* », avec les différents droits fondamentaux, ni de leur efficacité.²⁵ En tout état de cause, la vidéosurveillance peut, sous certaines conditions, légitimement restreindre les droits susmentionnés (B).

B. La vidéosurveillance – une ingérence justifiée par le besoin de sécurité ?

La CCDH rappelle que la « *vidéosurveillance menée compte tenu d'impératifs de sécurité ou de sûreté, ou dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la criminalité, doit respecter les conditions énoncées à l'article 8 de la CEDH* ». ²⁶ La CourEDH accorde généralement une large marge d'appréciation à cet égard aux États.²⁷

Tout d'abord, le **principe de légalité** doit être respecté, c'est-à-dire la vidéosurveillance doit être prévue par la « *loi* » (voire avoir une base juridique suffisante).²⁸ Ensuite, la vidéosurveillance **doit être nécessaire** notamment à la

concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique » uniquement « *en cas de nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée* ».

²² Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *supra* n°20 ; Clive Norris et Gary Armstrong, *CCTV and the social-structuring of surveillance, Crime Prevention Studies*, V. 10, pp. 157-178, p. 175.

²³ La vidéosurveillance « *intelligente* » est une technologie qui a recours à des automatismes, à savoir une sorte d'intelligence artificielle qui fonctionne sur base d'algorithmes. L'idée est par exemple de détecter automatiquement des situations et personnes.

²⁴ Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 52 : « *Migration, Verarmung und Desintegration bilden dabei den sozialen Hintergrund der aufgezeigten Formen von Unordnung* ». Voir aussi Claude Frenzt, *Die Überwacher*, Forum 313, Décembre 2011, p. 6 ; Anne Heniqui, « *Do ass nach ni vill gelaaf* », D'Lëtzebuerger Land, 11.11.2010.

²⁵ Félix Tréguer, *La "ville sûre" ou la gouvernance par les algorithmes*, Le monde diplomatique, juin 2019, p. 23. Il y a cependant certains qui se sont occupés de ce sujet : Commission de Venise, *supra* n°14 ; Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *supra* n°21.

²⁶ Commission de Venise, *supra* n°14, p. 17.

²⁷ Commission de Venise, *supra* n°14, p. 12, point 62.

²⁸ À noter qu'il ne doit pas nécessairement s'agir d'une « *loi* » au sens formel du terme. La « *loi* » doit être accessible au public, c'est-à-dire le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants sur les normes juridiques applicables à un cas donné (CouEDH, *Sunday Times c. Royaume-Uni*,

sécurité nationale, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le terme « *nécessaire* » requiert que la vidéosurveillance soit efficace, « *moins intrusive par rapport aux autres moyens de réaliser le même objectif* » et qu'elle soit réellement capable d'achever l'objectif poursuivi.²⁹ La vidéosurveillance doit aussi être **proportionnée** au but légitime poursuivi : elle ne doit pas aller au-delà de sa finalité et les avantages résultant de la vidéosurveillance ne doivent pas être contrebalancés par les inconvénients causés par la mesure au regard de l'exercice des droits fondamentaux. La CCDH rappelle que la Commission de Venise considère que « *l'objectif de la prévention de la délinquance ne saurait justifier, sauf dans des cas exceptionnels de menace imminente pour la sécurité ou de risque de crime grave, un système de surveillance non sélectif donnant lieu à des atteintes considérables au droit à la vie privée et à la liberté de circulation du grand public, car on peut penser que des méthodes de surveillance plus sélectives et suffisamment efficaces peuvent être utilisées.*»³⁰

III. Les modalités de la vidéosurveillance prévue par le projet de loi n°7498

Il résulte de ce qui précède que la décision de l'installation des caméras (A), les techniques et modalités de surveillance (B) et le traitement des données (C) doivent être strictement encadrés et assortis de garde-fous suffisants.

A. La mise en place des caméras

La CCDH reconnaît la difficulté d'évaluer empiriquement la contribution des caméras à la prévention et la répression de la délinquance. Or, elle estime que si la vidéosurveillance n'est pas efficace, elle ne peut être ni nécessaire ni proportionnelle à l'objectif poursuivi (1).³¹ Pour être conforme au principe de proportionnalité, la vidéosurveillance doit être bornée dans le temps et dans l'espace.³² La CCDH salue dans ce contexte que le gouvernement l'ait soumis à des autorisations ministérielles préalables (2) et délimité la possibilité de recourir à la vidéosurveillance à des zones spécifiques (3).³³

1. La nécessité de la vidéosurveillance en termes de prévention et de répression

À titre préliminaire, et sans procéder à une analyse détaillée et exhaustive de **l'opportunité et l'efficacité de la vidéosurveillance**, la CCDH s'interroge sur la disponibilité de statistiques ou d'études spécifiques permettant de conclure à la

26.04.1979, §47 et 49). Elle doit être libellée de manière suffisamment précise afin qu'un citoyen puisse être à même de prévoir les conséquences (CouEDH, *Landvreugd c. Pays-Bas*, 4.06.2002, §54). Finalement, des garanties suffisantes contre les abus doivent être prévues en délimitant l'étendue du pouvoir des autorités (CouEDH, *Olsson c. Suède*, 24.03.1988, §61.)

²⁹ European Data Protection Supervisor, *Guide pour l'évaluation de la nécessité des mesures limitant le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel*, pp. 5 et 18.

³⁰ Commission de Venise, *supra* n°14, p. 13.

³¹ « *Die unerlässliche Legitimität aller polizeilichen Massnahmen, auch der Videoüberwachung bemisst sich letztlich am Erfolg der Kriminalitätsbekämpfung* », dans Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 56.

³² European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

³³ Projet de loi n°7498, Art. 43bis, paragraphes 1 et 3.

nécessité du recours à la vidéosurveillance au Luxembourg. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que ce dernier vise à autoriser la Police à recourir à la vidéosurveillance dans « *certaines zones sensibles* » à cause de « *l'augmentation de la délinquance en certains lieux et (...) l'impossibilité matérielle pour la Police d'y assurer une présence permanente* ». ³⁴ Dans ce contexte, la CCDH souhaiterait connaître les raisons pour lesquelles une présence permanente de la Police est visée dans un certain lieu, tout en rappelant que la surveillance permanente d'un endroit a comme effet principal de déplacer la délinquance vers un autre endroit (voir ci-dessous).

Selon les informations à la disposition de la CCDH, il n'y a, à l'heure actuelle, pas de données suffisantes, ni au Luxembourg ni à l'étranger, à cet égard. La CCDH salue cependant que le Ministre de la Sécurité intérieure a chargé l'Inspection générale de la Police d'une analyse de l'« *efficacité du système et ses limites* ». ³⁵ Regrettant que les résultats de cette analyse ne seront probablement pas disponibles avant la fin de l'année 2020, la CCDH estime qu'ils auraient été utiles pour l'élaboration du projet de loi. En tout cas, elle incite le gouvernement à rendre public le rapport final de cette analyse.

Au Luxembourg, une première **étude du dispositif de vidéosurveillance « Visupol »** a été réalisée en 2011. ³⁶ La CCDH regrette que les impacts sur les droits fondamentaux et la protection des données n'y ont pas été étudiés. Selon l'étude, le but de Visupol aurait été d'améliorer le sentiment de sécurité, notamment, en déplaçant la criminalité liée aux drogues de la ville-haute vers d'autres quartiers, afin de protéger les élèves, les touristes et les frontaliers et d'améliorer l'image de la ville haute – des objectifs qui auraient été atteints. ³⁷ L'étude fait donc principalement état d'un déplacement de la délinquance et d'une réduction partielle des incivilités et légères infractions. ³⁸ À noter cependant que le déplacement de la délinquance aurait causé de nouveaux problèmes dans d'autres quartiers. ³⁹ Aucune réduction n'aurait pu être constatée en ce qui concerne les vols simples. Les autres vols seraient restés constants ou auraient régressé. En ce qui concerne la répression, l'étude retient qu'il n'y a pas de données précises permettant de déterminer le nombre d'affaires pénales qui auraient pu être élucidées grâce à la vidéosurveillance. ⁴⁰ En même temps, l'étude souligne que la vidéosurveillance, la présence policière et les sanctions ne sont pas aptes à résoudre les problèmes sociaux : ces méthodes ne peuvent pas éradiquer la pauvreté, la dépendance ou la désintégration. ⁴¹

Il faut noter que l'étude susvisée a fait l'objet d'interprétations divergentes : tandis que certains critiquaient tant Visupol que l'étude, ⁴² d'autres se sont basés sur les résultats

³⁴ Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 3.

³⁵ Réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question n°123 de Monsieur L. Mosar et M. Léon Gloden concernant la vidéosurveillance.

³⁶ Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011.

³⁷ *Ibid*, pp. 3, 52 et 53.

³⁸ *Ibid*, p. 52.

³⁹ *Ibid*, p. 41.

⁴⁰ *Ibid*, p. 50.

⁴¹ *Ibid*, pp. 57-58.

⁴² C'est ainsi que la Ville de Luxembourg s'exprimait en 2011 contre le maintien de la vidéosurveillance « *étant donné que l'étude « Visupol » a démontré l'inefficacité du système de surveillance par caméras dans la prévention de la criminalité dans les espaces publics* » (Anne

pour justifier le maintien et l'extension du dispositif.⁴³ Dans un souci de transparence, la CCDH recommande au gouvernement de publier cette étude.

La CCDH regrette également que les rapports annuels de la Police ne contiennent pas de statistiques pertinentes par rapport à Visupol.⁴⁴ Depuis 2010, les informations publiées ont progressivement diminué. Ces informations sont cependant recueillies et évaluées dans des rapports internes de la Police Grand-Ducale. La CCDH recommande au gouvernement de veiller à ce que cette dernière ait les ressources financières et humaines nécessaires pour qu'elle puisse non seulement réaliser, mais aussi publier des évaluations exhaustives et qualitatives relatives au dispositif Visupol.⁴⁵

Des études menées à l'étranger, notamment en France et en Grande-Bretagne, semblent confirmer que les caméras contribuent principalement au déplacement géographique, temporel et fonctionnel (commission d'une infraction de nature différente) de la délinquance.⁴⁶ L'effet dissuasif sur les terroristes ne serait pas non plus établi.⁴⁷ Selon l'étude britannique « *Assessing the Impact of CCTV* », les infractions impulsives seraient d'ailleurs moins susceptibles d'être réduites que les infractions préméditées.⁴⁸ En ce qui concerne la poursuite et l'élucidation des infractions, le recours aux caméras semble pouvoir accélérer le travail des enquêteurs, mais de manière très modeste : les cas d'élucidation permis par la vidéosurveillance représentent probablement entre 1 à 3% du total des images réquisitionnées.⁴⁹

Heniqui, *Showtime*, Lëtzebuurger Land, 25.11.2011, www.land.lu/page/article/997/4997/FRE/index.html, consulté le 15.01.2020). « *Les problèmes ne sont pas traités à la racine (...) même si au centre-ville et à la place de la gare la situation s'est calmée un peu, la délocalisation de la petite délinquance touche maintenant les quartiers résidentiels et scolaires* » (Xavier Bettel, dans l'article du Land précité). Voir aussi Claude Frenz, *Die Überwacher*, Forum 313, décembre 2011, www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/7304_313_Frenz.pdf; Raymond Klein, *Videoüberwachung : Vom Recht auf Kameras*, Woxx, 21.10.2011, www.woxx.lu/5090/?highlight=visupol, consulté le 23.01.2020.

⁴³ Le ministre de la Sécurité intérieure de l'époque s'est basé sur l'étude pour justifier la prolongation de la vidéosurveillance (Réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question parlementaire n°560 du 29 septembre 2014 de Monsieur le Député Justin TURPEL).

⁴⁴ Rapports d'activités 2010 à 2019. Voir aussi la réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question parlementaire n°2264 de Madame Claudia Dall'Agnol : « *La publication des résultats d'enquête en relation avec le système VISUPOL suit [le principe selon lequel la Police ne communique pas le déroulement des enquêtes judiciaires, notamment dans le souci de respecter le secret de l'instruction et la présomption d'innocence]. (...) [Pour ces mêmes raisons] la Police n'envisage pas d'insérer un chapitre spécifique relatif à l'évaluation du système VISUPOL à son rapport d'activités annuel* ».

⁴⁵ Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 58.

⁴⁶ Laurent Muccielli, *Vous êtes filmés! Enquête sur le bluff de la vidéosurveillance*, Armand Colin, Malakoff, 2018 ; Cyrielle Chazal, *La vidéosurveillance est-elle efficace ?*, Le Monde, 17.05.2018, www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/05/17/la-videosurveillance-est-elle-efficace_5300635_4355770.html, consulté le 13.01.2020. Voir aussi Dan Biancalana, *De la vidéosurveillance, du sentiment d'insécurité et de la gestion du risque*, Forum, septembre 2005, www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/5327_249_Biancalana.pdf, p. 24 ; Ben Brown, *CCTV in Town Centres: Three Case Studies, Crime Detection and Prevention Series*, Paper 68, Police Research Group, 1995.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.* ; voir aussi Nathalie Silbert, *Vidéoprotection: Jusqu'où iront les villes*, Les Echos, 9.01.2019, www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/vidioprotection-jusquou-iront-les-villes-347536, consulté le 13.01.2020 ; Tanguy Le Goff, *Le faux et coûteux miracle de la vidéosurveillance*, *Après-Demain* 2010/4 (N°16, NF), pp. 28 à 30 ; Dr. R. Kaenzig et Pr. F. Klauser, *Evaluation de la*

La CCDH se demande par ailleurs si une fiche financière a été réalisée pour **évaluer les frais par rapport à l'efficacité de la vidéosurveillance**. Les coûts risquent d'être importants et ne se limitent pas à l'achat, l'installation et l'entretien des caméras, mais s'étendent également au personnel qui les opère.

La CCDH tient encore à souligner que le « **sentiment de sécurité** » et la prétendue acceptation de la vidéosurveillance exprimés par une partie de la population, même majoritaire, ne sauraient légitimer le recours à cette technologie.⁵⁰ La vidéosurveillance doit être justifiée par son utilité et sa finalité directe et non par une éventuelle acceptation majoritaire de la population. Il échet d'ailleurs de souligner qu'une telle acceptation est souvent déduite des réponses succinctes à des questions non représentatives sans prise en compte de toutes les considérations dans un domaine technique, complexe, pas toujours transparent et constamment en développement.⁵¹ Il est important de sensibiliser la population à l'utilité réelle et aux risques de l'utilisation de telles caméras. En même temps, il faut veiller que le sentiment de sécurité, souvent purement subjectif, ne soit pas le moteur qui induise la décision d'installer des caméras.

Au vu de ce qui précède, la CCDH invite le gouvernement à étudier de manière objective, publique et exhaustive l'utilité du recours à la vidéosurveillance et de ses différentes composantes et variations, notamment par rapport aux risques pour les droits de l'Homme et les différentes parties de la population. La charge de la preuve incombe à ceux et à celles qui prétendent que des sacrifices en termes de droits humains sont nécessaires et que les mesures proposées sont des instruments efficaces pour protéger la société.⁵² Une éventuelle facilité tant au niveau économique et organisationnel de la vidéosurveillance ne saurait justifier sa mise en place dans une société démocratique tant que sa nécessité et son efficacité ne sont pas établies et que toute répercussion sur les droits de l'Homme n'est pas analysée.⁵³ La CCDH exhorte également le gouvernement à renforcer toutes ses politiques socio-économiques afin de s'attaquer aux racines de la délinquance.

2. Le système d'autorisations préalables et les analyses d'impact

L'article 43bis (3) du projet de loi prévoit pour chaque lieu à surveiller, l'obligation d'obtenir au préalable une **autorisation** du Ministre ayant la Police dans ses attributions (ci-après « le Ministre »), valable pour trois ans. La vidéosurveillance pourra ensuite être renouvelée à l'expiration de ce délai, suivant la même procédure.

vidéoprotection dans le quartier des Pâquis(Genève) (2014-2016), Université de Neuchâtel, novembre 2016. Selon une étude britannique, la vidéosurveillance aurait un impact sur la poursuite des infractions dans le domaine des trains et chemins de fer, voir Matthew P. J. Ashby, *The Value of CCTV Surveillance Cameras as an Investigative Tool : An Empirical Analysis*, Eur J Crim Policy Res (2017) 21 :441-459. L'auteur souligne cependant qu'il était impossible de déterminer si la vidéosurveillance permettait de faire la différence entre la détection et la non-détection du délinquant.

⁵⁰ Dominic Kudlacek, *Akzeptanz von Videoüberwachung: Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung technischer Sicherheitsmassnahmen*, Springer-Verlag, p. 149.

⁵¹ *Ibid*, p. 147; Claude Frenzt, *supra* n°24, pp. 5-6 ; S. Roche, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, Sociologie d'aujourd'hui, 1993, p. 39.

⁵² Traduction libre de Giovanni Buttarelli, *Legal Restrictions – Surveillance and Fundamental Rights*, discourse delivered by the Assistant European Data Protection Supervisor at the Palace of Justice, Vienna, June 2009.

⁵³ European Data Protection Supervisor, *supra* n°30, p. 18.

Les systèmes de vidéosurveillance existants devront également être autorisés endéans 12 mois.⁵⁴ La CCDH note que le Ministre devra rendre sa décision sur base d'une **analyse d'impact** des effets de la vidéosurveillance sur les droits fondamentaux, conformément à l'article 26 de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après la loi du 1^{er} août 2018). Cette analyse devra être réalisée par le directeur général de la Police. Les avis des procureurs d'État et bourgmestres territorialement compétents devront également être pris en compte par le Ministre.

Le commentaire des paragraphes 3 et 4 fait mention d'une « **analyse de situation** », expression non prévue dans le texte du projet de loi, qui « *doit démontrer que dans la zone de sécurité envisagée il y a un risque accru de devenir victime d'une infraction (...) ou que le sentiment d'insécurité est particulièrement prononcé* ». Par ailleurs, le paragraphe 4 précise certaines informations que le directeur général de la Police devra communiquer au Ministre « *en dehors de l'analyse d'impact* ». La CCDH se réjouit dans ce contexte que le directeur général de la Police devra justifier la nécessité de la vidéosurveillance au regard de sa finalité, communiquer la délimitation des lieux surveillés, le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras, le nombre des personnes concernées ainsi que le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance. Or, la CCDH estime que la distinction entre les différents types d'informations n'est pas suffisamment claire. En effet, on peut se poser la question de savoir si les éléments du paragraphe 4, ne devraient pas faire partie intégrante de l'analyse d'impact. La CCDH incite, dès lors, le gouvernement à clarifier ces notions et recommande d'éviter le recours à des notions vagues comme le « *sentiment d'insécurité* », qui sont tout à fait subjectives et contribuent à l'insécurité juridique. Pour tout lieu, il doit être démontré que la vidéosurveillance est en effet l'outil le plus efficace pour lutter contre les infractions identifiées et s'inscrire dans un plan stratégique contre cette délinquance plus général – la seule preuve de l'existence d'infractions ne suffit pas pour justifier la nécessité de la vidéosurveillance.

Sans remettre en question les compétences ni la qualité du travail des autorités concernées, la CCDH invite le gouvernement, par ailleurs, à réfléchir sur la possibilité de conférer ces analyses à un **organe externe, indépendant et compétent en matière de la protection des données**, ou à tout le moins y associer un tel organe ou des experts externes.⁵⁵ Une telle approche permettrait d'améliorer davantage la légitimité, la transparence et l'objectivité de l'analyse.⁵⁶ La CCDH exhorte en outre le gouvernement à accorder les **ressources financières et humaines** nécessaires à l'organe en charge de la réalisation de ces analyses. La CCDH estime qu'en tout état

⁵⁴ Projet de loi n°7498, article 2.

⁵⁵ European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*. Dans le même sens : « *[I]l faut charger des experts externes de cette évaluation, des criminologues ou des chercheurs de l'université par exemple* », précise François Bausch qui met en garde contre « *un faux sentiment de sécurité* » causé par la présence des caméras. Car selon lui, *il est clair que la vidéosurveillance n'est pas un outil de dissuasion ni de prévention.*” (Anne Heniqui, *Un amas de statistiques*, d'Letzebuurger Land, 17.12.2009, www.land.lu/page/article/084/84/DEU/index.html, consulté le 23.01.2020).

⁵⁶ Avis de la CNCDH sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, 15 avril 2010, point 11, p. 4; Commission de Venise, *supra* n°14, point 78.

de cause, l'analyse d'impact devrait obligatoirement être communiquée à et avisée par la CNPD.

La CCDH souligne encore qu'un **droit de retrait** doit être prévu : s'il s'avère, sur base d'une évaluation, que la vidéosurveillance ne relève plus d'une nécessité, il faut être possible de retirer, modifier ou redéployer les caméras.⁵⁷ Elle recommande de prévoir une procédure en cas de refus de renouvellement d'une autorisation.

La CCDH s'interroge également sur les **voies de recours disponibles** contre une autorisation ministérielle d'installer des caméras. Les activités du directeur de la Police, qui sera le responsable de traitement de l'exécution de la vidéosurveillance, pourront être contrôlées par la CNPD. La décision ministérielle d'autoriser la vidéosurveillance échappe cependant à son contrôle, de sorte que la CCDH se demande s'il ne faudrait pas prévoir une voie de recours spécifique contre cette décision ministérielle.

En même temps, la CCDH recommande de **rendre public tout avis, analyse ou étude** ayant contribué à la délivrance d'une autorisation, laquelle sera publiée au Journal officiel.⁵⁸ Elle recommande aussi de fournir des **informations complètes, compréhensibles et en langage facile** sur les zones vidéosurveillées, les modalités utilisées et les voies de recours disponibles (p. ex. sur un site internet et lors de réunions d'informations ouvertes au grand public).

3. Les lieux qui peuvent être placés sous vidéosurveillance

Le projet de loi limite la vidéosurveillance par la Police aux **lieux accessibles au public** où il existe un « *risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » – les lieux non-ouverts au public sont par contre exclus du projet de loi.⁵⁹ La CCDH estime que le terme « *accessible au public* » peut prêter à confusion et recommande de le définir dans la loi à venir.⁶⁰

Le deuxième paragraphe de l'article 43*bis* précise les **lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier**: il s'agit des lieux (1) où sont commis, de manière répétée, les mêmes types de crimes ou délits ; (2) les lieux qui, par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se sont avérés inefficaces ; (3) les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale⁶¹; et (4) les lieux qui, par leur nature, rassemblent un grand nombre de personnes.⁶²

⁵⁷ European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

⁵⁸ Projet de loi n°7498, article 43bis, paragraphe 3 alinéa 2.

⁵⁹ Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 5.

⁶⁰ Voir notamment la notion utilisée dans le cadre du projet de loi n°7346 sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public.

⁶¹ La surveillance ne sera pas activée en permanence, mais uniquement lors de l'événement dans le contexte duquel des atteintes sont susceptibles de produire (p. ex. un match de football) : Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 6.

⁶² Le commentaire de l'article précise qu'il s'agit d'endroits tels que des plateformes d'échange importants de transports multimodales qui, par leur nature, regroupent quotidiennement un grand nombre de personnes.

Si la CCDH salue l'énumération exhaustive des lieux susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance, elle se doit de constater que ces définitions sont très vagues. La CCDH rappelle que la vidéosurveillance doit uniquement cibler des délits ou des crimes pour lesquels il y a des preuves que la vidéosurveillance est un remède efficace. En ce qui concerne les « *lieux qui (...) sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions* », la CCDH estime qu'il n'est pas clair quels lieux seront visés par cette catégorie. La définition des « *lieux qui rassemblent un grand nombre de personnes* », qui selon les commentaires viserait les gares et pôles d'échanges, permettrait de surveiller toute rue ou grande place fréquentée par un certain nombre de personnes. La CCDH exhorte le gouvernement à revoir ces définitions et les préciser davantage.

Comme la finalité de la vidéosurveillance est la prévention et l'élucidation d'infractions, la CCDH souligne que pour chaque lieu à surveiller, il doit y avoir des preuves suffisantes par rapport à la criminalité existante, justifiant la mise en place de la vidéosurveillance. Le seul fait qu'un lieu appartienne à l'une des catégories prévues par le projet de loi ne suffit en principe pas pour justifier la vidéosurveillance. Afin de se conformer au critère de la nécessité, la CCDH estime en outre que pour tout lieu susceptible d'être mis sous vidéosurveillance, d'autres **mesures moins invasives** doivent d'abord avoir été étudiées, prises ou exclues.⁶³ Uniquement si celles-ci s'avèrent insuffisantes, le recours à la vidéosurveillance pourra être envisagé. La CCDH regrette que le projet de loi exige ce critère exclusivement pour les lieux qui « *par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions* ». En tout état de cause, la CCDH rappelle que la vidéosurveillance ne doit représenter qu'une partie d'une réponse coordonnée au problème identifié⁶⁴ et recommande d'incorporer ce principe dans le texte de la loi.

B. Le volet technique : le visionnement en direct, l'enregistrement des images et la détection automatique de situations

Le paragraphe 5 de l'article 43bis prévoit que le système de vidéosurveillance permettra de **capter les images** des personnes qui circulent dans le champ de vision et de les enregistrer sur support informatique, avec le jour et l'heure de l'enregistrement. Ces images seront visionnées en direct par des agents spécialement habilités à cette fin par le directeur général de la Police.⁶⁵ Lorsqu'ils constatent une infraction, ces agents pourront transférer les images aux autorités compétentes qui peuvent décider d'intervenir. La CCDH recommande de prévoir un cadre détaillé et transparent pour le fonctionnement de l'équipe de visionnement. Les types de comportements et situations à « *signaler* » doivent être clairement établis. À titre

⁶³ A titre d'exemple : améliorer l'éclairage, utiliser une peinture anti-graffiti, augmenter la présence d'agents sur le terrain, renforcer les services sociaux et les politiques socio-économiques, sensibiliser et former, revoir le rôle de l'ITM (Traite), ...

⁶⁴ European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*; Réponse de Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure François Bausch à la question parlementaire n°123 du 20 décembre 2018 des honorables Députés Laurent Mosar et Léon Gloden.

⁶⁵ Projet de loi n°7498, paragraphe 10. En pratique, il s'agit d'une équipe de policiers et de civilistes assermentés.

d'exemple, il faut préciser si les « *incivilités* »⁶⁶ seront aussi visées ou si les signalements se limitent uniquement aux infractions et personnes en détresse.

Une fois enregistrées, les images ne pourront être visionnées que par les membres de la police « *pour l'exercice d'une mission précise* ». ⁶⁷ Le commentaire de l'article 43bis (1) précise que les images captées pourront être « *utilisées pour élucider, d'après les règles de la procédure pénale, des infractions autres que celles qui ont justifié la mise en place de la vidéosurveillance.* »⁶⁸ La CCDH estime que le terme « *mission précise* » et le pouvoir « *d'élucidation* » doivent être définis dans le texte du projet de loi. En effet, si la CCDH peut comprendre que les membres de la Police judiciaire doivent pouvoir accéder aux images dans le cadre d'une enquête pénale particulière, il doit être garanti que cet accès ne soit pas détourné pour faire une surveillance plus générale et détecter d'autres infractions ou activités.

La CCDH souligne l'**importance de former tous les agents** concernés en matière de protection des données et des droits de l'Homme, avec un focus particulier sur les droits des personnes qui sont exposées à un risque de discrimination particulier fondé notamment sur le sexe, la race, la couleur, l'âge, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion, les origines ou le statut social et économique.⁶⁹ La vidéosurveillance ne doit pas avoir un effet discriminatoire pour une partie de la population.

Le 2^e alinéa du paragraphe 5 prévoit que des « **techniques de focalisation** » (une technique de *zoom* performant) et de « **détections automatiques de situations** » (voir ci-dessous) peuvent être utilisées. Le commentaire de ce paragraphe indique que le **captage de son**, ainsi que toute autre forme de « *détection automatique* », telle que la **reconnaissance faciale**, seront exclues.⁷⁰ La CCDH salue cette autolimitation et note que l'exclusion du recours à ces deux dernières techniques particulièrement intrusives et performantes réduit l'ingérence dans les différents droits fondamentaux mentionnés ci-dessus. La CCDH se demande toutefois si le texte actuel interdira également l'utilisation d'autres moyens techniques une fois que les images auront été enregistrées. Par exemple, après la commission d'un crime, sera-t-il permis d'utiliser un logiciel de reconnaissance faciale pour trouver les images correspondantes ou est-ce que les vidéos devront-elles être analysées manuellement ? Est-ce que ces images pourront être comparées via un outil informatique avec les images ou données biométriques contenues dans d'autres bases de données gérées par les autorités nationales, étrangères ou internationales ? Est-ce que les caméras utilisées seront techniquement en mesure d'enregistrer du son ou de faire de la reconnaissance faciale ou est-ce qu'il restera possible d'installer un logiciel par après ? Étant donné que le texte actuel du projet de loi ne permet pas de répondre à ces questions et pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH insiste à ce qu'il soit précisé dans le texte l'interdiction de recourir à la reconnaissance faciale, à l'enregistrement de son ou à d'autres technologies intrusives.

⁶⁶ Certains considèrent la mendicité, l'urination en public, la consommation d'alcool ou encore un groupe de personnes qui font du bruit comme des « *incivilités* » qu'il faut éliminer. Voir Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011.

⁶⁷ Projet de loi n°7498, paragraphe 10, alinéa 2.

⁶⁸ Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 6.

⁶⁹ Benjamin J. Gould, *CCTV and Human Rights*, dans *Citizens, Cities and Video Surveillance*, European Forum for Urban Security, juin 2010, p. 27.

⁷⁰ Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 7.

La CCDH estime qu'il est important, pour plus de clarté, de faire une différence entre les caméras de vidéosurveillance proprement dites et **les logiciels qui les gèrent**. En effet, l'autorisation ministérielle n'est pas uniquement donnée pour l'installation des caméras, mais également pour les logiciels. Il faudra éviter que les logiciels soient échangés, modifiés et/ou actualisés par la suite sans autorisation préalable.

En ce qui concerne plus particulièrement la **détection automatique de situations**, la CCDH note que cette technique n'est, à ce jour, pas encore utilisée au Luxembourg, mais selon les auteurs elle serait « *nécessaire au vu du nombre croissant de caméras qui ne permet plus d'assurer la finalité de prévention sans augmenter considérablement le nombre des écrans de visualisation et d'opérateurs* ». ⁷¹ Au vu des différentes études qui semblent relever que les effets sur la prévention sont modestes, et que le déplacement de la délinquance dans d'autres quartiers a un effet de réaction en chaîne entraînant l'installation de caméras supplémentaires dans les quartiers avoisinants, la CCDH s'interroge sur la pertinence de ce raisonnement. ⁷²

La détection automatique de situations est un outil sophistiqué qui fonctionne sur base d'algorithmes développés spécifiquement pour repérer des situations ou comportements dits « *anormaux* » : l'idée étant non seulement d'élucider les infractions après coup, mais de les prévenir en temps réels. ⁷³ Il s'agit « *d'identifier intelligemment les comportements et les lieux à risque afin de cerner notamment des délits ne se produisant pas* ». ⁷⁴ Les méthodes et technologies qui peuvent être utilisées sont variables : détection de gestes, de déplacements, de foules, de stress (détection par infra-rouge), d'émotions ou d'objets suspects. Selon les informations à la disposition de la CCDH, la détection de comportements est une technologie très performante qui pourrait permettre d'identifier les personnes sur base de leurs gestes, leurs mouvements et leur posture. L'arrivée de ces algorithmes pose cependant de nouvelles questions : à qui reviendra la mission de définir ce qu'est un comportement suspect ou anormal – la Police, les fabricants des logiciels, le Ministre, ou une autorité de contrôle ? Quelle technologie sera finalement utilisée ?

Ces questions sont d'autant plus importantes alors que les algorithmes ne sont pas entièrement fiables, fonctionnent sur base de probabilités, commettent des erreurs et doivent « *apprendre* ». Ainsi, certaines catégories de personnes passeraient soit à travers les mailles du système, soit seraient détectées de manière prépondérante ou erronée. Selon certains rapports, les intelligences artificielles, notamment de détection faciale, auraient tendance à ne pas détecter les femmes et certaines autres personnes vulnérables et marginalisées. ⁷⁵ La CCDH incite le gouvernement à faire des études approfondies à cet égard et de prévoir toutes les garanties nécessaires pour s'assurer que les technologies utilisées, y compris la détection automatique de situations, ne soient pas discriminatoires et puissent détecter toutes les personnes qui sont en détresse.

⁷¹ Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 7.

⁷² Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 58.

⁷³ Annika Will et Côme Peguet, *L'Ère des caméras « intelligentes »*, Arte, 14 juillet 2017, www.info.arte.tv/fr/big-brother-surveillance-leurope, consulté le 13.01.2020.

⁷⁴ Dan Biancalana, *supra* n°46, p. 26

⁷⁵ Déborah Loye, *La discrimination, côté obscur de l'intelligence artificielle*, Les Echos, 2 mars 2018, <https://start.lesechos.fr/innovations-startups/tech-futur/la-discrimination-cote-obscur-de-l-intelligence-artificielle-11242.php>, consulté le 20.01.2020.

La CCDH exhorte le gouvernement à encadrer davantage la détection automatique de situations et rappelle de nouveau que tous les agents opérant cette technologie doivent être formés et sensibilisés en matière des risques et protections des droits de l'Homme.

En outre, la CCDH souligne l'importance de prévoir les **garanties nécessaires pour veiller à la sécurité des données collectées**. La CCDH salue que les caméras fonctionnent actuellement en circuit fermé et ne soient pas reliées au réseau internet, ce qui permet d'éviter des cyberattaques. Elle salue également les mesures de sécurité existantes relatives à l'accès aux locaux de Visupol. Or, la CCDH se demande dans ce même contexte qui sera en charge de l'installation des caméras et du type et du logiciel utilisé ? Qui occupera la fonction de l'administrateur du système ? Il devra être veillé à ce que l'installateur ou le fournisseur n'aura pas d'accès au réseau ou au circuit, notamment en établissant un certificat y relatif.⁷⁶ Par ailleurs, toute entreprise et toute personne en charge de l'installation et de l'administration des caméras doit être sensibilisée aux droits de l'Homme et appliquer une diligence raisonnable conformément aux principes directeurs des Nations unies relatifs aux « Entreprises et droits de l'Homme »,⁷⁷ sachant que le secteur de la technologie et de l'informatique est un secteur à risque.

La CCDH note que le projet de loi réserve la détermination des « *mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement (art. 43bis (10))* » à un règlement grand-ducal. Elle regrette que le projet de ce règlement ne soit pas rendu public ensemble avec le projet de loi et exhorte le gouvernement à revoir sa pratique y relative.

Le projet de loi prévoit formellement **l'interdiction de filmer l'intérieur de lieux d'accès privés et de manière spécifique les entrées** à ces lieux (paragraphe 6). En résumé, les fenêtres ne devront donc en aucun cas être visionnées, alors que les entrées peuvent être filmées seulement si cette visualisation résulte d'une vue globale (p. ex. vidéosurveillance d'une rue ou d'une grande place publique). Dans ce dernier cas, le directeur général de la Police « *doit recourir à des procédés de masquage irréversible* ». (Paragraphe 6, alinéa 2). La CCDH salue ces garde-fous qui sont en phase avec les différentes recommandations internationales : « (...) *un système de surveillance d'espace public ne peut avoir comme effet secondaire la surveillance de l'espace privé* ». ⁷⁸ Selon les informations à la disposition de la CCDH, le masquage est fait automatiquement par le logiciel, et non pas manuellement par les membres de la Police. La CCDH salue cette façon de procéder et recommande de la formaliser en prévoyant une disposition spécifique dans ce sens dans la loi.

La CCDH souhaite encore préciser que **certains lieux présentent une sensibilité particulière**, notamment en raison des données et personnes en cause. Il s'agit par exemple des alentours des bâtiments des organes de presse, des lieux de culte, des hôpitaux ou encore des écoles. Si d'un côté la CCDH peut comprendre le désir de

⁷⁶ Voir par exemple l'article R252-3 4° du Code de la sécurité intérieure en France.

⁷⁷ https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf. Voir aussi le 2e Plan d'action national du Luxembourg « Entreprises et droits de l'Homme 2020-2022 », p. 17, et la prise de position de la CCDH (<https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2019/Prise-de-position-Entreprises-et-droits-de-l-Homme-version-finale.pdf>), pp. 6 et 7.

⁷⁸ European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

vouloir protéger davantage ces lieux, elle souligne que le fait de les placer sous vidéosurveillance peut avoir des lourdes conséquences sur les droits fondamentaux en jeu. Elle estime d'ailleurs que le fait de « *masquer irréversiblement* » les entrées à ces lieux ne sera pas toujours suffisant, sachant qu'il sera possible de voir et d'identifier la personne juste avant ou après le passage dans cette zone de masquage. La CCDH invite le gouvernement à entamer des réflexions profondes sur cette problématique et soit envisager des alternatives moins invasives, soit prévoir les garanties supplémentaires et adéquates.

La CCDH prend acte du choix du gouvernement d'intégrer la vidéosurveillance dans la loi sur la Police grand-ducale. Or, elle regrette que le sujet n'ait pas été abordé de manière plus générale et extensive, notamment en vue des possibilités et défis futurs des nouvelles technologies. Qu'en est-il des drones ? Quelles sont les règles qui s'appliquent à l'utilisation des drones pour surveiller certains événements ou « *élucider* » des infractions ? Qu'en est-il des données enregistrées par les caméras utilisées pour surveiller le trafic ou les infractions au Code de la route ? Y aura-t-il des règles spécifiques pour l'introduction des caméras portées sur le corps ou installées dans des véhicules, prévue dans l'accord de coalition?⁷⁹ Qu'en est-il des caméras utilisées par les communes « *à des fins de protection de biens ou de sécurité des usagers ou par des institutions publiques à des fins notamment de sécurisation de bâtiments* »⁸⁰ ou encore les caméras de surveillance installées dans les locaux de la Police, qui sont exclus du champ d'application du projet de loi sous avis ?⁸¹ Y a-t-il des projets de surveillance développés au niveau international et européen et quelle place va jouer la vidéosurveillance luxembourgeoise dans ce contexte ?⁸²

C. Le traitement des données collectées

La CCDH rappelle que le système de vidéosurveillance doit être conçu sur base du principe du « *Privacy by design* », c'est-à-dire la protection des données personnelles doit être prise en compte dès la conception même des équipements de vidéosurveillance.

La CCDH salue que le projet de loi prévoit un **délai de conservation de deux mois** après lequel les données devront être effacées définitivement.⁸³ La seule exception prévue par le projet de loi est le cas d'une enquête préliminaire ou d'une instruction judiciaire, où aucun délai n'est prévu.

⁷⁹ Accord de coalition 2018-2023, p. 207.

⁸⁰ CNPD, Avis du 10 mai 2019 relatif au recours à la vidéosurveillance par les communes.

⁸¹ Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 5.

⁸² Voir par exemple le projet INDECT (un projet de recherche financé par l'UE destiné à développer un système automatisé d'observation qui contrôle en permanence les sites web, les caméras de surveillance et les systèmes des ordinateurs personnels), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0160+0+DOC+XML+V0//FR. Voir aussi Foo Yun Chee, *EU drops idea of facial recognition ban in public areas : paper*, Reuters, 30.01.2020, www.reuters.com/article/us-eu-ai/eu-drops-idea-of-facial-recognition-ban-in-public-areas-paper-idUSKBN1ZS37Q?feedType=RSS&feedName=technologyNews.

⁸³ Projet de loi n°7498, paragraphe 9.

La CCDH note que l'accès aux données sera réglé par règlement grand-ducal. Dans ce contexte, la CCDH réitère sa recommandation de publier systématiquement les projets de règlements grand-ducaux avec les projets de loi.

La CCDH rappelle que les personnes doivent avoir le droit d'accéder à leurs données et de demander la rectification voire l'effacement des images. Or, ce droit d'accès peut et doit être limité notamment s'il s'agit d'éviter de nuire aux enquêtes et poursuites pénales en cours ou d'éviter la violation des droits des tiers (il faut éviter qu'une personne puisse obtenir des informations personnelles sur les autres personnes circulant sur la voie publique).⁸⁴

En outre, la CCDH rappelle l'obligation de tenir un **registre des activités de traitement**. Si la CCDH salue que la Police Grand-Ducale enregistre les traitements, elle recommande de prévoir les modalités concrètes dans le projet de loi au lieu de faire une simple référence à la loi du 1^{er} août 2018 (paragraphe 8). Le registre doit être inclus dans le logiciel de la vidéosurveillance, qui enregistre les traitements de manière automatisée.

La CCDH salue que le gouvernement tient à respecter son **devoir de transparence** en prévoyant l'information « *claire et permanente* » de l'existence du système de vidéosurveillance. Or, la CCDH regrette l'absence d'informations supplémentaires y relatives et recommande de prévoir soit dans la loi, soit dans un règlement grand-ducal, les informations qui doivent figurer sur les « *panneaux installés dans la zone surveillée* ». ⁸⁵ À l'heure actuelle, la signalisation utilisée paraît insuffisante. ⁸⁶ Il faudrait des informations supplémentaires, notamment par rapport à la technique utilisée, les voies de recours, le droit d'accès, des liens vers le site internet où on peut trouver plus d'informations, le nom et les coordonnées de contact de l'autorité compétente et de contrôle. Ensuite, il devrait également être possible de trouver les informations, par exemple, sur un site internet par rapport aux finalités de la vidéosurveillance, aux zones surveillées, aux mesures spécifiques de protection des images, au registre d'utilisation, aux autorités destinataires des images, aux résultats et l'atteinte des objectifs, le tout dans un langage clair et intelligible. L'analyse d'impact et les informations ciblées au paragraphe 4 devraient également y figurer. Finalement, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller au droit d'information des personnes handicapées. À cette fin, il faut prévoir des alternatives accessibles et adaptées permettant aux personnes en situation de handicap de prendre connaissance de toutes les informations susvisées.

IV. Conclusion

D'un point de vue général, la CCDH salue le fait que la vidéosurveillance sera encadrée par la loi. La vidéosurveillance est une ingérence aux droits de l'Homme, qui peut être justifiée sous certaines conditions, notamment pour la protection de la sécurité publique. En effet, elle peut, dans des situations bien délimitées, présenter une certaine utilité. Si le projet de loi satisfait largement au principe de légalité et essaie, dans une certaine mesure, de tenir compte des principes de nécessité et de proportionnalité, il ne paraît, sous sa forme actuelle, pas accorder une place suffisante

⁸⁴ Roger von Laufenberg, *Exercising democratic rights under surveillance regimes (Luxembourg country reports)*, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie Österreich, 12.05.2014, p. 44.

⁸⁵ Projet de loi n°7498, commentaire des articles, pp. 7-8.

⁸⁶ Roger von Laufenberg, *supra* n°84, p. 20-21.

aux droits de l'Homme. Pour établir la nécessité de la vidéosurveillance, il faut d'abord qu'il y ait une étude récente, exhaustive et indépendante par rapport à son efficacité, tenant également compte des risques pour les droits de l'Homme. Les types de caméras ainsi que les technologies prévues ou exclues doivent être précisées davantage dans le projet de loi. Les finalités de la vidéosurveillance doivent être clairement définies, sachant que ses effets peuvent différer considérablement en fonction de ses finalités (la prévention ou l'élucidation d'infractions), du type de l'infraction (préméditée ou impulsive), du lieu et du temps.

Même si la CCDH peut dans certains cas comprendre l'utilité de la mise en place de caméras, elle déplore néanmoins que la différenciation entre « *hardware* » et « *software* » ne soit pas plus précise. En effet, ce sont les logiciels qui gèrent les caméras et non l'inverse. Dès lors, ces logiciels devront être programmés en tenant compte de la diversité des droits de tout un chacun. Il est donc important de garder à l'esprit, non seulement la mise en place de caméras et la récupération de données, mais surtout l'utilisation éventuelle de ces données par des logiciels externes et indépendants dont il n'est pas fait explicitement référence dans ce projet de loi.

L'installation de quatre caméras de surveillance peut paraître anodine pour certains. Leur mise en réseau l'est déjà beaucoup moins et l'ajout de quelques caméras à des endroits stratégiques permettrait à terme d'observer l'entièreté d'un territoire. L'utilisation de certains logiciels permettrait l'observation de l'entièreté de la population. La mise en commun des réseaux au niveau européen, certes dans des cas exceptionnels, n'est plus du ressort de la science-fiction.

La vidéosurveillance peut parfois paraître comme une solution miracle (« *silver bullet* ») pour créer un sentiment de sécurité et lutter contre la criminalité. À défaut d'une analyse de sa nécessité réelle et de toutes ses implications, elle risque de rester une réponse qui adresse seulement les symptômes, et non pas les racines à l'origine du problème visé. La vidéosurveillance ne doit être qu'un outil parmi d'autres et pas une fin en soi. Les droits de l'Homme doivent être pris en compte dès la conception de la vidéosurveillance, sinon celle-ci risque d'être inefficace et de produire des effets négatifs disproportionnés, surtout pour certaines parties de la population.

Au vu des développements qui précèdent, la CCDH recommande au gouvernement de revoir le projet de loi sous avis en prenant dûment compte de ses recommandations.

V. Recommandations

L'évaluation de la nécessité et de l'efficacité de la vidéosurveillance

- La CCDH incite le gouvernement à étudier de manière objective, exhaustive et transparente l'utilité du recours à la vidéosurveillance, notamment par rapport aux risques pour les droits de l'Homme et les différentes parties de la population.
- La CCDH invite le gouvernement à rendre publique l'analyse du système Visupol qui sera réalisée par l'Inspection générale de la Police ainsi que celle

réalisée en 2011. En même temps, elle recommande au gouvernement de réaliser une fiche financière exhaustive des frais liés à la vidéosurveillance.

- La CCDH souligne l'importance de sensibiliser la population à l'utilité réelle et aux risques de l'utilisation de caméras.
- La CCDH invite également le gouvernement à renforcer toutes ses politiques socio-économiques afin de s'attaquer aux racines de la délinquance.

L'installation des systèmes de vidéosurveillance

- Tout fournisseur en charge de l'installation et de la gérance des caméras doit être sensibilisée et avoir une diligence raisonnable en matière des droits de l'Homme.
- La CCDH invite le gouvernement à clarifier les notions de l'analyse de situation, d'analyse d'impact et les critères prévus au paragraphe 4 de l'article 43*bis*.
- La CCDH invite le gouvernement à envisager la possibilité de conférer ces analyses à un organe externe indépendant ou d'y associer des experts externes compétents en matière des droits de l'Homme, y compris de la protection des données. Elle exhorte le gouvernement à publier ces analyses et à fournir les ressources financières et humaines nécessaires à l'organe en charge des analyses.
- La CCDH recommande au gouvernement de fournir aux administrés des informations complètes, compréhensibles, accessibles et en langage facile sur les autorisations, les zones vidéosurveillées, les méthodes utilisées et sur les voies de recours disponibles.
- La CCDH recommande de prévoir une procédure pour retirer, modifier ou redéployer les caméras en cas de refus de renouvellement d'une autorisation.
- La CCDH exhorte le gouvernement à revoir les définitions des lieux qui peuvent être placés sous vidéosurveillance et les préciser davantage.
- Elle rappelle que la vidéosurveillance ne doit représenter qu'une partie d'une réponse coordonnée au problème identifié et que d'autres mesures, moins invasives, doivent d'abord avoir été étudiées, prises ou écartées avant de recourir à la vidéosurveillance. Elle recommande d'intégrer ces principes dans la loi. En même temps, la CCDH recommande au gouvernement de fournir les ressources nécessaires à la Police Grand-Ducale pour accomplir ses missions.

La mise en œuvre de la vidéosurveillance

- La CCDH incite le gouvernement à garantir que les technologies utilisées ne soient pas discriminatoires, notamment à cause d'algorithmes mal paramétrés ou de suspicions généralisées. Elle souligne qu'il est important que les logiciels soient programmés en tenant compte de la diversité des droits de tout un chacun.

- La CCDH recommande de former les agents concernés en matière de protection des données et des droits de l'Homme, avec un focus particulier sur les droits des personnes qui sont exposées à un risque de discrimination particulier fondé notamment sur le sexe, la race, la couleur, l'âge, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion, les origines ou le statut social et économique.
- La CCDH recommande d'évaluer et de publier régulièrement les informations relatives à l'efficacité de Visupol ainsi que de son impact sur les droits de l'Homme.
- La CCDH recommande d'incorporer et de préciser l'interdiction formelle de recourir à la reconnaissance faciale et à l'enregistrement de son dans la loi. De même, elle exhorte le gouvernement à préciser le type de caméras à utiliser et d'encadrer davantage la détection automatique de situations.
- La CCDH invite le gouvernement à entamer des réflexions sur la sensibilité particulière de certains lieux, et à envisager des alternatives moins invasives, soit prévoir les garanties supplémentaires et adéquates.

La protection des données collectées

- La CCDH rappelle l'obligation de tenir un registre des activités de traitement et recommande d'inclure ce registre dans le logiciel de la vidéosurveillance. Les modalités concrètes devront être prévues dans la loi à venir.
- La CCDH recommande de publier les projets de règlements grand-ducaux systématiquement avec les projets de loi.
- La CCDH invite le gouvernement à revoir les panneaux installés dans les zones de sécurité qui doivent être visibles, attirer l'attention sur la localisation des caméras et prévoir des informations par rapport à la technique utilisée, le droit d'accès, des liens vers le site internet où on peut trouver plus d'informations, ainsi que le nom et les coordonnées de contact de l'autorité responsable et de contrôle. La CCDH invite le gouvernement à prévoir des alternatives accessibles pour les personnes en situation de handicap, suivant la logique du « *design for all* ».

Adopté lors de l'assemblée plénière du 25 février 2020.

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

**Avis sur le projet de loi 7521 portant approbation du Protocole P029
de l'Organisation internationale du Travail relatif à la Convention
sur le travail forcé**

**Avis
03/2020**

I. Remarques préliminaires

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « la CCDH »), la CCDH a décidé de s'autosaisir du projet de loi portant approbation du Protocole P029 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relatif à la Convention sur le travail forcé.

Le Protocole additionnel de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé souligne l'importance des mesures de prévention, de protection, de recours et de réparation et met l'accent sur le rôle des employeurs et des travailleurs dans la lutte contre le travail forcé.

Avec la ratification, le gouvernement luxembourgeois s'engage à s'acquitter des obligations que le Protocole contient et accepte le système de contrôle de l'OIT, au sein duquel les partenaires sociaux peuvent intervenir.

En tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains au Luxembourg, la CCDH ne peut que saluer la décision du gouvernement de rejoindre les plus de 40 pays du monde entier qui ont déjà ratifié le Protocole additionnel. Par cette ratification, le gouvernement luxembourgeois ne suit pas seulement la recommandation de la CCDH¹, mais il respecte surtout ses propres engagements.²

Alors qu'on peut lire dans l'exposé des motifs que la ratification du Protocole n'entraînera pas de modifications des dispositions légales luxembourgeoises, la CCDH note pourtant que le Protocole exige des Etats signataires qu'ils prennent des mesures concrètes et efficaces pour renforcer leurs efforts en matière de lutte contre le travail forcé, y inclus la traite des êtres humains et les pratiques analogues à l'esclavage. Cette ratification présente de ce fait une étape importante dans la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

Dans le présent avis, la CCDH tient à souligner les dispositions du Protocole qu'elle estime particulièrement importantes et de rappeler certaines de ses recommandations, déjà exprimées dans son deuxième rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg 2017-2018.

II. Le projet de loi

Alors que le Protocole prévoit des mesures importantes, qui font actuellement défaut dans la politique et la législation luxembourgeoise de lutte contre le travail forcé, la CCDH regrette de constater que **les auteurs du projet de loi se limitent à énumérer des mesures existantes sans mentionner d'éventuelles modifications législatives ou autres mesures qui seraient prévues en la matière**. Dans ce contexte, la CCDH se pose la question de savoir pourquoi le gouvernement a tellement tardé à élaborer un projet de loi avec un article unique qui vise à approuver un texte qui date déjà de 2014.

¹ CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2017-2018, novembre 2019

² Voir Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme 2018-2019, p. 32 et Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme 2020-2022, p. 32

Le projet de loi est assorti d'un tableau de concordance entre les dispositions du Protocole et les textes légaux nationaux, qui se réfère soit à des lois existantes soit au Plan d'action national contre la traite des êtres humains adopté en décembre 2016³. Contrairement aux auteurs du projet de loi, la CCDH estime que le **plan d'action national** contre la traite des êtres humains ne prévoit pas de mesures concrètes en matière de lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, y inclus le travail forcé. La CCDH rappelle dans ce contexte l'évaluation qu'elle avait faite dudit Plan d'action national dans son premier rapport sur la traite des êtres humains au Parlement en 2017. Elle avait indiqué que le Plan d'action est « à considérer comme un catalogue de projets basés sur de bonnes intentions, décrites de façon très vague. Il ne précise ni les moyens ni les procédures de mise en œuvre pour la réalisation des objectifs, ni la manière dont les résultats seront évalués. »⁴

III. Analyse des dispositions du Protocole

1. L'article 1^{er} paragraphe 1 du Protocole prévoit que « *tout Membre doit prendre des mesures efficaces pour [...] prévenir et éliminer l'utilisation [du travail forcé], assurer aux victimes une protection et un accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces, tels que l'indemnisation, et réprimer les auteurs de travail forcé ou obligatoire.* »

Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler l'importance des **sanctions effectives, proportionnées et dissuasives**. Il s'agit de reconnaître la gravité de ce crime et de la violation des droits fondamentaux de la victime, mais également d'envoyer un message clair aux trafiquants. Or, la CCDH note, qu'entre 2015 et 2018, la plupart des condamnations étaient assorties d'un sursis intégral ou partiel. De même, la CCDH regrette qu'entre 2015 et 2018, aucune fermeture d'établissement n'ait été prononcée dans des affaires de traite à des fins d'exploitation par le travail.

En ce qui concerne l'**indemnisation** des victimes, il y a lieu de constater que les montants accordés aux victimes sont souvent non seulement en dessous de leur demande, mais ne leur permettent en général pas de relancer leur vie sur des bases nouvelles et saines. La CCDH recommande dès lors aux autorités compétentes d'en analyser les raisons et d'identifier d'éventuels obstacles empêchant l'accès effectif des victimes de la traite des êtres humains à une indemnisation juste.

Au vu de ce qui précède, la CCDH insiste sur l'importance de la **sensibilisation et de la formation des magistrats luxembourgeois**.

2. L'article 1^{er} paragraphe 2 du Protocole prévoit que « *Tout Membre doit élaborer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, une politique nationale et un plan d'action national visant la suppression effective et durable du travail forcé ou obligatoire, qui prévoient une action systématique de la part des autorités compétentes, lorsqu'il y a lieu en coordination avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'avec d'autres groupes intéressés* ».

³ Comité de lutte contre la traite des êtres humains, Plan d'action national contre la traite des êtres humains, 2016

⁴ CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2014-2016, mars 2017

La CCDH rappelle que le Plan d'action national contre la traite des êtres humains de 2016 ne prévoit pas de mesures spécifiques en matière de lutte contre le travail forcé. La CCDH invite les autorités à pallier à cette lacune dans le prochain Plan d'action national « Traite » actuellement en cours d'élaboration.

Dans ce contexte, la CCDH rappelle encore une fois sa recommandation **d'associer les organisations syndicales** à l'élaboration des actions prises pour lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail et de les inviter à intégrer le comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains.

La CCDH souligne qu'une telle approche répondrait aux exigences de l'article 6 du Protocole qui prévoit que « *Les mesures prises pour appliquer les dispositions du présent protocole et de la convention doivent être déterminées par la législation nationale ou par l'autorité compétente, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés.* »

3. S'agissant de « *l'éducation et l'information des personnes, notamment celles considérées comme particulièrement vulnérables, afin d'éviter qu'elles ne deviennent victimes de travail forcé ou obligatoire* », qui est prévue à l'article 2 a), la CCDH salue les efforts déjà entrepris, mais elle invite le gouvernement à continuer et à intensifier ces efforts.

Ainsi, la CCDH accueille favorablement le lancement de la **campagne de sensibilisation** du European Crime Prevention Network (EUCPN) qui est la première **mesure de sensibilisation s'adressant directement aux victimes de la traite des êtres humains**. Elle reste pourtant toujours en attente de la brochure de sensibilisation avec pictogrammes pour les victimes sur tous les types d'exploitation, qui est en cours d'élaboration.

Par contre, la CCDH note avec regret **l'absence de mesures spécifiques d'éducation et d'information des employeurs** qui devraient éviter qu'ils ne se trouvent impliqués dans des pratiques de travail forcé ou obligatoire (art. 2 b) du Protocole) et elle invite le gouvernement à pallier à ce manque dans les meilleurs délais.

4. Pour ce qui est **du renforcement des services de l'Inspection du travail et des mines** (ci-après « ITM »), tel que prévu à l'article 2 c) du Protocole, la CCDH salue les efforts qui ont été entrepris ces dernières années en matière de recrutement et de formation des inspecteurs du travail de l'ITM, mais elle estime que d'importants progrès sont encore à réaliser.

Or, la CCDH est d'avis que l'ITM devrait mettre en place une stratégie de contrôle incluant la détection de victimes potentielles de la traite. Elle invite les acteurs concernés à prendre conscience et à renforcer le rôle de l'ITM dans la lutte contre la traite des êtres humains. La CCDH invite dès lors le gouvernement à **élargir le domaine de compétence de l'ITM à la constatation des infractions de traite des êtres humains**.

Alors que les auteurs du projet de loi notent que les inspecteurs du travail de l'ITM communiquent au service compétent de la Police les indices relatifs à la traite des êtres humains, la CCDH tient à rappeler que d'après les statistiques dont elle

dispose, aucune victime n'a jamais été détectée par l'ITM. Voilà pourquoi, la CCDH invite les responsables de l'ITM à collecter les données statistiques sur toutes les situations où cette institution pourrait entrer en contact avec une victime potentielle de traite des êtres humains, ainsi que des signalements qui ont été faits à la police. De manière générale, la CCDH fait rappel de sa recommandation de **mettre en place un système qui permet de rassembler des données statistiques fiables et cohérentes dans tous les domaines qui concernent la traite des êtres humains.**

Finalement, la CCDH estime nécessaire d'identifier les secteurs économiques où les employés sont le plus exposés à un risque d'exploitation et de traite et d'augmenter les contrôles sur le terrain afin de permettre un travail de détection proactive de victimes.

En 2017 et 2018, les domaines particulièrement concernés étaient le secteur de la construction, le travail domestique, le transport routier et l'Horeca.

La CCDH souligne que lors de ces contrôles, il est également important de veiller aux différents facteurs de risque qui rendent une personne particulièrement vulnérable au travail forcé et à la traite des êtres humains.⁵

5. Le Protocole insiste dans son article 2 e) sur la **diligence raisonnable** dont doivent faire preuve les secteurs public et privé pour prévenir les risques de travail forcé ou obligatoire et pour y faire face.

Alors que la CCDH salue les mesures de sensibilisation et de formation en matière de traite des êtres humains, qui étaient prévues dans le Plan d'action national « Entreprises et Droits de l'Homme 2018-2019 », elle regrette de constater que l'actuel Plan d'action national, couvrant les années 2020 à 2022, ne prévoit pas de mesures spécifiques en cette matière. Dans ce contexte, la CCDH plaide en faveur d'une législation sur le devoir de diligence. Elle est d'avis qu'une législation contraignante, accompagnée de mesures volontaires, permettrait de responsabiliser les employeurs quant à leur obligation de prévenir les violations des droits humains, y inclus le travail forcé ou obligatoire. Dans ce même ordre d'idées, la CCDH invite le gouvernement à mettre en place un mécanisme de contrôle efficace pour s'assurer qu'il ne soutient pas, notamment à travers ses relations économiques et financières, des entreprises qui contribuent (in)volontairement aux activités de travail forcé et de traite des êtres humains. Voilà pourquoi, elle encourage le gouvernement à favoriser les entreprises qui sont engagées dans des relations commerciales éthiques.

6. En conclusion, la CCDH invite le gouvernement à **prévoir la mise en place de mesures concrètes et efficaces et l'adoption de modifications législatives nécessaires permettant le renforcement des efforts en matière de lutte contre le travail forcé, y inclus la traite des êtres humains et les pratiques analogues à l'esclavage.**

⁵ Il s'agit par exemple des personnes en situation irrégulière, des demandeurs de protection internationale et des réfugiés, des travailleurs saisonniers, des travailleurs intérimaires ou détachés et des travailleurs domestiques. Pour plus d'informations, voir: CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg Années 2017-2018, novembre 2019, p.27-28

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

Avis sur

- 1. le projet de loi 7585 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**
- 2. le projet de règlement grand-ducal relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la loi du ... 2020 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration**

**Avis
04/2020**

1. 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 19 mai 2020 par le Ministre des Affaires étrangères et européennes (MAEE) pour donner son avis sur le projet de loi n°7585 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 dudit projet de loi.

Alors que la CCDH demande depuis des années de pouvoir disposer des projets de règlement grand-ducal pour pouvoir les analyser en même temps que les projets de loi, elle est satisfaite de constater qu'en l'espèce, ses critiques ont été entendues et qu'elle a été saisie du projet de règlement grand-ducal¹ en même temps que du projet de loi n°7585.

Dès le début de la crise sanitaire actuelle, le gouvernement a décidé de suivre les recommandations de la Commission européenne concernant la mise en œuvre de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'Union européenne (UE) en limitant l'entrée sur le territoire luxembourgeois des ressortissants de pays tiers pour une durée déterminée, tout en prévoyant des exceptions et dérogations.² Ces restrictions ont été introduites pendant l'état de crise par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.³ À la fin de l'état de crise, donc au plus tard le 24 juin 2020, ce règlement grand-ducal du 18 mars 2020 sera abrogé.

Le présent projet a pour but de prolonger dans le temps et d'ancrer dans la future loi des mesures dérogatoires à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration alors que le projet de règlement grand-ducal vise à fixer la durée de l'interdiction ainsi que les exceptions et dérogations à celle-ci.

Le présent avis analysera le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal par rapport à leur impact sur les droits humains.

2. Analyse du projet de loi

La CCDH salue la décision du gouvernement de prévoir des prorogations spécifiques afin d'éviter des situations où des ressortissants de pays tiers pourraient se retrouver au Luxembourg sans titre de séjour valable.

Premièrement, les auteurs du projet de loi prévoient de porter temporairement de trois à six mois le délai accordé aux ressortissants de pays tiers ayant le droit de séjourner au Luxembourg pour une période supérieure à trois mois et qui sont arrivés entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2020 pour solliciter la délivrance de leur titre de séjour. Deuxièmement, il s'agit de proroger jusqu'au 31 août 2020 la durée de validité des titres de séjour expirés venus à échéance le 1^{er} mars 2020.

¹ Voir doc. parl. 7585/00 pour le projet de règlement grand-ducal sous avis

² COM (2020) 115 final, 16.03.2020

³ Mémorial A n°165 du 18 mars 2020

Troisièmement, le texte prévoit la régularisation jusqu'au 31 juillet 2020 du séjour de ressortissants de pays tiers, titulaires d'un visa de court séjour, et de ceux non soumis à l'obligation d'un visa et dont le séjour vient de dépasser les 90 jours après le 1^{er} mars 2020.

Comme les auteurs notent dans l'exposé des motifs, l'objectif de ces prorogations, prévues à l'**article 1^{er}** du projet de loi sous avis, est d'éviter de pénaliser les ressortissants de pays tiers qui n'arrivent pas, pour des raisons indépendantes de leur volonté, à rassembler et à présenter tous les documents normalement demandés et de permettre à la Direction de l'Immigration du MAEE de reprendre progressivement l'émission de nouveaux titres de séjours. À la fin de l'état de crise, il faut permettre aux personnes concernées de pouvoir effectuer les démarches administratives nécessaires pour régulariser leur situation ou de retourner vers leurs pays de résidence ou de séjour. Dans ce contexte, la CCDH souligne que le gouvernement devrait également prévoir des solutions pour les personnes qui veulent rentrer dans leurs pays, mais qui ne peuvent pas à cause des interdictions en place soit dans leur pays d'origine, soit dans les pays de transit.

La CCDH se demande néanmoins si ces délais de deux ou de trois mois supplémentaires suffiront pour permettre aux autorités administratives de rattraper leurs retards. La CCDH insiste vivement qu'il échet d'éviter des situations où des ressortissants de pays tiers se trouveraient au Luxembourg sans titre de séjour valable et sans pouvoir bénéficier des droits y liés.

Alors que le projet de loi prévoit une interdiction d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour les ressortissants de pays tiers jusqu'au 31 décembre 2020, la CCDH estime que dans un souci de cohérence, la période de protection pour les personnes visées par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis et qui se trouvent déjà au Luxembourg devrait être étendue pour la même période.

La CCDH s'interroge par ailleurs sur les raisons pouvant justifier les périodes différentes pendant lesquelles les délais seraient prolongés. En effet, il est difficilement compréhensible pourquoi les uns ont jusqu'au 31 juillet, tandis que les autres auraient jusqu'au 31 août pour régulariser leur titre de séjour.

Finalement, la CCDH note que lors de l'état de crise, il y a eu beaucoup de confusion parmi les personnes concernées en ce qui concerne les prorogations des délais et les démarches administratives à effectuer. Elle invite dès lors les autorités à veiller à informer les personnes concernées des délais et démarches exacts à respecter, notamment par une publication claire sur le site internet du MAEE et par une mise à jour régulière de celui-ci.

L'**article 2** du projet de loi sous avis prévoit que « *les ressortissants de pays tiers ne peuvent plus entrer sur le territoire du Grand-Duché du Luxembourg* » tout en précisant que la durée de l'interdiction, la portée des exceptions et les modalités de normalisation sont à fixer par règlement grand-ducal afin de pouvoir réagir plus rapidement en fonction de l'évolution de la situation au niveau national mais aussi au niveau européen en adaptant les limitations en place. Ces précisions sont prévues dans le *projet de règlement grand-ducal relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 de la loi du ... 2020 portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août*

2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui sera également avisé dans le présent avis.

Tout en saluant la volonté du gouvernement à vouloir réagir rapidement en fonction du développement de la situation, la CCDH estime néanmoins que les pouvoirs dévolus au gouvernement par le projet de loi sont trop extensifs, ce qui est contre le principe de sécurité juridique.

Les auteurs du projet de loi ont décidé d'insérer déjà une exception spécifique dans le même article 2 du projet de loi en précisant que « *Sont exempts des restrictions temporaires de voyage les citoyens de l'Union européenne, du Royaume-Uni, des pays associés à l'espace Schengen, de Saint-Marin, d'Andorre, de Monaco et du Vatican/Saint-Siège, ainsi que les membres de leur famille, dans le but de regagner leur domicile.* »

Tout d'abord, la CCDH se demande pourquoi il est prévu d'insérer cette exception, qui vise les citoyens de l'Union européenne, dans un article destiné à restreindre la liberté de circulation et d'entrée sur le territoire luxembourgeois pour les ressortissants de pays tiers que la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration définit comme « *toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union européenne ou qui ne jouit pas du droit communautaire à la libre circulation* » (article 3 c)).

La CCDH estime qu'il ressort aussi bien des recommandations de la Commission européenne du 16 mars 2020⁴ sur la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et des orientations concernant la mise en œuvre de cette restriction⁵, ainsi que des communications suivantes du 8 avril 2020⁶ et du 8 mai 2020⁷ concernant l'évaluation de l'application de cette restriction temporaire que le but des restrictions temporaires est de « *restreindre temporairement tous les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers vers l'UE+* »⁸, tout en garantissant que « *les citoyens de l'UE bloqués dans des pays tiers qui souhaitent rentrer chez eux puissent le faire* »⁹. Il s'agit ainsi de réduire le franchissement des frontières extérieures de l'UE afin de limiter la propagation du COVID-19 à l'intérieur de l'UE, ainsi que d'empêcher sa propagation de l'UE vers d'autres pays tiers.

Dans sa formulation actuelle, la deuxième phrase de l'article 2 du projet de loi permet aux citoyens de l'UE et à leurs membres de famille d'entrer sur le territoire luxembourgeois uniquement pour rentrer chez eux, s'ils se trouvent à l'extérieur de l'UE ou non. La CCDH se demande si le gouvernement compte en effet interdire tous les autres déplacements des citoyens de l'UE vers le Luxembourg. Aux yeux de la CCDH, la formulation actuelle prête non seulement à confusion, mais restreint de manière disproportionnée la liberté de circulation au sein de l'Union européenne. Une telle disposition irait au-delà de l'objectif recherché par les recommandations de la Commission européenne et ne semble pas non plus correspondre à la position du

⁴ COM (2020) 115 final, 16.03.2020

⁵ COM (2020) 102, 30.03.2020

⁶ COM(2020) 148 final, 08.04.2020

⁷ COM(2020) 222 final, 08.05.2020

⁸ COM (2020) 102

⁹ *ibid.*

gouvernement, qui s'est toujours exprimé contre la fermeture des frontières intérieures de l'UE et la restriction de la libre circulation des citoyens de l'UE.

Au vu de ce qui précède et dans un souci de sécurité juridique, la CCDH recommande aux auteurs du texte de modifier la disposition dans le sens de ces considérations.

3. Analyse du projet de règlement grand-ducal relatif à la durée de l'interdiction et la portée des exceptions prévues par l'article 2 du projet de loi n° 7585

L'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal précise que l'interdiction d'entrée pour les ressortissants de pays tiers est limitée jusqu'au 15 juin 2020, telle que recommandée par la Commission européenne dans sa *communication au Parlement européen et au Conseil concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE* du 8 mai 2020. Avant l'échéance de ce délai, et en suivant les recommandations européennes, le gouvernement décidera de proroger cette interdiction ou pas.

L'article 2 énonce une série de ressortissants de pays tiers auxquels cette interdiction ne s'applique pas et qui sont autorisés à entrer sur le territoire du Grand-duché de Luxembourg. Il s'agit des :

- a) Ressortissants de pays tiers qui possèdent le statut de résident de longue durée conformément à la Directive européenne 2003/109/CE relative aux résidents de longue durée, ainsi que toute autre personne disposant d'un droit de séjour conformément aux directives européennes ainsi qu'au droit national au Grand-Duché de Luxembourg ou un des pays limitrophes ;
- b) Professionnels de santé, chercheurs dans le domaine de la santé et professionnels des soins pour personnes âgées ;
- c) Chercheurs et experts qui fournissent conseil dans le cadre de la pandémie du Covid-19 ;
- d) Travailleurs frontaliers ;
- e) Travailleurs saisonniers ;
- f) Personnes occupées dans le secteur des transports des marchandises et autres personnes occupées dans le secteur des transports de biens et de personnes, y compris le personnel des compagnies aériennes ;
- g) Membres du corps diplomatique, personnel des organisations internationales, militaires, personnel du domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions respectives ;
- h) Passagers en transit ;
- i) Ressortissants de pays tiers rapatriés dans le cadre des opérations de rapatriement relevant du mécanisme de protection civile de l'Union européenne dans le but de regagner leur lieu de résidence situé en dehors du territoire des Etats membres, des pays associés à l'espace Schengen, du Royaume-Uni, de Saint-Marin, d'Andorre, de Monaco et du Vatican/Saint-Siège ;
- j) Passagers voyageant pour des raisons familiales urgentes et dûment justifiées ;
- k) Personnes désirant solliciter la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg ou pour d'autres raisons humanitaires.

La CCDH note que la plupart des exceptions prévues sur cette liste ont été reprises des recommandations explicites de la Commission européenne. En comparant cette

liste avec la liste des ressortissants de pays tiers énumérés à l'article 14 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020¹⁰, il échet de noter que les points c), e) et i) sont nouveaux et ont été repris des recommandations publiées par la Commission en date du 30 mars 2020¹¹.

En ce qui concerne le point j), on peut se demander comment la notion de « *raisons familiales urgentes et dûment justifiées* » sera interprétée dans la pratique. La CCDH invite les autorités à adopter une interprétation la plus large possible de la notion de famille afin d'éviter des discriminations non justifiées.

Quant au point k), la CCDH salue la décision du gouvernement luxembourgeois de ne pas suivre certains États membres de l'Union européenne et d'avoir permis durant l'état de crise, ainsi que dans le cadre de ce projet, aux personnes désirant solliciter une protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg ou pour d'autres raisons humanitaires l'accès au territoire luxembourgeois. Elle rappelle que le droit de demander l'asile est un droit fondamental, reconnu par la Convention de Genève et l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et doit être garanti même en état de crise internationale. La CCDH se demande néanmoins quelles situations tombent sous la notion d'« *autres raisons humanitaires* ». On peut ainsi se poser la question de savoir si cette disposition couvre également les patients du COVID-19 issus de pays tiers de l'UE dont le système de soins est incapable de leur fournir des soins adéquats et que le Luxembourg accueille, dans un esprit de solidarité, pour être soigné ici. Il en va de même des membres de famille dont le regroupement familial a déjà été accordé avant l'état de crise, mais qui n'ont pas encore été capables de rejoindre leurs proches au Luxembourg.

En outre, la CCDH note que la seule disposition qui n'a pas été reprise de l'article 13 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 est celle prévoyant la prolongation des attestations de dépôt d'une demande de protection internationale. Dans la mesure où on devrait toujours limiter des déplacements des personnes pour éviter la propagation du virus, la CCDH se demande pourquoi ces attestations ne peuvent pas être prolongées au-delà de la fin de l'état de crise.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 2 juin 2020

¹⁰ Mémorial A n°165 du 18 mars 2020

¹¹ COM (2020) 102

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

Avis sur le projet de loi n°7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant

- 1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments**
- 2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments**

**Avis
05/2020**

I. 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 (CCDH), le 5 juin 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant 1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

Tout au long de l'état de crise, la CCDH a suivi les développements et analysé les mesures prises par le gouvernement qui restreignent les droits humains au nom de la protection de la santé publique.

La CCDH reconnaît que les circonstances exceptionnelles de la pandémie du COVID-19 peuvent justifier la mise en place de mesures intrusives en termes de droits humains. Or, il n'en reste pas moins qu'il faut veiller à ce que ces mesures ne soient pas disproportionnées, qu'elles restent nécessaires et qu'elles n'affectent pas plus sévèrement certaines parties de la population, notamment en raison d'inégalités sociales. Même si tout le monde est susceptible d'attraper le COVID-19, ce dernier peut affecter de manière différente certaines personnes : il est important de rappeler la situation des personnes socio-économiquement faibles,¹ des réfugiés,² des personnes sans domicile fixe ou sans titre de séjour,³ des victimes de violences domestiques,⁴ des personnes handicapées,⁵ des enfants, des femmes,⁶ des personnes âgées,⁷ des personnes LGBTI,⁸ des personnes prostituées,⁹ des victimes

¹ Secrétaire Général des Nations Unies, COVID-19 and Human rights, We are all in this together, avril 2020,

www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf ; Haut-Commissariat des droits de l'Homme, *Cronavirus : Human rights need to be front and centre in response*, 6 mars 2020, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668&LangID=E.

² United Nations Network on Migration, COVID-19 does not discriminate; nor should our response, 20 mars 2020, www.unicef.org/press-releases/covid-19-does-not-discriminate-nor-should-our-response ; M. Strauss et M. Zander, *Corona setzt Flüchtlingskinder fest*, Deutsche Welle, 20 mars 2020, www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/corona-setzt-fluechtlingskinder-fest/.

³ T. Jakobs, *Obdachlose schützen*, Woxx, 19 mars 2020, www.woxx.lu/obdachlose-schuetzen/ ; www.rtl.lu/news/national/a/1487257.html ; www.rtl.lu/news/national/a/1487658.html.

⁴ Conseil de l'Europe, Déclaration du Comité des Parties à la Convention d'Istanbul, 20 avril 2020, <https://rm.coe.int/declaration-du-comite-des-parties-a-la-ci-covid-19/16809e33c7>.

⁵ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Les personnes handicapées ne doivent pas être laissées de côté dans la lutte contre la pandémie de COVID-19*, 2 avril 2020, www.coe.int/fr/web/commissioner/-/persons-with-disabilities-must-not-be-left-behind-in-the-response-to-the-covid-19-pandemic.

⁶ Haut-Commissariat des droits de l'Homme, *Responses to the COVID-19 pandemic must not sicut women and girls*, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25808&LangID=E> ; H. Barthelmebs Raguin, *La crise actuelle et les droits des femmes*, Tageblatt, 4 mai 2020.

⁷ www.coe.int/fr/web/commissioner/-/older-persons-need-more-support-than-ever-in-the-age-of-the-covid-19-pandemic

⁸ Centre LGBTI+ Cigale, *Repenser la pandémie COVID-19 dans une perspective LGBTQ+*, 16 avril 2020 ; E. Pianaro, *Des confinements dans le confinement*, Lëtzebuerger Journal, 2 mai 2020.

⁹ Salomé Jeko, *Prostitution en période de confinement, Ce sentiment d'être un fantôme*, paru sur reporter.lu, 29 mai 2020

de traite des êtres humains,¹⁰ etc. D'une manière générale, le risque de discrimination est omniprésent et aggravé en temps de crise.

Il faut veiller à ce que l'ensemble des droits de toutes les personnes soient suffisamment pris en compte et protégés. Des mesures à priori neutres peuvent avoir des impacts plus sévères sur certaines parties de la population. Le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme et de la société civile est dans ce contexte particulièrement important et nombreuses sont celles à avoir pris position par rapport aux risques pour les droits fondamentaux.¹¹ C'est dans ce contexte que la CCDH a notamment adressé une lettre au premier ministre pour souligner l'importance des droits humains, surtout en temps de crise.¹² Les droits de l'Homme jouent un rôle crucial, davantage encore pendant cette période d'incertitude, et doivent guider le gouvernement dans sa prise de décision.¹³

Le projet de loi sous avis est particulièrement important dans ce contexte. Il vise à prolonger un certain nombre de mesures restrictives prises pendant l'état de crise, et justifiables en raison du caractère exceptionnel et dangereux de la crise sanitaire, en les balançant avec le respect de l'État de droit et les libertés fondamentales. La CCDH rappelle qu'il ne faut pas prolonger *de facto* l'état de crise par l'élaboration d'une loi qui octroiera des pouvoirs exceptionnels au gouvernement, mais de trouver une solution qui permettra de réagir en temps utile face aux dangers sanitaires tout en respectant les droits fondamentaux. La CCDH salue notamment dans ce contexte la limitation dans le temps et à la crise sanitaire du COVID-19 du présent projet de loi.¹⁴

La CCDH soutient d'une manière générale les efforts du gouvernement dans la lutte contre la pandémie et reconnaît tant la gravité des conséquences sanitaires de la pandémie du COVID-19, que la nécessité de limiter les contacts sociaux et physiques pour éviter la propagation du virus. Elle salue également l'encadrement légal des prérogatives du gouvernement, qui est censé « *créer un catalogue limité de mesures bien circonscrites* ». ¹⁵ En revanche, la CCDH estime que ce catalogue de mesures reste trop vague dans sa forme actuelle et elle déplore l'imprécision des mesures qui sont prévues. De plus, elle regrette que l'élaboration du projet de loi sous avis

¹⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *Impact of the COVID-19 pandemic on trafficking in persons*, mai 2020,

www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID-19.pdf ; UN Special Rapporteur on Trafficking in Persons and Special Rapporteur on Migrants, *UN experts call on Governments to adopt urgent measures to protect migrants and trafficked persons in their response to COVID-19*, avril 2020, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25774&LangID=E

¹¹ European network of national human rights institutions, *COVID-19: How are NHRIS in Europe responding*, <http://ennhri.org/news-and-blog/covid-19-how-are-nhris-in-europe-responding/>.

¹² CCDH, Lettre ouverte du président de la CCDH au Premier Ministre, 27 mars 2020, https://ccdhdh.public.lu/fr/actualites/2020/20200327_COVID-19_Droits_Humains.html.

¹³ Haut-Commissariat des droits de l'Homme, *Cronavirus : Human rights need to be front and centre in response*, 6 mars 2020, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668&LangID=E.

¹⁴ Commission de Venise, *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections*, 26 mai 2020, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e) : “33. Framing ordinary legislation on infectious diseases (or other emergencies) so flexibly as to be able to cover all the possible measures necessary to deal with a pandemic (or threat) on the scale of the present Corona-pandemic carries the danger of bringing about a long-lasting or even permanent emergency. The Venice Commission has warned against this danger.”

¹⁵ Projet de loi n°7606, Exposé des motifs, p. 2.

intervienne à un moment où il ne reste plus beaucoup de temps, étant donné qu'il devrait être adopté et entrer en vigueur avant que l'état de crise prenne fin – c.-à-d. au plus tard le 24 juin 2020 à minuit. En effet, bien que la CCDH se réjouisse que le gouvernement ait décidé d'adopter une approche participative et d'inclure la Chambre des députés et d'autres acteurs dans l'élaboration de ce projet de loi, elle déplore la contrainte temporelle qui est imposée à tous les acteurs. Un projet de loi avec des implications tellement importantes mériterait d'être discuté et analysé avec le temps nécessaire, en consultation étroite avec toutes les parties prenantes, y compris la société civile et les représentants de et pour les personnes vulnérables.

Dans son présent avis, la CCDH formule des observations et recommandations à l'intention du gouvernement et de la Chambre des députés afin qu'ils puissent mettre en place un cadre légal qui soit respectueux des différents droits humains impliqués.

Le projet de loi sous avis se donne comme objet la prévention et le combat de la propagation du COVID-19 et la limitation « *des conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population* ». ¹⁶ À cette fin, il prévoit d'un côté la possibilité de mettre en isolement les personnes infectées et de l'autre côté de mettre en quarantaine les personnes présumées infectées (chapitre III). En même temps, il prolonge certaines mesures élaborées pendant l'état de crise qui restreignent les droits fondamentaux par exemple la liberté d'aller et de venir ou le droit à la vie privée et familiale (chapitre II). Finalement, le projet de loi prévoit l'hospitalisation forcée des personnes infectées (chapitre IV) et donne un cadre légal au traitement des données personnelles des personnes (présumées) infectées (chapitre V).

II. La création d'un cadre légal pour les mesures de protection des personnes physiques

Les mesures prises dans le contexte de la lutte contre COVID-19 peuvent être conformes aux droits humains sous certaines conditions. ¹⁷ En vertu du principe de la sécurité juridique et de la prééminence du droit, il est notamment essentiel que les conditions des différentes mesures privatives de liberté soient clairement définies dans la loi et que celle-ci soit prévisible dans son application. ¹⁸ (A) Il en va de même de la liberté de circulation, ¹⁹ qui est consacrée par le protocole n°4 à la CEDH, et des autres droits humains qui seront impactés par le présent projet de loi. (B)

¹⁶ Projet de loi n°7606, Article 1^{er}.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'Homme, *Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 31 décembre 2019, Point 107.

¹⁸ *Ibid*, point 33.

¹⁹ Article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention: « *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.* »

A. La nécessité de créer un cadre légal clair et transparent

La CCDH salue que l'article 2 du projet de loi définit, contrairement à certains règlements grand-ducaux élaborés pendant l'état de crise, quelques notions importantes, renforçant ainsi la sécurité juridique. En revanche, la CCDH se doit de regretter que ces **définitions restent vagues sur certains points, tandis que certaines autres notions ne sont pas définies du tout**. À titre d'exemple, les notions de « *personne infectée* », « *danger pour la santé ou la sécurité d'autrui* », « *impossibilité d'un maintien à domicile réel ou élu* », « *établissement hospitalier ou une autre institution, établissement ou structure approprié et équipé* » et « *mise à l'écart* »²⁰ ne sont pas définies. Elle se demande plus particulièrement si le terme « *foyer* »²¹ est adéquat dans la mesure où ce terme est également utilisé pour se référer à des hotspots? Ensuite, utiliser un terme neutre comme « *admission* »²² pour définir l'hospitalisation forcée (voir le chapitre IV ci-dessous) risque de banaliser un processus qui peut léser des droits et libertés fondamentales. Il y a notamment un risque que les personnes, qui se trouvent déjà dans une situation de fragilité en raison de leur maladie et d'autres situations, ne comprennent pas toutes les implications et conséquences de cette hospitalisation. En même temps, la CCDH déplore que les commentaires des articles et l'exposé des motifs se limitent de manière générale à paraphraser les articles du projet de loi, sans fournir des explications complémentaires. Voilà pourquoi la CCDH recommande de préciser davantage les notions et concepts clés, notamment au vu de l'impact considérable que les mesures prévues par le projet de loi sous avis peuvent avoir sur les droits et la vie de tout un chacun.

La CCDH s'interroge d'une manière générale sur les **éléments qui seront pris en compte pour la détermination des personnes « infectées » ou « présumées infectées »**. Qui sera en charge de l'évaluation des critères du point 4 de l'article 2 qui définissent les activités permettant de présumer qu'une personne est infectée ? S'agira-t-il de la personne concernée elle-même, du directeur de la santé, de la Hotline du gouvernement ou de toute autre personne ? À partir de quel moment devient-on une présumée infectée ? À partir de quel moment est-ce qu'on n'est plus une personne infectée ? Quelle importance sera consacrée à la présence de symptômes ou non ? Quelles données médicales sont déterminantes, sachant que le COVID-19 se manifeste sous plusieurs formes connues, mais aussi inconnues ? Est-ce que la contagiosité individuelle sera analysée ou est-ce que le seul fait d'être testé positivement suffit ?²³ La CCDH recommande de préciser tous ces éléments soit dans la loi, soit dans un règlement grand-ducal, et de les mettre à jour en fonction des développements scientifiques en la matière.

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH souligne que **toute décision doit être fondée sur des données scientifiques dûment validées**. Pour ce faire, la CCDH exhorte le

²⁰ Projet de loi n°7606, Article 2 ad 2° et ad 3°.

²¹ Projet de loi n°7606, Article 2 ad 7° : « *foyer : les personnes vivant dans un foyer commun, qu'elles forment ou non une communauté domestique* ».

²² Projet de loi n°7606, Article 2 ad 5 : « *admission : l'hospitalisation sans son consentement d'une personne infectée au sens de l'article 7 dans un établissement hospitalier ou une autre institution, établissement ou structure approprié et équipé* ».

²³ En Belgique, un cas confirmé est défini comme une personne qui a un diagnostic confirmé par test moléculaire de COVID19, https://covid-19.sciensano.be/sites/default/files/Covid19/COVID-19_Case%20definition_Testing_FR.pdf.

gouvernement à fournir d'une manière générale les considérations scientifiques et médicales pour toute décision prise dans le contexte de COVID-19 et impliquant des restrictions pour les droits humains, qu'elle soit de portée individuelle ou générale, faute de quoi il sera impossible d'établir sa légalité, sa nécessité et sa proportionnalité. Les données scientifiques sur lesquelles sont basées les mesures générales telles que les lois ou règlements grand-ducaux doivent également être rendues accessibles au grand public et aux journalistes afin de respecter le droit à l'information et la liberté de presse.²⁴

Dans une société démocratique, il est en effet primordial de veiller à la transparence et la sensibilisation du grand public pour augmenter la confiance de ce dernier dans l'utilité des mesures prises par le gouvernement. Une population sensibilisée aux risques du COVID-19 et aux apports et limites réels des mesures, peut se conformer plus aisément aux mesures prévues, voire le cas échéant recourir aux voies de recours pour faire valoir ses droits.²⁵ C'est dans ce contexte que la CCDH rappelle que « *[l]es gouvernements doivent s'assurer que tout le monde, sans exception, ait accès à toutes les informations pertinentes, y compris dans des langues et des formats faciles à comprendre et adaptés aux besoins spécifiques de chacun, notamment des enfants, des malvoyants et des malentendants, et des personnes illettrées ou maîtrisant peu la lecture.* »²⁶

B. La liberté de circulation, de manifestation et les mesures de sécurité et de santé

La CCDH note que l'article 3 du projet de loi a été intégralement repris de l'article premier du [règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19](#) (ci-après « règlement COVID-19 »).

D'abord, cet article **limite les rassemblements** de personnes aux deux cas suivants : (1) six personnes s'ajoutant aux personnes vivant dans le même foyer lorsque le rassemblement à caractère privé a lieu à domicile et (2) vingt personnes y compris les personnes vivant dans le même foyer lorsque le rassemblement a lieu en plein air et dans un lieu public. Compte tenu du déconfinement dans lequel le

²⁴ Commission de Venise, [Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections](#), 26 mai 2020, point 50: "In emergency context (...) restricting freedom of expression would deprive the public of an essential check on the increased executive powers. The need to gather, circulate and discuss information on the threat (the virus) and to enable public debates on legitimate differences of expert opinions, for example on the best containment strategies, strengthens the need for a free "market place of ideas". Free, accurate, responsible and timely reports on all aspects of the crisis cannot but help the public decide for itself and monitor the actions of the government. Responsible journalism may counter fake news that aim at spreading panic."

²⁵ Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme Michelle Bachelet, Coronavirus : les droits de l'homme doivent être au cœur des décisions, déclare Michelle Bachelet, 6 mars 2020 : « Être ouvert et transparent est primordial pour encourager les gens à participer aux mesures visant à protéger leur propre santé et celle de l'ensemble de la population, surtout lorsque cette dernière a perdu confiance envers les autorités. Cela permet aussi de lutter contre les fausses informations ou celles trompeuses, qui peuvent faire beaucoup de tort en attisant la peur et les préjugés »

²⁶ *Ibid.*

Luxembourg se trouve actuellement, la CCDH se demande si ces nombres seront maintenus même en cas d'amélioration de la situation ou s'il faudra attendre des amendements parlementaires pour assouplir ces restrictions ?

Ensuite, ledit article prévoit que tout autre rassemblement de plus de vingt personnes à l'occasion d'un événement public, doit respecter certaines conditions supplémentaires.²⁷ Tandis que la CCDH salue dans ce contexte que la liberté de manifestation est expressément exemptée de ces restrictions, elle tient à exprimer son regret qu'une telle exception n'ait pas été déjà prévue plus tôt dès le déclenchement de l'état de crise. En effet, au lieu de suspendre complètement la liberté de manifestation pendant la première moitié de l'état de crise, l'exercice de celle-ci aurait pu être autorisé sous condition de respecter certaines règles sanitaires. Par conséquent, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller à ce qu'à l'avenir l'exercice de ce droit soit garanti, même au cas où il s'avérerait que des mesures de confinement plus strictes devraient être prises à cause d'une éventuelle aggravation de la situation sanitaire.

L'article 4 du projet de loi sous avis donne un cadre légal à **l'obligation de porter un masque ou tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche** d'une personne physique. Les dispositions de cet article ont été reprises de l'article 5 du règlement COVID-19.

La CCDH note de surcroît que le projet de loi maintient le régime de sanctions instauré par le règlement COVID-19 pendant l'état de crise : l'article 10 du projet de loi n°7606 sanctionne le non-respect des articles 3 et 4 par un avertissement taxé, respectivement une amende entre 25 et 500 euros. Dans ce contexte, la CCDH souligne que toutes les personnes ne pourront pas porter un masque ou un autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche, notamment à cause de problèmes respiratoires ou d'autres caractéristiques individuelles. Voilà pourquoi la CCDH exhorte le gouvernement à adopter une certaine flexibilité, par exemple en acceptant la présentation d'un certificat médical. Il s'agit d'éviter que certaines personnes soient forcées à faire le choix entre violer la loi pour protéger leur santé individuelle d'un côté, ou se conformer aux dispositions du projet de loi tout en risquant des problèmes de santé de l'autre côté.

III. Quarantaine des personnes présumées infectées et isolement des personnes infectées par le COVID-19

L'article 6 du projet de loi sous avis prévoit la possibilité pour le directeur de la santé, ou son délégué, de mettre en quarantaine les personnes présumées infectées par le COVID-19 ainsi que de placer en isolement des personnes infectées par le COVID-19 et précise sous quelles conditions ces décisions peuvent être prises. Tel qu'expliqué dans le commentaire de l'article 6, l'objectif de ces mesures est d'éviter la transmission du virus à d'autres personnes et d'empêcher une propagation rapide du virus.

La CCDH souligne que ces mesures restreignent de manière importante le droit à la liberté des personnes concernées et peuvent avoir des impacts négatifs sur leur droit de mener une vie familiale normale, le droit à la protection des données ainsi que

²⁷ Projet de loi n°7606, Article 3 paragraphe 2.

d'autres droits fondamentaux. Comme toutes autres restrictions aux droits fondamentaux, ces mesures doivent être proportionnelles, nécessaires et adaptées aux objectifs poursuivis. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre la nécessité d'éviter la propagation du virus COVID-19 et le droit des personnes infectées et/ou présumées infectées à la liberté.

Si la CCDH ne s'exprime pas contre le principe de la quarantaine ou de l'isolement, elle estime que les conditions et modalités méritent d'être précisées. Dans le présent chapitre, la CCDH analysera d'abord les conditions entourant la mise en quarantaine des personnes présumées infectées (A) pour ensuite se pencher sur la mise en isolement des personnes infectées (B).

A. Mise en quarantaine des personnes présumées infectées

Le paragraphe 1 ad 1° de l'article 6 du projet de loi prévoit que le directeur de la santé ou son délégué peut, sous forme d'ordonnance, décider de la mise en quarantaine au domicile réel ou élu des personnes présumées infectées pour une durée de sept jours avec réalisation d'un test de dépistage à la recherche de l'infection Covid-19 à partir du cinquième jour. Le commentaire de l'article 6 précise dans ce contexte que la « *durée de la quarantaine est fonction de la durée de contagiosité de la personne* ». L'alinéa 3 du paragraphe 3 ajoute encore qu'en cas de refus de se soumettre à un test de dépistage au cinquième jour, la mise en quarantaine sera prolongée pour une durée maximale de 7 jours. Or, le commentaire de l'article 6 ajoute qu'en « *cas de symptômes évocateurs d'une infection COVID-19 à n'importe quel moment, un test à la recherche du virus est réalisé* ». La CCDH ne comprend pas cette affirmation étant donné qu'elle ne peut que difficilement imaginer que le gouvernement ait voulu prévoir la possibilité de contraindre une personne présumée infectée à faire un test, même contre sa volonté.

L'article 2 ad 4° donne la définition d'une personne qui est présumée infectée par le virus, en précisant qu'il s'agit d'une personne qui a subi une exposition à haut risque en raison d'une des situations y énumérées. Il y a néanmoins lieu de se poser la question comment ces personnes sont identifiées à l'heure actuelle et continueront de l'être dans le cadre de cette loi. On peut supposer qu'il s'agit d'un côté de personnes qui pensent avoir contracté le virus à cause de leur exposition à une personne dont elles savent qu'elle est infectée et qui s'adressent directement à la direction de la santé et de l'autre côté de personnes avec qui une personne infectée, au sens de l'article 2 ad 3° de la loi, a été en contact et que cette dernière a identifié ces personnes auprès de la direction de la santé.

Dans ce contexte, la CCDH souligne qu'une personne qui aurait été identifiée comme possiblement infectée par une autre personne sera mise en quarantaine pendant au moins 7 jours, alors qu'elle n'aura pas la possibilité de prouver qu'elle n'est pas infectée par un test de dépistage qu'à partir du 5^e jour. Même en cas de résultat négatif, il sera mis fin à la quarantaine au plus tôt à partir du 7^e jour de la quarantaine.

S'y ajoute le fait susmentionné que si la personne présumée infectée refuse de se soumettre à un test, la quarantaine sera prolongée pour une durée maximale de 7 jours. Dans ce contexte, la CCDH se demande quels critères seront pris en compte

par le directeur de la santé pour décider de cette durée supplémentaire, qui pourra se situer entre 1 et 7 jours, alors que la personne n'a pas été testée.

La CCDH souligne qu'il existe ici un risque réel d'abus par des personnes mal intentionnées qui pourraient dénoncer quelqu'un sans qu'il y ait eu un contact. Pour éviter les placements en quarantaine injustifiés, la CCDH estime qu'en cas de contestation de contact avec une personne infectée, des alternatives doivent être envisagées et que les personnes présumées infectées doivent obtenir la possibilité d'effectuer un test de dépistage le plus tôt possible.

L'alinéa 3 du paragraphe 3 ajoute encore que « *la personne concernée par une mesure de mise en quarantaine peut se voir délivrer un certificat d'incapacité de travail ou de scolarité en cas de besoin ainsi que, le cas échéant, une autorisation de sortie sous réserve de respecter les mesures de prévention précisées dans l'ordonnance* ». La CCDH estime que cette formulation est mal choisie et peut prêter à confusion et elle recommande aux auteurs du projet de préciser que si la personne concernée ne peut pas travailler ou fréquenter l'école, elle recevra de plein droit un certificat d'incapacité.

Alors que la CCDH note positivement que le projet de loi prévoit la possibilité pour la personne se trouvant en quarantaine de se voir accorder une autorisation de sortie, elle note que le projet de loi accorde un pouvoir d'appréciation assez large au directeur de la santé alors que celui-ci peut décider de délivrer une autorisation de sortie aux personnes en quarantaine en soumettant celle-ci à des conditions qui sont laissées à sa libre appréciation, mais qu'il peut tout aussi simplement décider, seul, d'interdire toute sortie.

Les autres conditions auxquelles ces mesures sont soumises, et qui sont les mêmes aussi bien pour la mise en quarantaine que la mise en isolement, seront analysées sous le point B. Il en est de même de la mise en quarantaine sans autorisation de sortie où il se pose une série de questions.

B. Mise en isolement des personnes infectées

Le paragraphe 1 ad 2° de l'article 6 du projet de loi prévoit que le directeur de la santé ou son délégué peut, sous forme d'ordonnance, décider de la mise en isolement au domicile réel ou élu des personnes infectées, assortie d'une interdiction de sortie, pour une durée de deux semaines, renouvelable au maximum deux fois.

La CCDH rappelle dans ce contexte que la liberté individuelle est un droit garanti par l'article 12 de la Constitution luxembourgeoise²⁸ et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. En vertu de ce dernier, « *[t]oute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse* ». ²⁹

²⁸ Article 12 de la Constitution : « La liberté individuelle est garantie. (...) Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. - Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. - Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté »

²⁹ Convention européenne des droits de l'homme, article 5.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CourEDH ») que les mesures d'isolement et de quarantaine, tel que prévu par le projet de loi sous avis, peuvent être considérées comme des mesures privatives de liberté, ou à tout le moins comme une entrave à la liberté d'aller et de venir.³⁰

Alors que la *loi française n°2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions* semble avoir servi comme source d'inspiration pour les auteurs du présent projet de loi, la CCDH se permet de renvoyer à une récente décision du Conseil constitutionnel, dans laquelle ce dernier a clairement indiqué qu'« *en cas d'interdiction de toute sortie, les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement constituent une privation de liberté. Il en va de même lorsqu'elles imposent à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage d'horaire de douze heures par jour* ».³¹

Dans l'arrêt *Enhorn c. Suède* de 2005, la CourEDH a encore précisé que pour apprécier la « *régularité* » de la détention d'une personne « *susceptible de propager une maladie contagieuse* » les questions essentielles sont de savoir si la maladie contagieuse est dangereuse pour la santé et la sûreté publiques, et si la détention de la personne infectée constitue une mesure prise en dernier ressort pour empêcher la propagation de la maladie, des mesures moins rigoureuses ayant été envisagées et jugées insuffisantes pour protéger l'intérêt général. Si ces critères ne sont plus réunis, le fondement de la privation de liberté a cessé d'exister.³²

La CCDH regrette pourtant de constater que les auteurs ne mentionnent nulle part des mesures moins rigoureuses qui auraient été envisagées par le gouvernement et qui auraient ensuite été jugées insuffisantes pour protéger la santé publique. Les auteurs ne justifient pas non plus en quoi il s'agit d'une mesure de dernier ressort. Par ailleurs, la CCDH se demande quelles suites seront réservées au refus d'une personne infectée ou présumée de se conformer à l'ordonnance d'isolement ou de quarantaine. Est-ce que l'article 10 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé sera applicable, qui prévoit que « *lorsqu'il s'agit de prévenir ou de combattre des maladies contagieuses ou des contaminations, le médecin de la Direction de la santé a le droit d'édicter lui-même, sous forme d'ordonnance, les mesures d'urgence qu'il juge nécessaires à l'exception d'une mesure d'hospitalisation forcée* » ?³³ L'article 13 de cette même loi prévoit dans ce cas des sanctions pénales.³⁴

³⁰ Cour européenne des droits de l'Homme, *Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 31 décembre 2019. Voir aussi le communiqué de presse du 6 mai 2020 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) de France sur la prolongation de l'état d'urgence sanitaire : « *Si la CNCDH comprend la nécessité de prévoir des mesures de mises en quarantaine et d'isolement pour lutter contre la propagation du Covid-19, elle réaffirme la nécessité que ces mesures constitutives de privation de liberté restent strictement encadrées, et ne soient envisagées qu'en dernier recours, à défaut d'autre mesure moins attentatoire aux droits fondamentaux.* »

³¹ Conseil constitutionnel français, décision 2020-800 DC du 11 mai 2020, §33

³² CourEDH, *Enhorn c. Suède*, (requête no 56529/00), 25 janvier 2005, § 44.

³³ Direction de la santé, *Frequently asked questions – reprise médicale*, 3 mai 2020, point 7, <https://sante.public.lu/fr/espace-professionnel/recommandations/direction-sante/000-covid-19/000-covid-191-annexes/faq-reprise-medicale.pdf>.

³⁴ Article 13 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé : « *Toute infraction aux mesures prescrites par le médecin de la Direction de la santé ou le ministre de la sante en exécution de l'article 10 ainsi qu'à celles ordonnées par le juge des référés en exécution de l'article 11 est punie d'une amende de cinq cent un a trois mille francs et d'un*

La CCDH estime qu'en tout état de cause, des exceptions devraient être prévues afin de veiller au respect des droits humains des personnes concernées : il devrait notamment être possible, en respectant des mesures de protection sanitaires strictes, de se déplacer pour des raisons familiales ou relationnelles urgentes (p. ex. risque de décès de personnes proches, naissance d'un enfant ...), pour se mettre à l'abri de violences domestiques, pour voir un médecin, pour s'occuper de ses animaux, pour faire d'autres activités pour lesquelles il n'y a aucun risque réel de contagion, etc. En ce qui concerne la situation des enfants de parents séparés, la CCDH se demande plus particulièrement qui décidera dans quelle résidence l'enfant sera placé en cas de quarantaine ou d'isolement ?

La CCDH soutient la position de la Ministre de la Justice selon laquelle « *[n]ous devons faire confiance. Ces dernières semaines, les gens ont fait preuve d'une grande responsabilité, les gestes barrières sont visiblement bien respectés* ». ³⁵ Pourquoi ne pourra-t-on pas faire également confiance aux personnes infectées ou suspectées d'être infectées ? Le port de masques et la distanciation sociale de deux mètres ne sont-elles pas des mesures susceptibles d'empêcher la propagation du virus par une personne infectée ?

La CCDH note dans ce contexte également que dans la loi française modifiée du 11 mai 2020, les personnes mises en isolement peuvent être obligées à « *ne pas fréquenter certains lieux ou catégories de lieux* » ³⁶, tout en ayant néanmoins le droit de sortir de leur domicile. La CCDH recommande au gouvernement de s'y inspirer.

De surcroît, elle souligne que quand des quarantaines ou des isolements sont imposés, le gouvernement a l'obligation de garantir l'accès aux biens et services nécessaires, tels que l'accès à la nourriture, à l'eau, aux soins de santé et à la prestation de soins. En effet, beaucoup de personnes âgées et en situation de handicap dépendent des services d'aide à domicile et communautaires. Il est donc aussi primordial de minimiser les interruptions de ces services et de développer d'autres sources de services comparables, car ces interruptions peuvent « *mener à une institutionnalisation des personnes handicapées et âgées et avoir des conséquences négatives pour leur santé, voir résulter dans le décès de ces personnes* ». ³⁷

De plus, elle estime que des instructions claires et facilement compréhensibles devraient être prévues pour les personnes logées dans la même habitation (p. ex. cuisines et salle de bains partagées). ³⁸ Quelle solution sera adoptée pour la personne infectée ou présumée infectée si elle est une personne dépendante de l'aide d'un

emprisonnement de huit jours à un mois ou d'une de ces peines seulement. Les dispositions du livre I du Code pénal, ainsi que « les articles 130-1 à 132-1 du code d'instruction criminelle » sont applicables à ces infractions. »

³⁵ Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, [Début des travaux sur les lois « covid 19 »](#), 2 juin 2020.

³⁶ Art. 3131-15, II , §5 du code de la santé publique français

³⁷ Human Rights Watch, COVID-19 : Dimensions des droits humains dans les réponses gouvernementales, 19 mars 2020.

³⁸ Voir dans ce contexte à titre d'exemple la publication belge de Sciensano, *Les conseils d'hygiène au patient qui présente des symptômes d'infection au covid-19 et est en isolement à la maison*, version 29 mai 2020.

membre de la famille ou autre habitant dans la même habitation ? Qui prendra en charge les frais de ces options ?

En ce qui concerne **la durée de la mesure d'isolement** des personnes infectées, il y a lieu de noter que l'ordonnance initiale est prise par le directeur de la santé pour une durée de deux semaines, mais qu'elle est renouvelable au maximum deux fois. Les personnes concernées pourraient donc, le cas échéant, se voir privées de leur liberté pendant 6 semaines au total. La CCDH note qu'il s'agit d'une période assez longue et elle regrette que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explications, ni dans l'exposé des motifs ni dans le commentaire des articles, quant au raisonnement ayant mené à définir avec précision la durée maximale. On peut dès lors se demander si la mesure d'isolement, et les droits et obligations y liées, ne s'appliqueront pas aux personnes qui, après ces 6 semaines, continuent d'être malades, respectivement contagieuses.

Dans ce contexte, la CCDH souligne que les mesures prévues par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre le virus, y inclus le projet de loi sous avis, risquent de restreindre de manière significative de nombreux droits fondamentaux garantis par la constitution luxembourgeoise ainsi que par différents instruments internationaux. Elle réinsiste dès lors sur l'importance d'un processus décisionnel transparent, ouvert et clair. Il est ainsi important pour le gouvernement d'indiquer les informations et sources scientifiques à la base des décisions prises.

Alors qu'il s'agit d'une privation de liberté, la CCDH estime qu'à l'instar de ce qui est prévu en France³⁹, le projet de loi devrait non seulement prévoir la possibilité d'un recours, mais également une intervention automatique d'un juge avant chaque renouvellement d'une mise en isolement pour évaluer si cette prolongation est justifiée ou non.

Par ailleurs, la CCDH souligne qu'il échet de vérifier la nécessité d'une privation de liberté à des intervalles réguliers et qu'il est inacceptable de garder en isolement une personne qui n'est plus contagieuse et ne pose plus de risque de transmission du virus à d'autres personnes. Dans ce sens, la CCDH exhorte les auteurs du projet de loi à ajouter dans le texte de loi la précision qu'il est mis fin à toute mesure de maintien en isolement avant son terme lorsque l'état de santé de la personne concernée le permet.

Le paragraphe 2 de l'article 6 prévoit qu'« *[e]n cas d'impossibilité d'un maintien à domicile réel ou élu, la personne concernée par une mesure de mise en quarantaine ou d'isolement peut être hébergée, avec son consentement, dans un établissement hospitalier ou tout autre institution, établissement ou structure appropriés et équipés.* »

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi expliquent que la possibilité de rester à domicile est analysée ensemble avec la personne concernée et qu'en cas d'impossibilité, un autre lieu adapté lui est proposé, mais que son accord est nécessaire. Seraient visées par cette disposition notamment les situations suivantes : « *le cas par exemple lorsqu'au domicile, la personne n'arrive pas à s'isoler par rapport*

³⁹ Article L3131-17, II, §5 du Code de la santé publique français: « Lorsque la mesure interdit toute sortie de l'intéressé hors du lieu où la quarantaine ou l'isolement se déroule, elle ne peut se poursuivre au-delà d'un délai de quatorze jours sans que le juge des libertés et de la détention, préalablement saisi par le représentant de l'Etat dans le département, ait autorisé cette prolongation. »

aux autres occupants en raison de la faible surface habitable, lorsque la personne concernée habite sur une faible surface avec une personne vulnérable ou lorsque la personne concernée nécessite, en raison de son état de santé, des aides ou des soins par une tierce personne qui ne pourrait plus les lui fournir, de sorte que la personne serait, pour cette courte période, mieux hébergée dans un établissement adapté pour accueillir des personnes infectées tout en répondant à leurs besoins quotidiens en matière d'aide et de soins ».

La CCDH note favorablement qu'en cas d'impossibilité de rester dans son domicile, d'autres options seront proposées aux personnes concernées. La CCDH regrette pourtant que les endroits où les personnes infectées ou présumées infectées peuvent être placées ne soient pas définis avec suffisamment de précision et restent donc ouverts à interprétation.

Dans ce contexte, la CCDH souligne encore qu'il ne faut pas oublier la situation spécifique des victimes de violence domestique qui ne devraient en aucun cas être obligées de rester en quarantaine ou en isolement sous le même toit que leur agresseur et elle recommande aux auteurs du projet de loi d'ajouter une mention dans ce sens dans le présent projet de loi, notamment en s'inspirant de la législation française.⁴⁰

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH souligne qu'une attention particulière doit être consacrée aux personnes sans domicile fixe et/ou sans papiers. Des solutions adaptées aux besoins des personnes concernées doivent être trouvées ensemble avec ces dernières.

En tout cas, la CCDH insiste sur l'importance de la prise en charge par l'État des frais éventuels qui s'imposent en vertu des mesures de quarantaine et d'isolement, afin d'éviter des discriminations sur base du statut socio-économique des personnes concernées.

Alors que la CCDH note qu'il faut garantir les meilleures conditions possibles de soins pour les personnes infectées, elle se pose néanmoins la question de savoir quelle est la différence en pratique entre le scénario prévu au paragraphe 2 de l'article 6 et le scénario prévu à l'article 7 suivant qui prévoit également la possibilité d'hospitaliser une personne infectée dans « *un établissement hospitalier ou toute autre institution, établissement ou structure appropriés et équipés* », mais cette fois-ci sans son consentement. La CCDH souligne qu'il existe un risque important de passer d'un scénario à l'autre, c.-à-d., qu'on offre la possibilité aux personnes concernées d'être hébergées dans un lieu approprié autre que leur domicile et que si ces personnes

⁴⁰ L'article 3131-15 du code de la santé publique français prévoit explicitement ce qui suit : « Les personnes et enfants victimes des violences mentionnées à l'article 515-9 du code civil ne peuvent être mis en quarantaine, placés et maintenus en isolement dans le même logement ou lieu d'hébergement que l'auteur des violences, ou être amenés à cohabiter lorsque celui-ci est mis en quarantaine, placé ou maintenu en isolement, y compris si les violences sont alléguées. Lorsqu'il ne peut être procédé à l'éviction de l'auteur des violences du logement conjugal ou dans l'attente d'une décision judiciaire statuant sur les faits de violence allégués et, le cas échéant, prévoyant cette éviction, il est assuré leur relogement dans un lieu d'hébergement adapté. Lorsqu'une décision de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement est susceptible de mettre en danger une ou plusieurs personnes, le préfet en informe sans délai le procureur de la République. »

refusent cette offre, on passe au scénario prévu à l'article 7. Il s'agit absolument d'éviter des situations où on parle de consentement libre, mais qu'en réalité les personnes concernées n'en disposent pas.

L'alinéa 1^{er} paragraphe 3 de l'article 6 précise encore qu' « [e]n fonction du risque de transmission du Covid-19 que présente la personne concernée, le directeur de la santé ou son délégué peut imposer à une personne infectée ou présumée infectée le port d'un équipement de protection individuelle. » La CCDH se pose la question de savoir s'il s'agit ici d'une mesure qui pourrait permettre à la personne concernée d'éviter une hospitalisation sans consentement dans les conditions prévues à l'article 7.

Par ailleurs, le 4^e alinéa du paragraphe 3 prévoit que « L'ordonnance mentionne la nature et les motifs de la mesure, sa durée, ses modalités d'application et les voies de recours ». La CCDH salue cette précision, mais elle insiste sur l'importance de veiller à ce que le langage choisi soit compréhensible et adapté aux personnes concernées, et de notamment prendre en compte des adaptations spécifiques pour des personnes âgées, des personnes handicapées, des migrants, etc.

La CCDH note favorablement que le projet de loi prévoit en son paragraphe 5 qu'un recours devant le tribunal administratif est possible contre toute ordonnance prise en vertu de l'article 6. Or, elle estime que le délai pour introduire un recours (3 jours) devrait être plus long (ceci d'autant plus s'il faut trouver un avocat) alors que le délai accordé au tribunal administratif pour se prononcer (5 jours) devrait être plus court.

En tout état de cause, elle se demande si les garanties procédurales offertes aux personnes concernées sont suffisantes, étant donné qu'il s'agit d'une procédure essentiellement écrite, sur seule initiative de la personne concernée et sans audition de la personne concernée.

Par contraste, la CCDH souligne que le projet de loi prévoit une procédure différente pour les personnes placées en dehors de leur domicile sans leur consentement (voir le chapitre IV B ci-dessous). Même si aux yeux du gouvernement ces traitements différents pourraient éventuellement se justifier par des considérations d'opportunité ou d'administration de la justice, la CCDH estime qu'ils ne sont pas justifiés au regard des droits de la défense contre des mesures qui, à tort ou à raison, peuvent être vécues par les personnes concernées comme une entrave injustifiée à des droits fondamentaux.

IV. Hospitalisation sans consentement des personnes infectées

Par l'article 7 du projet de loi sous avis, le gouvernement entend encadrer la possibilité de forcer une personne infectée d'être hospitalisée. Il s'agit-là aussi d'une privation de liberté qui constitue une ingérence flagrante dans les droits et libertés fondamentaux des personnes atteintes de COVID-19. Cette ingérence ne saurait être justifiée que par des motifs exceptionnels, un cadre légal étroit et clair, limité au strict nécessaire et proportionné aux buts poursuivis.⁴¹ La CCDH rappelle dans ce contexte de nouveau que la privation de liberté doit être une mesure de dernier ressort et qu'il faut qu'il n'y ait pas d'autres mesures moins intrusives qui permettraient de protéger la santé

⁴¹ Cour européenne des droits de l'Homme, *Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 31 décembre 2019, Point 107. Voir aussi CourEDH, *Enhorn c. Suède*, § 44.

d'autrui. Dans ce contexte, la CCDH estime qu'il s'agit d'une question de principe qu'il faut trancher en tenant dûment compte des différents enjeux. Elle invite dès lors le gouvernement à évaluer avec diligence la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure. La CCDH se demande s'il ne faudrait pas miser plutôt sur la responsabilisation, la confiance, la compréhension et la collaboration de la population avant d'avoir recours à une mesure draconienne telle que l'hospitalisation forcée.

Or, la CCDH tient à souligner que la possibilité d'une « *hospitalisation forcée d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse et qui néglige ou refuse de se faire traiter* » existe déjà depuis l'adoption de la loi du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé.⁴² Selon les informations à la disposition de la CCDH, le gouvernement a tenté d'y avoir recours à plusieurs reprises pour hospitaliser sans leur consentement des personnes infectées pendant l'état de crise.⁴³ Dans ce contexte, la CCDH regrette fortement le manque de transparence dont font preuve les auteurs du projet de loi quant aux raisons ayant mené à la décision d'introduire une disposition spécifique sur l'hospitalisation forcée dans le contexte de la crise sanitaire actuelle.

Elle estime d'ailleurs qu'il serait important d'avoir des données statistiques sur le nombre de personnes qui ont été soumises à une hospitalisation forcée dans le cadre de l'article 11 de la loi de 1980 au cours des 40 dernières années, ainsi que de savoir combien de fois la direction de la santé y a eu recours pendant l'état de crise actuel.

La CCDH constate que les garanties procédurales prévues dans le présent projet de loi visent à pallier certaines lacunes qui existent dans la loi de 1980. Alors que la CCDH salue en principe la mise en place de garanties procédurales supplémentaires en ce qui concerne l'hospitalisation forcée, elle estime néanmoins qu'il reste un certain nombre de points d'interrogation. D'abord, les situations donnant lieu à une hospitalisation forcée ne sont pas suffisamment claires (A). Ensuite, les garanties procédurales et les voies de recours méritent d'être précisées (B).

A. Les cas de figure visés par l'article 7 du projet de loi

La situation visée à l'article 7 est celle où une personne infectée, qui aux yeux du directeur de la santé, « *présente un danger pour la santé ou la sécurité d'autrui* » à son domicile réel ou élu, s'oppose à être hébergée dans un autre lieu « *approprié et équipé* ».

La décision de l'hospitalisation forcée pourra être prise par le procureur d'État, sur requête motivée du directeur de la santé contenant le certificat médical établissant le diagnostic de l'infection. Il incombe à ce dernier de proposer un « *lieu approprié et équipé* » et le procureur d'État pourra ensuite ordonner l'hospitalisation forcée de la personne infectée dans un « *établissement hospitalier ou une autre institution, établissement ou structure approprié et équipé* ». Le projet de loi prévoit la notification de l'ordonnance du procureur d'État par la Police à la personne infectée. Ce dernier pourra **recourir à la force publique pour faire exécuter l'hospitalisation forcée**. La durée maximale de l'hospitalisation forcée s'élève à la durée restante de l'ordonnance

⁴² Articles 10 et 11 de la loi du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé, Mémorial A n° 79 du 27 novembre 1980

⁴³ Caroline Mart, *Fräiheitsbegrenzung a Corona-Zäiten*, Kloertext du 4 juin 2020, www.rtl.lu/tele/kloertext/a/1528926.html.

initialement prise par le directeur de la santé ou son délégué : il s'agit donc de deux semaines, renouvelables au maximum deux fois.

Dans ce contexte, la CCDH se demande pourquoi il est prévu que le procureur pourra prendre la décision de l'hospitalisation forcée, alors que dans le cadre de la procédure prévue dans l'article 11 de la loi de 1980, ce rôle est réservé au juge des référés de l'arrondissement du domicile ou de la résidence du malade. Il semble que les auteurs du projet de loi se soient inspirés de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux,⁴⁴ ce qui serait problématique aux yeux de la CCDH. Elle souligne qu'il est important de ne pas faire d'amalgame entre des situations totalement différentes. D'un côté, on peut avoir une personne souffrant de troubles mentaux qui est infectée par le COVID-19 et où s'agit de trouver une réponse adéquate pour assurer une prise charge à différents niveaux. Or, de l'autre côté, on peut avoir une personne qui représente un danger du point de vue sanitaire, mais qui ne présente pas de troubles mentaux, et ne devra donc absolument pas être traitée comme telle. Dans ce contexte, la CCDH tient à souligner qu'on ne peut en aucun cas interner une personne dans une structure psychiatrique pour la seule raison qu'elle représente un danger du point de vue sanitaire.⁴⁵

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH regrette **l'absence de clarté concernant les endroits où les personnes infectées peuvent être placées**. En effet, les notions « *d'établissement hospitalier ou une autre institution, d'établissement ou structure appropriés et équipés* » manquent de précision et sont ouvertes à interprétation. Voilà pourquoi, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir et encadrer davantage les lieux où une personne pourra être placée.

De même, l'article 7 susvisé ne précise pas les critères à prendre en compte pour déterminer quelles personnes pourront faire l'objet d'une hospitalisation forcée, respectivement quelles personnes ne devront pas faire l'objet d'une telle mesure. Dans ce même contexte, la CCDH estime que les notions de « *danger pour la santé ou la sécurité d'autrui* » sont vagues. De plus, la CCDH se demande si les modalités de l'hospitalisation forcée, ainsi que les droits et obligations d'une personne ciblée par une telle mesure ne devraient pas être précisées dans le cadre de cette loi.

La CCDH estime que l'hospitalisation forcée, sans considération des circonstances particulières qui peuvent exister, est disproportionnée et de ce fait contraire aux droits humains. En effet, la mesure d'hospitalisation forcée, si elle est intrusive pour tout un chacun, peut avoir des effets néfastes et insupportables. À titre d'exemple, en théorie, le projet de loi ne fixe pas d'âge minimum ou maximum, de sorte qu'il n'est pas exclu que la mesure puisse cibler un mineur. De même, la CCDH se demande si un parent pourrait être forcé à être hospitalisé alors que son/ses enfants restent au domicile ? Qu'en est-il de victimes de violences qui se sont abritées dans des foyers pour victimes, et qui se verraient forcées de quitter ce foyer ? Quid des personnes en situation de fin de vie qui souhaitent passer leurs derniers moments au sein de leurs proches à la maison ? Le projet de loi permettra-t-il de forcer quelqu'un de quitter son domicile alors que la possibilité de rester chez soi peut avoir des effets positifs tant

⁴⁴ Loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, Mémorial A N°263 du 31 décembre 2009.

⁴⁵ Caroline Mart, *Fräiheitsbegrenzung a Corona-Zäiten*, Kloertext du 4 juin 2020, www.rtl.lu/tele/kloertext/a/1528926.html.

pour sa santé psychique, que sur sa santé physique ? La CCDH peut imaginer de nombreuses autres situations dans lesquelles une hospitalisation forcée pourrait avoir des impacts négatifs démesurés sur toutes les personnes concernées.

La CCDH invite le gouvernement à tenir compte de toutes ces considérations et à veiller à ce que les mesures qu'il entend introduire n'amplifient pas les souffrances endurées par les personnes infectées et leurs proches. À cette fin, elle estime que la situation personnelle des personnes concernées doit également être prise en compte avant toute prise de décision.

Par ailleurs, la CCDH est d'avis qu'à part la situation personnelle de la personne concernée, **le risque de contagion devrait être l'élément central**, appuyé par des preuves scientifiques médicales suffisantes/concordantes. Elle souligne en outre que des critères comme la surface habitable mentionnée dans le commentaire des articles,⁴⁶ doivent être appréciés avec prudence, alors qu'il s'agit-là d'une source de discrimination potentielle en fonction du statut socio-économique des personnes infectées. Si la CCDH peut comprendre que ces éléments peuvent être utiles dans une certaine mesure pour l'analyse du risque pour la santé des cohabitants, elle estime que des mesures alternatives ou compensatoires devraient être envisagées d'abord (p. ex. en fournissant les moyens/matériaux nécessaires à ces personnes pour mettre en place des installations/protections sanitaires, ou en prenant en charge l'éloignement des autres personnes du domicile ?) avant de recourir à l'hospitalisation forcée.

L'article 7 (1) alinéa 3 prévoit que le procureur d'État peut à tout moment procéder à l'élargissement de la personne infectée, après avoir demandé l'avis du directeur de la santé. Si ce dernier n'intervient pas endéans les vingt-quatre heures, la personne hospitalisée pourra être libérée même sans cet avis. Tandis que la CCDH salue le principe de la **possibilité de mettre fin à tout moment à l'hospitalisation forcée**, elle se demande sur base de quelles données le procureur pourra prendre sa décision ? Dans ce contexte, la CCDH se demande plus particulièrement s'il ne fallait pas mettre en place un comité consultatif mixte, composé non seulement du directeur de la santé, mais également d'experts indépendants, de représentants de la société civile et des institutions de défense des droits humains. En tout cas, la CCDH recommande aux auteurs du projet de loi de préciser que l'ordonnance du procureur d'État doit être motivée.

Au vu de ce qui précède, la CCDH estime donc que le premier paragraphe de l'article 7, dans l'absence de précisions supplémentaires, n'est non seulement contraire au principe de la sécurité juridique et de non-discrimination, mais va également au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger la santé ou la sécurité d'autrui.

B. Questions de nature procédurale et voies de recours

Le projet de loi prévoit ensuite que le jour même de l'admission, **le président du tribunal arrondissement sera informé** du nouveau lieu de résidence de la personne infectée, de la décision d'hospitalisation du procureur d'État et de la requête motivée du directeur de la santé.⁴⁷ Dans les **quarante-huit heures** qui suivent l'admission de la personne infectée dans un établissement hospitalier ou une autre institution,

⁴⁶ Projet de loi n°7606, commentaire des articles, article 6, p. 6.

⁴⁷ Projet de loi n°7606, article 8, paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

établissement ou structure approprié et équipé, le président du tribunal d'arrondissement devra rendre une ordonnance dans laquelle il décide soit le maintien, soit l'abandon de la décision de l'hospitalisation forcée.

Si la **CCDH salue qu'un magistrat soit automatiquement saisi** pour apprécier le bien-fondé de l'ordonnance de l'hospitalisation forcée, elle regrette qu'il dispose d'un délai de 48 heures pour rendre sa décision. La CCDH tient à rappeler qu'il s'agit ici d'une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la CEDH. Sous le régime prévu par le projet de loi, une personne pourra être privée de sa liberté pour une durée de 48 heures avant qu'un tribunal ne se prononce. En revanche, en matière pénale, ce délai est limité à 24 heures.⁴⁸ Un délai de 48 heures semble dès lors exagéré et non-justifié,⁴⁹ et la CCDH recommande de le raccourcir à un maximum de 24 heures.

En ce qui concerne les **éléments à prendre en compte par le juge**, le projet de loi fournit quelques instructions. Si le président du tribunal d'arrondissement estime que *« rien ne s'oppose à la continuation de l'exécution de l'hospitalisation forcée au regard du danger persistant pour la santé ou la sécurité d'autrui et du refus persistant d'exécuter l'isolement dans un lieu approprié et équipé »*, il pourra maintenir l'hospitalisation forcée de la personne infectée.⁵⁰ Par contre, lorsqu'il estime que *« l'hospitalisation forcée n'est pas ou plus indiquée »*, il peut décider de remettre la personne concernée en liberté.⁵¹ Or, aux yeux de la CCDH, d'autres éléments devraient également être pris en compte, par exemple l'impact de la mesure sur la santé physique ou mentale de la personne infectée ou des personnes sous sa charge (voir *supra*). En tout état de cause, la CCDH estime que les expressions utilisées par les auteurs du projet de loi telles que *« rien ne s'oppose »* et *« n'est pas ou plus indiquée »* sont sources d'insécurité juridique. Voilà pourquoi la CCDH exhorte, au vu de la privation de liberté qui s'ensuit, d'encadrer davantage les éléments à prendre obligatoirement en compte pour pouvoir conclure au maintien de l'hospitalisation forcée.

Le projet de loi prévoit ensuite que, avant de rendre sa décision, le juge pourra se déplacer auprès de la personne infectée et entendre toute autre personne qui peut lui donner des avis ou renseignements utiles. Il devra également apprécier la requête du directeur de la santé en ce qui concerne l'existence d'un diagnostic d'infection et du caractère approprié du lieu d'exécution de l'hospitalisation forcée.

Au lieu d'accorder la faculté au juge de se déplacer auprès de la personne infectée, la CCDH estime que cette dernière devrait en tout état de cause être entendue par le juge avant que ce dernier ne prenne sa décision. Il s'agit là d'un droit dont dispose toute personne privée de liberté et qui doit également figurer dans le projet de loi. La CCDH est d'avis que la personne infectée devrait également être entendue avant que le procureur d'État ne prenne sa décision dans le cadre de l'article 7 (1) susvisé. Dans la mesure où il s'agit de protéger le juge du risque d'infection par le virus, la CCDH

⁴⁸ Article 39 du Code de procédure pénale.

⁴⁹ Cour européenne des droits de l'Homme, *Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 31 décembre 2019, point 262 : *« lorsque la décision ordonnant la détention d'une personne a été rendue par une autorité non judiciaire plutôt que par un tribunal, le critère de « célérité » du contrôle judiciaire au sens de l'article 5 § 4 se rapproche davantage du critère de « promptitude » au sens de l'article 5 § 3 »*.

⁵⁰ Projet de loi n°7606, article 7, paragraphe 3, alinéa 1^{er}.

⁵¹ *Ibid.*

encourage le gouvernement à prévoir des alternatives équivalentes en ayant recours par exemple aux techniques de visioconférence.

Le paragraphe 4 de l'article 7 du projet de loi sous avis prévoit en outre qu'un **recours contre l'ordonnance du président du tribunal d'arrondissement peut être introduit devant le tribunal d'arrondissement** par une simple lettre, sommairement motivée. Le projet de loi accorde un délai de cinq jours à la personne infectée à partir de la notification de l'ordonnance du Président du tribunal d'arrondissement. La CCDH salue que cette voie de recours soit prévue et souligne l'importance de celle-ci.

À titre préliminaire, la CCDH souligne qu'il est important de préciser que le magistrat qui a rendu l'ordonnance litigieuse ne fera pas partie de la composition de la juridiction qui statuera sur le recours.

Elle se demande en outre comment sera réglée la situation où le directeur de la santé décide de prolonger la mise en isolement conformément à l'article 6 (1) 2°. Comme mentionné *supra*, la durée maximale de l'hospitalisation forcée correspond en principe à la durée restante de l'ordonnance initialement prise par le directeur de la santé (14 jours, renouvelable à deux reprises). Or, que se passe-t-il après l'expiration de cette durée ? Est-ce que dans ce cas de figure l'hospitalisation forcée sera automatiquement prolongée, sans intervention du président du Tribunal ? Qu'en est-il des voies de recours ?

En tout état de cause, la CCDH recommande de prévoir l'obligation pour le juge de **réexaminer automatiquement si les raisons justifiant la mesure de l'hospitalisation forcée sont toujours réunies**, étant donné que la situation de santé peut évoluer à tout moment. À tout le moins, l'intervention du juge doit être requise avant toute prolongation de la décision de l'isolement. En même temps, elle estime que le délai pour introduire un recours devrait être ouvert pendant toute la durée de l'hospitalisation forcée, et non seulement pendant les cinq jours après la notification de l'ordonnance du Président du tribunal d'arrondissement.⁵²

Dans ce contexte, la CCDH souligne également que les personnes concernées ont le droit d'être indemnisées en cas d'hospitalisation forcée non justifiée.⁵³

Finalement, la CCDH recommande d'accorder tous les droits procéduraux à la personne infectée placée en hospitalisation forcée qui lui doivent être garantis en raison de sa privation de liberté. La CCDH souligne plus précisément que les raisons justifiant l'hospitalisation forcée lui doivent être communiquées dans un langage simple accessible pour elle, afin qu'elle puisse en discuter la légalité devant un tribunal conformément à l'article 5 §4 de la CEDH,⁵⁴ qu'elle doit avoir accès à son dossier et que son droit à une assistance gratuite par un avocat doit être garanti. La CCDH

⁵² Cour européenne des droits de l'Homme, *Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 31 décembre 2019, point 245 : « *Un système de contrôle périodique à la seule initiative des autorités ne suffit pas en lui-même (X. c. Finlande, § 170 ; Raudevs c. Lettonie, § 82)* ».

⁵³ L'article 5 § 5 crée un droit direct et opposable à indemnisation devant le juge national (A. et autres c. Royaume-Uni [GC], § 229 ; Storck c. Allemagne, § 122).

⁵⁴ Cour européenne des droits de l'Homme, *Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 31 décembre 2019, Point 159. Voir aussi [Khlaifia et autres c. Italie](#) [GC], § 115 ; [Van der Leer c. Pays-Bas](#), §§ 27-28 ; [X. c. Royaume-Uni](#), § 66.

rappelle que toutes les informations relatives à l'hospitalisation forcée et les droits et obligations y associés doivent être facilement compréhensibles pour tout un chacun (personnes âgées, enfants, migrants, personnes avec un handicap mental, personnes malvoyantes ...).⁵⁵

V. Traitement des données à caractère personnel et non personnel des personnes infectées ou présumées infectées par le COVID-19

L'article 9 du projet de loi prévoit la mise en place, par la Direction de la santé, d'un système d'information qui contient des données à caractère personnel et non personnel, y inclus des données relatives à la santé. L'objectif en est de « *surveiller l'évolution de la situation nationale en vue de formuler des recommandations dans l'intérêt de la santé publique et de l'intérêt public* ».

Alors que l'objectif de protection de la santé publique est tout à fait légitime et que « *la protection des données ne peut en aucun cas être un obstacle à sauver des vies humaines* »⁵⁶, la CCDH souligne qu'il s'agit de données sensibles et elle rappelle que, même dans un contexte de gestion d'une crise sanitaire, il est important d'encadrer leur utilisation afin de garantir que l'usage qui en est fait, respecte les droits fondamentaux des personnes concernées par la collecte et le traitement de ces données, notamment le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Or, estimant que l'atteinte à la vie privée par ces traitements n'est justifiée que dans la mesure où il s'agit d'une réponse adaptée pour ralentir la propagation du virus COVID-19, la CCDH estime que la nécessité de cette collecte et des traitements y liés doit être réévaluée périodiquement en fonction de l'évolution de la pandémie et des connaissances scientifiques disponibles. De plus, il doit être garanti que « *le traitement des données personnelles ne soit effectué que s'il est nécessaire et proportionné à la finalité explicite, déterminée et légitime poursuivie, qu'une analyse d'impact soit effectuée avant le début du traitement, que le respect des principes soit assuré dès la conception (« privacy by design ») et que des mesures appropriées soient adoptées pour assurer la sécurité des données, en particulier lorsqu'elles concernent des catégories particulières de données telles que les données relatives à la santé, enfin, que les personnes concernées soient habilitées à exercer leurs droits.* »⁵⁷

À titre préliminaire, la CCDH se pose la question de savoir si la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a été consultée en amont de l'élaboration du présent projet de loi. Elle constate que les auteurs n'en font aucune mention, ni dans le commentaire des articles, ni dans l'exposé des motifs. La CCDH estime qu'une telle consultation aurait été cruciale alors que certaines dispositions du projet de loi sous

⁵⁵ Ibid, point 32 : « *si la question de l'état d'une personne handicapée mentalement n'est pas prise en compte dans ce processus, celle-ci ne peut passer pour avoir reçu les informations nécessaires pour faire usage de manière effective et intelligente du droit, garanti par l'article 5 § 4, de contester la régularité d'une détention, sauf si un avocat ou une autre personne autorisée en a été informé à sa place (Z.H. c. Hongrie, § 41)* ».

⁵⁶ Voir la Déclaration conjointe sur le droit à la protection de données dans le contexte de la pandémie à COVID-19 par Alessandra Pierucci, Présidente du Comité de la Convention 108 et Jean-Philippe Walter, Commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe, www.coe.int/fr/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter

⁵⁷ Ibid.

avis auront un impact important sur les droits à la protection des données personnelles et le droit à la protection de la vie privée des personnes concernées par ces mesures.⁵⁸

En outre, la CCDH regrette de constater que l'article 9 du projet de loi se limite à énumérer d'une manière générique les « *finalités* » du système d'information qu'il vise à mettre en place, mais il ne précise pas suffisamment les finalités du traitement même des données.⁵⁹ De même, la CCDH déplore l'absence de dispositions relatives aux mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement. La CCDH estime que cela ne correspond pas aux exigences des dispositions internationales en matière de la protection des données. Elle recommande donc au gouvernement, d'un côté, d'énumérer et de délimiter clairement les finalités des traitements dans le projet de loi,⁶⁰ et de l'autre côté, de préciser les modalités permettant de garantir la sécurité du traitement soit dans la loi, soit dans un règlement grand-ducal.

En ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel et non personnel relatives aux personnes infectées ou présumées infectées au Covid-19 qui sont collectées et transmises à la Direction de la Santé par les établissements hospitaliers, les structures d'hébergement et les réseaux de soins, la CCDH regrette de constater que le projet de loi ne les énumère pas explicitement, mais se limite à faire un renvoi aux articles 3, 4 et 5 de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.⁶¹

Or, dans la mesure où les articles précités énumèrent les données que les médecins doivent « *au moins* » communiquer à l'autorité sanitaire, il ne s'agit pas d'une liste limitative et rien n'empêche donc théoriquement une collecte et transmission de données à caractère personnel et non personnel plus large. La CCDH rappelle pourtant qu'en vertu de l'article 5.1.c) du règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679, les données collectées doivent être « *adéquates, pertinentes*

⁵⁸ Article 36 Point 4 du règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 : « Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement »

⁵⁹ Projet de loi n°7606, Article 9 paragraphe 1 : « 1° *détecter, évaluer, surveiller et combattre le Covid-19 et acquérir les connaissances fondamentales sur la propagation et l'évolution du Covid-19* ; 2° *garantir aux citoyens l'accès aux soins et aux moyens de protection contre le Covid-19* ; 3° *créer les cadres organisationnel et professionnel requis pour surveiller et combattre le Covid-19* ; 4° *répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant d'autorités de santé européennes ou internationales* »

⁶⁰ Par exemple, en France, l'article 1^{er} du décret n°2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, prévoit que traitement de données a pour finalités : « 1° *L'identification des personnes infectées, par la prescription et la réalisation des examens de biologie ou d'imagerie médicale pertinents ainsi que par la collecte de leurs résultats, y compris non positifs, ou par la transmission des éléments probants de diagnostic clinique susceptibles de caractériser l'infection* ; 2° *L'identification des personnes présentant un risque d'infection, par la collecte des informations relatives aux contacts des personnes infectées et, le cas échéant, par la réalisation d'enquêtes sanitaires, en présence notamment de cas groupés* ; 3° *L'orientation des personnes infectées, et des personnes susceptibles de l'être, en fonction de leur situation, vers des prescriptions médicales d'isolement prophylactiques, ainsi que le suivi médical et l'accompagnement de ces personnes pendant et après la fin de ces mesures* ; 4° *Permettre la surveillance épidémiologique et la recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation.* »

⁶¹ Loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique, Mémorial A n°705 du 21 août 2018

et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

Voilà pourquoi, la CCDH recommande aux auteurs du projet de loi de déterminer et de délimiter clairement les données à caractère personnel et non personnel qui peuvent être traitées, y inclus les données à caractère personnel concernant la santé, dans le projet de loi sous avis.

Le paragraphe 3 prévoit que seulement *« les médecins et professionnels de la santé, nommément désignés et habilités dans le cadre de la présente loi par le directeur de la santé ou de son délégué pour détecter, évaluer, surveiller et combattre le Covid-19 sont autorisés à accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou présumées infectées »*. Par ailleurs, il est prévu qu'*« [i]ls accèdent aux données relatives à la santé dans la stricte mesure où l'accès est nécessaire à l'exécution des missions légales ou conventionnelles qui leur sont confiées pour prévenir et combattre le Covid-19. »*

Alors que la CCDH relève positivement que le projet de loi prévoit de limiter les personnes pouvant accéder aux données de santé, elle regrette qu'il ne soit pas précisé quelles personnes pourront avoir accès aux données personnelles qui ne sont pas relatives à la santé des personnes infectées ou présumées infectées. Elle recommande par conséquent de fournir des précisions à cet égard dans le texte et de spécifier les catégories de données auxquelles les différentes personnes habilitées auront accès, en fonction de la nécessité de ces données pour l'exécution de leur mission.

Le paragraphe 4 prévoit que les personnes concernées *« ne peuvent pas s'opposer au traitement de leurs données dans le système d'information visé au présent article »*. Les auteurs du projet de loi justifient cette décision par la finalité de santé et la nécessité d'avoir un regard exhaustif sur le nombre de personnes infectées ou présumées infectées.

Tout en notant que l'article 23 du règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 permet de limiter le droit d'opposition lorsque cette limitation constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir l'objectif d'intérêt public général qui est en l'espèce celui de la santé publique, la CCDH invite néanmoins les auteurs du projet de loi à s'inspirer de la législation française qui a au moins prévu que les personnes présumées infectées peuvent exercer *« pour des raisons tenant à leur situation particulière, leur droit d'opposition au traitement des données les concernant, à moins que ne prévalent les intérêts impérieux de santé publique »*.⁶² Conformément à l'article 21 du règlement européen 2016/679, il appartient ensuite au responsable du traitement de démontrer qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée.

Par ailleurs, la CCDH estime qu'au lieu de se référer au règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 pour le *« surplus »* des droits des personnes

⁶² Article 7. I du **Décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions**

concernées,⁶³ il serait recommandé d'énoncer clairement dans la loi les droits pertinents des personnes concernées, dont notamment le droit d'accès, d'information, et de rectification. En outre, la CCDH estime que les consultations des données devraient être journalisées, permettant entre autres de retracer l'identifiant, le motif, les informations consultées, la date et l'heure de la consultation par le responsable de traitement ou un sous-traitant.

Le paragraphe 5 régleme la conservation et l'anonymisation des données collectées en prévoyant que « *la conservation des données sous une forme permettant l'identification des personnes est limitée à la durée nécessaire pour prévenir et combattre le Covid-19 et les données sont anonymisées au plus tard six mois après que la loi cesse de produire ses effets* ».

La CCDH estime que les délais pour la conservation des données ne sont pas suffisamment précisés dans le projet de loi. En prévoyant que la conservation des données, permettant l'identification d'une personne spécifique, serait possible aussi longtemps que cela reste nécessaire pour « *prévenir et combattre le COVID-19* », le gouvernement se laisse la possibilité de conserver ces données le cas échéant pendant des années, ce qui est absolument inacceptable.

La CCDH invite dès lors les auteurs du projet de loi à définir une claire limitation temporelle pour la durée de conservation des données collectées dans le cadre du présent projet de loi, tout en opérant une distinction entre les données des personnes infectées et des personnes présumées infectées. Dès lors qu'il s'avère qu'une personne est testée négative, la CCDH estime que les données collectées devraient être effacées. Elle note dans ce contexte que la législation française limite la conservation des données à caractère personnel collectées à une durée maximale de trois mois après leur collecte.⁶⁴

Dans ce contexte, la CCDH note qu'en France, la loi du 11 mai 2020⁶⁵ a prévu, en ce qui concerne la collecte des données, que le « *gouvernement adresse au Parlement un rapport détaillé de l'application de ces mesures tous les trois mois à compter de la promulgation de la (...) loi* » ainsi que la mise en place d'un comité, dont font partie deux députés et deux sénateurs, qui est supposé évaluer l'apport réel des outils numériques et de déterminer s'ils font une différence significative dans le traitement de l'épidémie. La CCDH recommande de réfléchir à la mise en place d'un tel comité.

Par ailleurs, la CCDH estime que le traitement des données prévu dans le cadre du projet de loi sous avis est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés de personnes physiques et que conformément à l'article 35 du règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679, il serait nécessaire de faire une analyse d'impact et de communiquer celle-ci au préalable à la CNPD.⁶⁶ (art. 36 du règlement)

⁶³ Article 9 paragraphe 4 : « Les personnes infectées ou présumées infectées ne peuvent pas s'opposer au traitement de leurs données dans le système d'information visé au présent article. Pour le surplus les droits des personnes concernées prévus par le règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 s'exercent auprès de la Direction de la santé »

⁶⁴ Article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions

⁶⁵ Article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020

⁶⁶ Voir l'article 36 du règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679

La CCDH note d'ailleurs que l'alinéa 7 de l'article 10 du projet de loi sous avis prévoit que les données à caractère personnel des personnes ciblées par des avertissements taxés payés seront anonymisées au plus tard un mois « *après la fin de l'état de crise* ». Il résulte des commentaires de cet article que les auteurs de l'état de crise avaient l'intention d'écrire « *après que la présente loi cesse d'être en vigueur* ». La CCDH s'interroge cependant pourquoi ces données seront anonymisées et non pas effacées ? De même, elle invite le gouvernement à encadrer également le traitement des données personnelles des personnes qui n'ont pas encore payé ces avertissements taxés.

Finalement, l'article 5 du projet de loi sous avis donne un cadre légal au traçage de l'état de santé et des contacts physiques directs ou indirects des personnes infectées ou présumées infectées. En effet, cet article prévoit que « *les personnes infectées ou présumées infectées sont tenues de renseigner le médecin de la Direction de la santé ou les professionnels de la santé habilités (...)* » sur les données de santé et contacts précités. La CCDH reconnaît l'importance du **traçage analogue des contacts** et du suivi de la propagation du Covid-19 dans la population. Elle salue dans ce contexte la méfiance exprimée par le gouvernement à plusieurs reprises par rapport au traçage numérique. Face aux risques connus et avantages inconnus du traçage numérique, la CCDH renvoie aux recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme française, qui a recommandé de ne pas recourir aux mesures de suivi numérique des personnes « *[a]u regard du risque élevé d'atteintes à une pluralité de droits et libertés fondamentaux, mais encore de leur absence d'efficacité avérée pour endiguer la propagation de l'épidémie* ». ⁶⁷

Il n'en reste cependant pas moins que le traçage analogue constitue également une ingérence dans la vie privée et familiale des personnes concernées. La CCDH souligne par conséquent que le traçage doit également être strictement encadré et mis en œuvre en conformité notamment avec les droits à la protection des données ainsi que le droit au respect de la vie privée. Les mêmes remarques formulées par rapport à l'article 9 du projet de loi sous avis s'appliquent donc aussi à l'article 5. La CCDH s'interroge d'ailleurs plus particulièrement sur la portée de l'obligation de renseignement (« *sont tenues de renseigner* ») imposée tant aux personnes infectées qu'aux personnes présumées infectées. Voilà pourquoi la CCDH recommande au gouvernement d'encadrer davantage les pouvoirs dévolus au directeur de la santé dans ce contexte.

VI. Conclusion

La CCDH se félicite de l'approche du gouvernement qui consiste à donner un cadre légal aux mesures qui visent à protéger la santé publique dans le cadre de la pandémie du COVID-19. En impliquant le parlement et acteurs dans le processus d'élaboration du projet de loi sous avis, le gouvernement réintroduit de la « normalité » dans le processus démocratique qui a été suspendu pendant l'état de crise. Même si l'état de crise prendra fin au plus tard le 24 juin 2020 à minuit, la crise sanitaire perdure et exige que des mesures soient maintenues pour éviter de nouvelles propagations. Il est donc inévitable que l'exercice de certains droits humains, continuera d'être limité dans une

⁶⁷ Commission nationale consultative des droits de l'Homme de France, *Avis sur le suivi numérique des personnes*, 28 avril 2020, www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_2020_-_3_-_200424_avis_suivi_numerique_des_personnes.pdf.

certaine mesure et pendant un certain temps par le projet de loi sous avis. La CCDH salue dans ce contexte aussi que le gouvernement a voulu « *créer un catalogue limité de mesures bien circonscrites* » qui sont « *nécessaires à la finalité poursuivie, à savoir la protection de la santé publique, [et] proportionnées par rapport aux limites et atteintes à certaines libertés publiques* ». ⁶⁸

Or, la CCDH se doit de constater que le projet de loi sous avis ne réussit que partiellement à achever cet objectif. Trop nombreuses sont les dispositions qui manquent de précision en ce qui concerne notamment leurs champs d'application, leurs modalités et les garanties prévues pour éviter des abus. Le fait que le projet de loi soit limité à un mois (25 juillet 2020) ne suffit pas à lui-même de rendre les mesures légitimes, nécessaires et proportionnelles.

La CCDH regrette que la responsabilisation, la confiance et la collaboration avec la population ne soient plus le pivot central, mais ont été remplacées par des mesures plus coercitives et invasives.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH se demande par ailleurs si des mesures strictes, basées sur la contrainte et des sanctions, ne risquent pas d'avoir un effet dissuasif et de compromettre la lutte contre le COVID-19. En effet, il y a le risque que les mesures prévues mènent à des situations où des personnes, qui pensent pouvoir être infectées, ne vont pas se faire tester par peur d'être obligé de s'isoler et le cas échéant se voir hospitalisées sans leur consentement et/ou taire les noms des personnes avec lesquelles elles ont été en contact, par crainte que celles-ci ne se voient également exposées à ces mesures.

La CCDH comprend tout à fait l'importance de l'isolement des personnes infectées, mais recommande qu'une importance accrue soit accordée à l'information et le bon sens, plutôt qu'à la coercition.

VII. Recommandations et conclusions

Recommandations générales

- Alors que la CCDH salue l'encadrement légal des prérogatives du gouvernement, elle déplore l'imprécision des mesures qui sont prévues. La CCDH recommande de **préciser davantage les notions et concepts clés**, notamment au vu de l'impact considérable que les mesures prévues par le projet de loi peuvent avoir sur les droits et les vies de tout un chacun.
- La CCDH invite le gouvernement à fournir d'une manière générale **les raisons scientifiques et médicales pour toute décision prise dans le contexte de COVID-19** et impliquant des restrictions pour les droits humains, qu'elle soit de portée individuelle ou générale, faute de quoi il sera impossible d'établir sa légalité, sa nécessité et sa proportionnalité. Il doit être assuré que toutes ces informations sont rendues accessibles à tout le monde, y compris aux journalistes, afin de respecter le droit à l'information et à la liberté de presse.

⁶⁸ Projet de loi n°7606, Exposé des motifs, p. 2.

- La CCDH recommande par ailleurs de préciser les **éléments qui seront pris en compte pour déterminer si une personne est encore « infectée » ou « présumée infectée »**, soit dans la loi, soit dans un règlement grand-ducal, et de les mettre à jour en fonction des développements scientifiques en la matière.
- Étant donné que le projet de loi prévoit des sanctions en cas de non-respect de la **limitation des rassemblements et de l'obligation de se couvrir le nez et la bouche**, la CCDH recommande au gouvernement d'adopter une approche flexible qui prévoit des exemptions à ces obligations afin d'éviter de potentielles discriminations.
- La CCDH salue que la **liberté de manifestation** soit expressément exemptée de ces restrictions. Au lieu de suspendre la liberté de manifestation pendant la première moitié de l'état de crise, l'exercice de celle-ci aurait également pu être autorisée sous condition de respecter certaines règles sanitaires.

Mise en quarantaine et placement en isolement

- La CCDH souligne que dès lors qu'une mise en quarantaine ou un placement en isolement est assorti(e) d'une interdiction de sortie, il s'agit d'une **mesure privative de liberté**, qui doit être entourée des garanties nécessaires.
- La CCDH regrette que les auteurs ne mentionnent pas des mesures moins rigoureuses qui auraient été envisagées par le gouvernement et qui auraient ensuite été jugées insuffisantes pour protéger la santé publique. Les auteurs ne justifient pas non plus en quoi il s'agit d'une mesure de dernier ressort.
- Par ailleurs, la CCDH invite les auteurs du projet de loi de **prévoir des alternatives et des exemptions à l'interdiction de sortie**. Elle rappelle en outre que le gouvernement doit garantir l'accès aux biens et services nécessaire à tout un chacun, y compris les personnes âgées et handicapées.
- La CCDH se demande comment les personnes présumées infectées sont identifiées à l'heure actuelle et continueront de l'être dans le cadre de cette loi. Elle souligne dans ce contexte le risque d'abus par des personnes mal intentionnées qui pourraient dénoncer quelqu'un sans qu'il n'y ait eu un contact. En cas de contestation de contact avec une personne infectée, la CCDH invite le gouvernement de prévoir des alternatives et la possibilité d'effectuer un test de dépistage le plus tôt possible, afin de permettre d'éviter des mises en quarantaine injustifiées.
- La CCDH se demande quelles suites seront réservées au refus d'une personne infectée ou mise en quarantaine de se conformer à la mise en isolement ou la quarantaine, étant donné que la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé prévoit des sanctions pénales en cas de non-observation des ordonnances du Directeur de la santé.

- La CCDH est d'avis qu'il faut **vérifier la nécessité d'une privation de liberté à des intervalles réguliers** et qu'il est inacceptable de garder en isolement une personne qui n'est plus contagieuse et ne pose plus de risque de transmission du virus à d'autres personnes. Dans ce sens, la CCDH recommande de **préciser** dans le texte de la loi **qu'il est mis fin à toute mesure de maintien en isolement avant son terme lorsque l'état de santé de la personne concernée le permet.**
- La CCDH invite les auteurs du projet de loi à **définir avec plus de précision les endroits où les personnes infectées ou présumées infectées peuvent être placées** en cas d'impossibilité d'un maintien à domicile.
- La CCDH rappelle qu'il ne faut pas oublier la situation spécifique des victimes de violence domestique qui ne devraient pas être obligées de rester en quarantaine ou isolement avec leur agresseur. Elle recommande dès lors de prévoir des garanties explicites pour celles-ci dans le texte.
- La CCDH souligne qu'une attention particulière doit aussi être consacrée aux personnes sans domicile fixe et/ou sans papiers.
- La CCDH note favorablement qu'en cas d'impossibilité de rester dans son domicile, d'autres options seront proposées aux personnes concernées. Elle estime pourtant qu'en cas de refus de cette offre, il existe un risque important de passer d'un scénario, qui prévoit une hospitalisation avec le consentement de la personne concernée, à un scénario qui prévoit une hospitalisation forcée. La CCDH souligne qu'il s'agit absolument d'éviter d'avoir des situations où on parle de consentement libre, alors qu'en réalité les personnes concernées n'en disposent pas.
- La CCDH estime que le projet de loi devrait non seulement prévoir la possibilité d'un recours, mais également une **intervention automatique d'un juge avant chaque renouvellement** d'une mise en isolement pour évaluer si cette prolongation est justifiée ou non.
- La CCDH recommande par ailleurs de **prolonger le délai pour introduire un recours** et de **raccourcir le délai accordé au tribunal administratif pour se prononcer.**
- La CCDH se demande si les garanties procédurales offertes aux personnes concernées sont suffisantes étant donné que la procédure devant le tribunal administratif est essentiellement écrite, sur seule initiative de la personne concernée et sans audition de la personne concernée.

Hospitalisation forcée

- Si l'hospitalisation forcée peut sous certaines conditions bien délimitées être conforme aux droits humains, la CCDH invite le gouvernement à évaluer avec diligence la nécessité et la proportionnalité du recours à cette pratique. Elle se demande s'il ne faudrait pas plutôt miser sur la responsabilisation, la confiance,

la compréhension et la collaboration de la population avant d'avoir recours à cette mesure.

- La CCDH exhorte le gouvernement à publier des données statistiques sur le nombre de personnes qui ont été soumises à une hospitalisation forcée dans le cadre de l'article 11 de la loi de 1980 au cours des 40 dernières années, y compris pendant l'état de crise.
- La CCDH exhorte le gouvernement à **définir exactement les endroits où les personnes infectées peuvent être hospitalisées sans leur consentement**. Dans ce contexte, elle souligne qu'on ne peut en aucun cas interner une personne dans une psychiatrie simplement parce qu'elle présente un danger du point de vue sanitaire.
- La CCDH se demande si les modalités de l'hospitalisation forcée, ainsi que les droits et obligations d'une personne ciblée par une telle mesure ne devraient pas être précisées dans le cadre de cette loi.
- La CCDH estime que l'hospitalisation forcée, sans considération des circonstances particulières qui peuvent exister, est disproportionnée et de ce fait contraire aux droits humains. Elle invite dès lors le gouvernement à **tenir compte de la situation personnelle des personnes concernées avant toute prise de décision** afin d'éviter des décisions discriminatoires. La CCDH estime qu'il doit s'agir d'une mesure de dernier ressort et que des **mesures alternatives** doivent être envisagées d'abord.
- La CCDH salue qu'un **magistrat** soit **automatiquement saisi** pour apprécier le bien-fondé de l'ordonnance de l'hospitalisation forcée, mais elle recommande de **raccourcir le délai** dont dispose le président du tribunal d'arrondissement **pour rendre sa décision, à 24 heures** au maximum.
- La CCDH recommande par ailleurs **d'encadrer davantage les éléments à prendre obligatoirement en compte pour pouvoir conclure au maintien de l'hospitalisation forcée**.
- En outre, la CCDH recommande de prévoir l'obligation pour le juge de **réexaminer automatiquement si les raisons justifiant la mesure de l'hospitalisation forcée sont toujours réunies**, étant donné que la situation de santé peut évoluer à tout moment. À tout le moins, l'intervention du juge doit être requise avant toute prolongation de la décision de l'isolement.
- Elle estime aussi que **le délai pour introduire un recours devrait être ouvert pendant toute la durée de l'hospitalisation forcée**, et non seulement pendant les cinq jours après la notification de l'ordonnance du Président du tribunal d'arrondissement.
- Dans ce contexte, la CCDH estime que le projet de loi devrait prévoir le droit pour la personne infectée d'être entendue aussi bien par le procureur avant que ce dernier prenne la décision d'hospitalisation forcée, que par le juge avant qu'il décide du maintien de l'hospitalisation forcée ou de la mise en liberté de la personne.

- En tout cas, la CCDH recommande au gouvernement de préciser que l'ordonnance du procureur d'État ordonnant l'hospitalisation forcée doit être motivée.
- Finalement, la CCDH rappelle que tous les droits procéduraux doivent être garantis à la personne placée en hospitalisation forcée qui lui incombe en raison de sa privation de liberté. Toutes les informations relatives à l'hospitalisation forcée et les droits et obligations y associés doivent être facilement compréhensibles pour tout un chacun.

Protection des données

- La CCDH estime que le traitement des données prévu dans le cadre du projet de loi sous avis est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés de personnes physiques et qu'il serait nécessaire de faire une **analyse d'impact** et de communiquer celle-ci au préalable à la CNPD.
- La CCDH recommande au gouvernement, d'un côté, d'énumérer et de délimiter clairement les finalités des traitements dans le projet de loi, et de l'autre côté, de préciser les modalités permettant de garantir la sécurité du traitement soit dans la loi, soit dans un règlement grand-ducal.
- La CCDH recommande **d'énumérer les catégories de données** à caractère personnel et non personnel qui peuvent être traitées, y inclus les données à caractère personnel concernant la santé, explicitement **dans le texte de la loi** au lieu de faire une référence à la loi du 1er août 2018.
- Alors que la CCDH relève positivement que le projet de loi prévoit de limiter les personnes pouvant accéder aux données de santé, elle recommande néanmoins de **préciser quelles personnes pourront avoir accès aux données personnelles** qui ne sont pas relatives à la santé des personnes infectées ou présumées infectées. De même, elle recommande de spécifier les catégories de données auxquelles les différentes personnes habilitées auront accès, en fonction de la nécessité de ces données pour l'exécution de leur mission.
- La CCDH recommande aux auteurs du projet de loi de prévoir, au moins pour les personnes présumées infectées, un **droit d'opposition** au traitement de leurs données.
- La CCDH invite les auteurs du projet de loi à **énoncer** clairement dans la loi **les droits pertinents des personnes concernées**, dont notamment le droit d'accès, d'information, et de rectification.
- La CCDH estime que les consultations des données devraient être journalisées, permettant entre autres de retracer l'identifiant, le motif, les informations consultées, la date et l'heure de la consultation par le responsable de traitement ou un sous-traitant.

- La CCDH invite dès lors les auteurs du projet de loi à définir une claire **limitation temporelle pour la durée de conservation des données** collectées dans le cadre du présent projet de loi, tout en opérant une distinction entre les données des personnes infectées et des personnes présumées infectées. Dès lors qu'il s'avère qu'une personne est testée négative, la CCDH estime que les données collectées devraient être effacées.
- Finalement, la CCDH souligne que ces recommandations sont également valables pour le **traçage** analogue qui doit aussi être strictement encadré et mis en œuvre en conformité notamment avec les droits à la protection des données ainsi que le droit au respect de la vie privée.

Adopté par vote électronique le 9 juin 2020

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

Avis sur le projet de loi n°7622

1° portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ;

2° modifiant ; 1) la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2) la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

3° abrogeant 1) la loi du 24 Juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2) la loi du 24 Juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

**Avis
06/2020**

I. 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 (CCDH), la CCDH a décidé de s'autosaisir du projet de loi n°7622, tel que modifié par les amendements parlementaires du 8 juillet 2020.¹

Alors que pour ledit projet de loi n°7606, la CCDH a été saisie par le Ministre de la Santé, elle regrette de constater que pour le présent projet de loi, le gouvernement n'a pas considéré nécessaire de demander l'avis de la CCDH. La CCDH craint que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé rend difficile le travail des différents acteurs concernés. Cette approche limite par conséquent de manière considérable la possibilité pour ces acteurs d'alimenter le débat public et de contribuer ainsi avec leurs avis à améliorer le projet de loi.

Le projet de loi sous avis prévoit de fusionner en un seul texte, d'une part, la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques², et, de l'autre part, la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public³. Ces deux lois ont permis de fixer un cadre légal pour les mesures prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 après la fin de l'état de crise. Alors que leur durée d'application a été limitée à un mois, le présent projet de loi vise à prendre le relai des deux textes et à proroger, adapter, respectivement renforcer les mesures instituées par les deux lois précitées du 24 juin 2020 tout en prévoyant une durée d'applicabilité jusqu'au 30 septembre 2020.

Dans son avis 05/2020 du 9 juin 2020 relatif au projet de loi n°7606⁴, qui est devenu la loi précitée du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques, la CCDH s'est exprimée sur les différentes mesures restrictives du droit à la liberté ainsi que sur des questions de protection des données personnelles. La CCDH et d'autres acteurs avaient fait des recommandations et

¹ Projet de loi 7622 1° portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° modifiant ; 1) la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2) la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ; 3° abrogeant 1) la loi du 24 Juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2) la loi du 24 Juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

² Loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, Mémorial A n°524 du 24 juin 2020

³ Loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19, Mémorial A n°525 du 24 juin 2020

⁴ Avis 05/2020 de la CCDH sur le projet de loi n°7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant 1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments 2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, disponible sur www.ccdh.public.lu

proposé des modifications substantielles qui n'ont pas été prises en compte dans le projet de loi sous avis, excepté pour ce qui touche à la protection des données.

Au vu du délai restreint imposé, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à la liberté de rassemblement (II.A) et l'élargissement de l'accès aux données personnelles et de santé (II.B). Toutefois, la CCDH renvoie à son avis du 9 juin 2020 et plus précisément aux recommandations y formulées qui restent toujours pertinentes et de vigueur (III).

II. Les nouvelles restrictions aux libertés et droits fondamentaux

A. La restriction de la liberté de rassemblement et du droit au respect de la vie privée et familiale

La loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques interdit dans son article 2 (1) tout rassemblement sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public de plus de 20 personnes, à moins qu'il y ait des places assises et que le respect d'une distanciation physique soit garanti. Alors que les auteurs de cette loi avaient initialement prévu de restreindre également les rassemblements privés, cette idée a finalement été supprimée du texte suite à l'opposition formelle du Conseil d'État pour violation du droit au respect de la vie privée et familiale. Le projet de loi sous avis vise à réintroduire cette interdiction.

En effet, l'article 4 du projet de loi ne fait plus de distinction en fonction du lieu et du contexte du rassemblement. La restriction prévue par le projet de loi s'appliquera donc à l'avenir également aux lieux privés. Les auteurs du projet de loi justifient le renforcement de cette restriction du fait que, « *la situation épidémiologique de l'infection COVID-19 au Luxembourg vient de changer (...)* » et qu'« *[i]l apparaît également qu'un grand nombre de ces infections sont acquis dans des situations où la distanciation physique et les gestes barrières ne sont pas respectés, surtout dans des contextes privés.* »⁵ Il s'agirait donc « *d'imposer à nouveau des mesures plus restrictives (...) afin de pas compromettre à terme d'autres activités économiques et sociales qui actuellement sont encore sujettes à des mesures restrictives touchant également à des droits fondamentaux.* »⁶

La CCDH note dans ce contexte que, dans son avis du 10 juillet 2020,⁷ le Conseil d'État dit qu'il « *peut suivre ces explications* » en soulignant avoir reçu une étude de l'Université du Luxembourg sur des simulations du risque d'infection.⁸ La CCDH note cependant que l'étude précitée date du 20 juin 2020, et que ces données étaient donc déjà disponibles avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 juin 2020. Si ces données ne justifiaient pas des restrictions dans la sphère privée à ce moment-là, la CCDH a du mal à suivre le Ministère de la Santé lorsqu'il se base sur ces données dans le cadre

⁵ Projet de loi 7622, Exposé des motifs, p. 1.

⁶ Projet de loi 7622, Exposé des motifs, p. 1.

⁷ Conseil d'État, [Avis n°60.282 du 10 juillet 2020](#), p. 6.

⁸ Luxembourg Centre for Systems Biomedicine (LCSB), « [Simulationen zu den mittelfristigen Entwicklungen der COVID-19 Epidemie in Luxemburg bezüglich zukünftiger Maßnahmen des Deconfinements](#) », University of Luxembourg, 20.06.2020, point 3. (<https://researchluxembourg.lu/publications/>)

du présent projet de loi et se demande s'il se réfère à d'autres évidences ou recommandations scientifiques nationales ou internationales et qui ne sont pas mentionnées.

La CCDH déplore d'une manière générale l'accès insuffisant aux données scientifiques justifiant les nouvelles restrictions. Elle réitère donc ses recommandations formulées dans son avis du 9 juin 2020 sur ce point en incitant le gouvernement à publier et communiquer systématiquement toutes les données et tous les développements scientifiques justifiant les mesures restrictives, y compris celle portant sur la question du nombre maximal de 20 personnes, sachant que l'étude sur laquelle le gouvernement semble se baser traite uniquement des rassemblements entre 50 et 200 personnes.⁹ Il s'y ajoute que, selon un rapport du 2 juillet 2020 de la Covid-19 Task Force, l'origine des nouvelles infections était encore à déterminer afin de voir si celles-ci proviennent d'une propagation générale du virus ou de foyers d'infection.¹⁰

La CCDH rappelle que le droit au respect de la vie privée et familiale peut faire l'objet de restrictions, si ces dernières sont encadrées légalement, nécessaires, et proportionnelles par rapport au but poursuivi. Dans la mesure où les restrictions visent à endiguer la pandémie Covid-19, il peut être admis qu'elles poursuivent le but légitime de la protection de la santé. Or, la question de la nécessité et de la proportionnalité requiert une analyse plus approfondie. Plusieurs éléments peuvent être pris en compte pour cette évaluation.

D'une part, il faut relever positivement que le projet de loi ne vise pas à imposer une interdiction totale des rassemblements privés au-delà de 20 personnes, au contraire, il les soumet à des conditions (places assises, distanciation physique et port d'un masque). De même, le projet de loi exclut, notamment, les activités scolaires et parascolaires de cette interdiction,¹¹ les restrictions sont limitées dans le temps (à savoir 2 mois) et le projet de loi ne prévoit que des sanctions relativement faibles qui ne seront pas inscrites dans le casier judiciaire.

Il s'y ajoute que le gouvernement avait, dans un premier temps, adopté une approche moins restrictive en misant surtout sur la responsabilité individuelle. Cette approche s'inscrit dans la logique du principe de proportionnalité. Ainsi, uniquement si des mesures moins intrusives n'aboutissent pas il peut être recouru à des mesures plus contraignantes en termes de droits humains.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Luxembourg Centre for Systems Biomedicine (LCSB), [Report: Analyse der Covid-19 Fälle im Hinblick auf eine mögliche 2. Welle](#), University of Luxembourg, 2.07.2020, p. 5 : „Ab dem 19. Juni ist aber ein sprunghafter Anstieg zu verzeichnen, wobei die normierten und über 7 Tage gemittelten Werte einen exponentiellen Verlauf zeigen. Dies ist ein klares Indiz, dass der Anstieg der Fallzahlen nicht durch das vermehrte Testen induziert wurden und u.U. den Anfang einer 2. Welle anzeigt. Für eine weitere Analyse wäre es im nächsten Schritt essentiell, den Ursprung der neuen Fälle auszumachen, d.h. insbesondere festzustellen, ob der Anstieg aus Infektionsclustern und entsprechender Kontaktverfolgung hervorgeht oder eine allgemeine Virusverbreitung in der Bevölkerung darstellt.“

¹¹ Il en va de même des acteurs culturels, culturels et sportifs lors de l'exercice de leurs activités. La liberté de manifestation, les funérailles, les foires, marchés et salons où le public circule ne sont pas soumis à l'obligation des places assises, tandis que les mineurs de moins de six ans, les personnes qui cohabitent ou font partie d'un même ménage ne sont ni obligés de respecter une distance minimale, ni de porter un masque. Les personnes en situation de handicap sont également, dans une certaine mesure, exclues des restrictions

Finalement, les rapports et données épidémiologiques dont dispose le gouvernement semblent indiquer une augmentation des infections du virus SARS-CoV-2, y compris lors de rassemblements privés.

D'une autre part, la CCDH souligne que l'interdiction prévue par le projet de loi reste d'application générale et n'affectera pas seulement les rassemblements privés identifiés par le gouvernement comme des foyers d'infection. De plus, la CCDH rejoint les interrogations du Conseil d'État sur les mesures de contrôle, étant donné que les forces de l'ordre ne peuvent pas faire des interventions dans des lieux privés sans violer le droit au respect du domicile. La CCDH se demande quels moyens et pouvoirs seront dès lors utilisés pour détecter et poursuivre ces infractions ?

Bien que le projet de loi soit de nouveau limité dans le temps, c'est-à-dire pour une durée de deux mois, la CCDH note que celle-ci a néanmoins augmenté par rapport à celle prévue dans les deux lois précitées de 2004, laquelle se limitait à un mois. La CCDH incite le gouvernement à éviter la normalisation de situations affaiblissant les droits humains, d'autant plus si cette prolongation se base sur des raisons administratives, notamment du fait de la pause d'été de la Chambre des députés. Dès que la raison justifiant ces mesures disparaît, celles-ci doivent être abrogées afin de ne pas violer les principes de nécessité et de proportionnalité.

Alors que la CCDH estime que les professionnels de santé sont les mieux placés pour évaluer la nécessité et l'apport des mesures pour lutter efficacement contre les risques d'infections, elle se demande néanmoins si l'introduction de sanctions dans le contexte privé est l'outil adéquat pour contribuer au respect des gestes barrières, et, par conséquent, pour contrôler les nouvelles infections. En tout état de cause, la CCDH rappelle l'importance d'une communication proactive régulière, claire et transparente de la part du gouvernement afin que tout un chacun puisse saisir l'utilité et l'importance des règles mises en place. Dans ce contexte, la CCDH constate que certaines modifications de ces règles prévues notamment par le projet de loi peuvent prêter à confusion. En effet, tandis que dans certains secteurs, les mesures sanitaires sont de plus en plus allégées, voire levées, (travail, tourisme, commerce, sport, culture, éducation, etc.), le gouvernement renforce néanmoins les restrictions dans le contexte privé. Si la CCDH reconnaît la nécessité de relancer l'économie luxembourgeoise, elle souligne que la protection de la santé de tout un chacun doit occuper une place principale dans **tous** les domaines et doit appeler à la responsabilité de **tous** les secteurs, surtout puisque les effets protecteurs des simples gestes et habitudes de protection ont été démontrés être efficaces.

Ainsi, elle recommande au gouvernement de veiller à la cohérence de son approche.

B. La protection des données personnelles

En ce qui concerne les questions liées à la protection des données personnelles, la CCDH note avec satisfaction que de nombreuses recommandations de la CCDH, ainsi que d'autres acteurs, dont notamment la CNPD, ont été reprises dans la loi actuelle. Elle regrette néanmoins que certaines autres ont été ignorées. Ainsi, la CCDH avait recommandé d'énoncer dans ladite loi les différents droits des personnes concernées, y compris le droit d'information et d'opposition, de préciser les finalités de traitement et les modalités permettant de garantir la sécurité du traitement, et de limiter davantage les personnes ayant accès aux données personnelles et de spécifier les catégories de

données auxquelles les différentes personnes habilitées auront accès, en fonction de la nécessité de ces données pour l'exécution de leur mission.

Le projet de loi sous avis prévoit certaines modifications ayant un impact en matière de protection des données.

Alors que l'article 10 du projet de loi sous avis reprend majoritairement les dispositions de l'article 8 de la loi précitée du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques, il est toutefois prévu au paragraphe 3 que le droit d'accès aux données de santé personnelles ne sera plus réservé qu'aux médecins et professionnels de la santé, mais qu'il sera également autorisé aux fonctionnaires et employés nommément désignés par le directeur de la santé.

Tout en admettant l'importance des considérations d'ordre pratique qui sont à la base de cette proposition de modification, la CCDH souligne le caractère particulièrement sensible des données relatives à la santé. Elle rappelle qu'aussi bien la CCDH que la CNPD avaient, dans leurs avis respectifs sur le projet de loi n°7606, salué la décision de restreindre considérablement le cercle de personnes pouvant accéder à ces données.

Par ailleurs, la CCDH note favorablement la précision apportée au paragraphe 5 de l'article 10 qui permet de clarifier que le délai d'anonymisation de 3 mois y prévu s'applique sans préjudice de l'article 5, paragraphe 3, alinéa 2 du projet de loi, alors qu'en vertu de cette disposition, les données des personnes dont le résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 a été négatif sont anonymisées à l'issue d'une durée de soixante-douze heures après leur réception.

III. Prolongement des mesures restrictives du droit à la liberté

En premier lieu, la CCDH tient à souligner que la grande majorité de ses recommandations, formulées dans son avis sur le projet de loi n°7606, restent d'application pour le projet de loi sous avis.

Alors que la CCDH pouvait dans une certaine mesure comprendre que le gouvernement n'a pas pu mettre en œuvre toutes ses recommandations à cause de l'urgence, la CCDH regrette de constater que les auteurs du présent projet de loi n'ont pas utilisé le temps disponible après l'adoption de la loi précitée du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques pour modifier toutes les autres dispositions incompatibles avec les droits humains. Elle souligne que ces problèmes n'avaient pas uniquement été soulevés dans l'avis de la CCDH.¹²

La CCDH souligne que les mesures restrictives des droits fondamentaux, une fois adoptées, ne seront que difficilement modifiées par la suite. Même si les deux lois du 24 juin 2020 n'étaient supposées avoir qu'une durée limitée d'un mois, il ressort clairement de la lecture du projet de loi sous avis que les mesures critiquées y sont maintenues.

¹² Voir notamment Conseil d'État, [Avis n°60.282 du 10 juillet 2020](#), p. 4 : « *Il ne reviendra pas davantage sur les commentaires critiques qu'il avait faits, dans ses avis antérieurs, sur certains dispositifs des deux lois du 24 juin 2020 qui ont été repris tels quels dans la loi en projet.* »

Dans ce contexte, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les nombreuses recommandations exprimées dans son avis du 9 juin 2020, surtout en ce qui concerne le manque de clarté des définitions, la transparence et l'accès aux informations du public et de la presse, l'isolement, la quarantaine, l'isolement forcé et la protection des données.

La CCDH invite dès lors le gouvernement à retravailler dans les meilleurs délais, et au plus tard pour le 30 septembre, avec assiduité et cohérence certaines dispositions afin de garantir leur compatibilité avec les droits humains et de prendre en considération les recommandations de la CCDH.

IV. Conclusions et Recommandations

- La CCDH souligne que la grande majorité de ses recommandations, formulées dans son avis sur le projet de loi n°7606, restent aussi valables pour le projet de loi sous avis, étant donné que seulement un nombre réduit de ses recommandations a été repris dans la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques.
- La CCDH note que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé rend difficile le travail des différents acteurs concernés. Cette approche limite de manière considérable la possibilité pour ces acteurs d'alimenter le débat public et de contribuer ainsi avec leurs avis à améliorer le projet de loi.
- La CCDH rappelle que le droit au respect de la vie privée et familiale peut uniquement faire l'objet de restrictions, si ces dernières sont encadrées légalement, nécessaires, et proportionnelles par rapport au but poursuivi.
- La CCDH déplore d'une manière générale l'accès insuffisant aux données scientifiques justifiant les nouvelles restrictions. Elle invite le gouvernement à publier et communiquer systématiquement tous les données et développements scientifiques permettant de justifier les mesures spécifiques prises.
- La CCDH relève positivement que le projet de loi ne vise pas à imposer une interdiction totale des rassemblements privés au-delà de 20 personnes, mais les soumet à des conditions. Or, la CCDH souligne que l'interdiction prévue par le projet de loi reste d'application générale et n'affectera pas seulement les rassemblements privés identifiés par le gouvernement comme des foyers d'infection.
- La CCDH se demande si l'introduction de sanctions dans le contexte privé est l'outil adéquat pour contribuer au respect des gestes barrières et par conséquent pour endiguer les nouvelles infections. Elle se pose par ailleurs des questions sur les mesures de contrôle de cette interdiction.
- La CCDH insiste sur l'importance d'une communication proactive, claire et transparente de la part du gouvernement afin que tout un chacun puisse saisir l'utilité et l'importance des règles en place.
Par ailleurs, elle recommande au gouvernement de veiller à la cohérence de ses différentes approches qui peuvent sembler contradictoires.

- Alors que la durée d'application du projet de loi est limitée à deux mois, la CCDH souligne que dès que la raison justifiant les mesures restrictives prévues disparaît, celles-ci doivent être supprimées afin de ne pas violer les principes de nécessité et de proportionnalité.
- En ce qui concerne les questions liées à la protection des données personnelles, la CCDH note avec satisfaction que de nombreuses recommandations de la CCDH, ainsi que d'autres acteurs, ont été reprises dans la loi actuelle, mais elle regrette néanmoins que certaines autres ont été ignorées.
- La CCDH regrette de constater que les auteurs du présent projet de loi n'ont pas utilisé le temps disponible après l'adoption de la loi du 24 juin 2020 pour modifier toutes les autres dispositions incompatibles avec les droits humains.
- La CCDH invite le gouvernement à retravailler dans les meilleurs délais, et au plus tard pour le 30 septembre, avec assiduité et cohérence certaines dispositions afin de garantir leur compatibilité avec les droits humains et de prendre en considération les recommandations de la CCDH.

Adopté par vote électronique le 13 juillet 2020.

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

**Avis sur le projet de loi n°7634
modifiant la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de
mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant :
1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au
public des médicaments ;
2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise
sur le marché et de la publicité des médicaments**

**Avis
07/2020**

I. 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 (CCDH), le 20 juillet 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7634. Ce dernier vise à modifier, voire renforcer, les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, introduites par la loi du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.¹ Cette loi est entrée en vigueur le 17 juillet 2020 et avait, à son tour, prolongé et adapté certaines mesures en place depuis la fin de l'état de crise.

La CCDH note que le projet de loi sous avis a été déposé le 20 juillet 2020, à savoir trois jours après l'entrée en vigueur des modifications précédentes. Il ressort de la lettre de saisine du gouvernement que ce dernier cible le 24 juillet 2020 pour l'entrée en vigueur du projet de loi, laissant ainsi un délai de deux à trois jours à tous les acteurs impliqués directement ou indirectement dans la procédure législative pour donner leur avis. Si la CCDH peut comprendre la nécessité d'agir rapidement face aux nouveaux développements de la pandémie, elle réitère sa crainte que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite de manière considérable la possibilité, en termes de temps et de moyens, pour tous les acteurs de contribuer au débat démocratique, particulièrement important en situation exceptionnelle telle que nous vivons actuellement. La CCDH estime que consacrer un peu plus de temps à l'élaboration de projets de loi, en développant une stratégie à moyen terme, permettra d'améliorer la qualité des textes votés. Le gouvernement a lui-même souligné à multiples reprises que les effets de nouvelles mesures ne se manifestent qu'après un certain laps de temps.

La CCDH se demande plus particulièrement pourquoi le gouvernement et la Chambre des Députés ont procédé au vote urgent de la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, alors qu'ils savaient déjà que les mesures prévues ne suffiraient pas pour lutter efficacement contre la propagation du virus et que de nouvelles mesures devraient être prises.² Il est **primordial d'accorder le temps nécessaire à l'élaboration des projets de loi qui restreignent un nombre élevé de droits fondamentaux**. Une telle approche permettrait notamment d'éviter l'élaboration de plusieurs lois subséquentes qui, l'une après l'autre, doivent être rédigées avec une rapidité qui fragilise l'État de droit. Cette approche laisse des traces dans la qualité, la clarté et la sécurité juridique des projets de loi.

Au vu du délai extrêmement bref imposé par le gouvernement, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à la liberté de rassemblement (II) et la liberté individuelle (III) introduites par le projet de loi sous avis. Toutefois, la CCDH

¹ [Loi du 17 juillet 2020](#) portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

² Voir notamment la [séance publique n°56](#) de la Chambre des Députés, point d'ordre du jour n°3, compte rendu de la séance et le [Briefing presse suite au Conseil de gouvernement du 15 juillet 2020](#).

renvoie à ses avis du 9 juin et du 13 juillet 2020 et plus précisément aux recommandations y formulées qui restent toujours pertinentes.

II. Les nouvelles restrictions de la liberté de rassemblement et du droit au respect de la vie privée et familiale

Afin de réduire les contacts physiques dans la sphère privée, la loi du 17 juillet 2020 précitée a soumis tout rassemblement de plus de vingt personnes à la condition que des places assises soient prévues et qu'une distance minimale de deux mètres soit respectée. Dans le cas où une distanciation physique n'est pas possible, les personnes doivent porter un masque.

L'article 1^{er} du projet de loi sous avis s'inscrit dans cette même logique, mais va plus loin en ce qu'il interdit « *[l]es rassemblements de personnes à domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, dans un lieu fermé ou en plein air, qui accueillent au-delà de dix personnes* ». En même temps, il précise que « *[l]a limite de dix personnes ne s'applique pas aux événements organisés dans les établissements et lieux visés à l'article 2* », c'est-à-dire les restaurants, les débits de boissons, etc.

Par ailleurs, tout autre rassemblement au-delà de dix personnes sera soumis à l'obligation des places assises, de la distanciation respectivement du port d'un masque. Le projet de loi précise que l'obligation du port de masque ne s'applique pas aux rassemblements privés de moins de dix personnes.

Comme déjà souligné dans l'avis du 13 juillet 2020 de la CCDH, la liberté de rassemblement et le droit au respect de la vie privée et familiale peuvent être limités, sous condition que les restrictions soient encadrées légalement, limitées au strict nécessaire et proportionnées au but poursuivi – à savoir la limitation de la propagation du virus dans la population. Le même constat vaut pour le projet de loi sous avis. Il se pose dès lors la question de savoir si la nouvelle restriction peut en effet limiter la propagation du virus et s'il n'y a pas de mesures moins intrusives en termes de droits humains.

Selon l'exposé des motifs, « *un grand nombre [des] infections sont acquis dans des situations où la distanciation physique et les gestes barrières ne sont pas respectés, surtout dans des contextes privés* ». ³ La CCDH ne remet en question ni la véracité de cette affirmation ni l'existence de données permettant d'aboutir à cette conclusion. Néanmoins, la CCDH déplore l'indisponibilité de données concrètes relatives aux nouvelles restrictions et rappelle, comme elle l'a déjà fait dans ses avis du 9 juin et du 13 juillet 2020, **l'importance de veiller à la cohérence des mesures et de publier et de communiquer systématiquement toutes les informations** – y compris les résultats du *contact tracing*.

Si la CCDH note que les projections récentes de la *Covid-19 Task Force* semblent en effet indiquer la nécessité de restreindre les rassemblements privés (notion qui n'est pas suffisamment définie), ⁴ elles indiquent également l'utilité d'autres mesures de protection, telles que le télétravail ou l'augmentation de l'équipe du *contact tracing*, qui

³ Projet de loi n°7634, Exposé des motifs, p. 1.

⁴ Research Luxembourg COVID-19 Task Force, [Report: Controlling the second wave](#), 19 juillet 2020, pp. 5-6.

ne figurent pas dans le projet de loi sous avis.⁵ Par ailleurs, selon la *Covid-19 Task Force*, il y aurait des indications que les infections se font désormais remarquer d'une manière générale dans la population et ne sont pas seulement causées par des foyers d'infection.⁶ De plus, la CCDH constate que le gouvernement fait référence aux résultats du *contact tracing* pour conclure que les infections ont majoritairement lieu dans le contexte privé. Or, en même temps, le gouvernement souligne que ces mêmes résultats ne permettent pas de conclure à la nécessité de mesures dans d'autres secteurs, tels l'HORECA, les entreprises, l'Éducation, le Sport, etc. Il ne s'agirait que de tendances qui ne reposent pas sur des données concrètes et qui, à l'heure actuelle, ne pourraient pas être publiées.⁷

La CCDH rappelle une nouvelle fois que le gouvernement doit fonder ses décisions sur des données scientifiques vérifiables, sinon l'ingérence aux droits humains pose problème. S'il faut veiller à préserver l'anonymisation des données personnelles⁸, la protection de ces dernières ne doit pas être avancée pour justifier la non-publication de données sur les lieux et secteurs concernés.⁹ Ces données sont notamment utiles, voire nécessaires, pour identifier les causes des infections et détecter des éventuels problèmes structurels qui peuvent exister dans certains secteurs, par exemple le non-respect du droit à un logement décent ou des conditions de travail précaires.¹⁰ De plus, la disponibilité de telles données permettra à tout un chacun de mieux comprendre l'approche du gouvernement, y compris les contradictions éventuelles entre les différentes mesures. À titre d'exemple, il est important de clarifier pourquoi le risque d'infection est estimé plus élevé dans le cadre de rencontres privées que dans les restaurants et bars ou lors d'activités sportives, où la distanciation physique n'est pas non plus garantie.

La notion d'« événements à caractère privé » soulève également des points d'interrogation, de sorte que la CCDH recommande de la préciser davantage. Est-ce que le gouvernement entend interdire, à titre d'exemple, un pique-nique privé avec plus de dix personnes dans un parc, même si ces personnes respectent les gestes

⁵ Ibid, p. 6.

⁶ Research Luxembourg COVID-19 Task Force, [Bericht: Analyse der COVID-19 Fallzahlen in Luxemburg im Hinblick auf die derzeitige Lage](#), 15 juillet 2020: "Dabei sind die Fallzahlen zwar geringer, aber die ähnliche Verdopplungszeit zeigt an, dass sich die Infektionen schon in der Gesamtbevölkerung bemerkbar machen und nicht nur von Infektionsclustern getrieben werden. Somit müsste man aufgrund der aktuell vorliegenden Fallzahlen von einer allgemeinen zweiten Welle ausgehen."

⁷ [Briefing presse suite au Conseil de gouvernement](#), 19 juillet 2020 ; Voir aussi le communiqué de presse du 10 juillet 2020 « Nouvelles infections Covid-19 - Rétrospective de la semaine du 29 juin au 5 juillet », <https://sante.public.lu/fr/actualites/2020/07/pk-statec/communique-statec.pdf>.

⁸ Il faut veiller à ce que les données publiées ne permettent pas d'identifier les personnes ou de créer, voire renforcer, des stigmas. Voir notamment Jacques Ganser, *Geleakte Corona-Karte zeigt Details*, Luxemburger Wort, 20 juillet 2020, www.wort.lu/de/lokales/geleakte-corona-karte-zeigt-details-5f15ad73da2cc1784e3620cf.

⁹ Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerall-ukomm.

¹⁰ Voir notamment *Coronavirus : hausse du nombre de cas dans un abattoir allemand*, Le Soir, 22 juin 2020, www.lesoir.be/308826/article/2020-06-22/coronavirus-hausse-du-nombre-de-cas-dans-un-abattoir-allemand ; Comité européen des droits sociaux, *Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic*, 21 avril 2020, <https://rm.coe.int/statement-of-interpretation-on-the-right-to-protection-of-health-in-ti/16809e3640>.

barrières, alors qu'une fête privée avec vingt personnes dans un bar restera autorisée (avec comme limite dix personnes par table et sans obligation du port de masque) ?

Dans ce même ordre d'idées, la CCDH salue que **le gouvernement vise à améliorer sa stratégie de sensibilisation et de communication**, et qu'il en fera une priorité.¹¹ La CCDH est d'avis que le non-respect par certaines personnes des gestes barrières pourrait aussi être le miroir de l'absence de clarté de la communication du gouvernement où les messages se suivent et ne se ressemblent pas toujours. Il ne suffit pas de communiquer fréquemment, mais il faut avant tout **veiller à la clarté, la précision et la compréhensibilité des messages**. En même temps, il faut **prendre en compte les spécificités et les besoins divergents de la population afin de veiller au respect du droit à l'information de tout un chacun**.

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses observations formulées dans son avis du 13 juillet 2020.

III. Introduction de sanctions pour personnes en quarantaine et isolement

Le projet de loi sous avis prévoit à l'article 12 qu'une amende de 25 à 500 euros en cas de non-respect, par la personne concernée, d'une mesure d'isolement ou de mise en quarantaine peut être émise sous forme d'ordonnance par le directeur de la santé ou son délégué.

Alors que les auteurs du projet de loi notent qu'un certain nombre de personnes¹² concernées ne respectent pas les mesures imposées, la CCDH se demande dans quelle mesure l'introduction d'une telle amende constituera effectivement l'outil adéquat pour permettre d'atteindre le but poursuivi, c-à-d la réduction des infections. La CCDH estime **qu'une information et une communication claire, transparente et cohérente, permettraient d'atteindre un public varié et avoir un plus grand effet**. Elle rappelle ici sa recommandation précédente de miser surtout sur la **responsabilisation et la collaboration des personnes concernées**.

Par ailleurs, la CCDH souligne que si le nombre de sanctions prévues par la loi augmente, la charge qui pèse sur les autorités de contrôle augmente également. Elle invite dès lors le gouvernement à veiller à ce que ces acteurs, y compris la Police Grand-Ducale, aient les ressources nécessaires pour exercer toutes leurs missions.

La CCDH note positivement que le montant prévu de l'amende n'est pas trop élevé, surtout en comparaison avec d'autres pays européens qui ont choisi la même voie¹³. Elle rappelle néanmoins qu'il existe un risque que par crainte de voir les personnes dans leur entourage exposées à une mesure privative de liberté, y inclus des sanctions en cas de non-respect, des personnes pourraient hésiter à dévoiler tous les contacts qu'elles ont eus.

¹¹ Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerall-ukomm.

¹² Dans l'exposé des motifs, il est noté qu'il s'agit d'« un nombre de plus en plus élevé de personnes », mais les auteurs du projet de loi ne fournissent aucunes données précises.

¹³ Voir p.ex article L.3136-1 du Code de la santé publique français

Quant à la question du profil des personnes ne respectant pas la quarantaine, respectivement l'isolement, dans une récente interview, la Ministre de la Santé a donné l'exemple de personnes se trouvant en séjour irrégulier qui n'avaient pas respecté la mise en quarantaine, en ce qu'elles se sont rendues sur leur lieu de travail.¹⁴

Dans ce contexte, la CCDH rappelle que dans son avis du 9 juin 2020, elle avait déjà recommandé au gouvernement de **prévoir des alternatives et exemptions à l'interdiction de sortie afin de veiller au respect des droits humains des personnes concernées**. Ainsi, elle avait souligné qu'« *il devrait notamment être possible, en respectant des mesures de protection sanitaires strictes, de se déplacer pour des raisons familiales ou relationnelles urgentes (p. ex. risque de décès de personnes proches, naissance d'un enfant ...), pour se mettre à l'abri de violences domestiques, pour voir un médecin, pour s'occuper de ses animaux, pour faire d'autres activités pour lesquelles il n'y a aucun risque réel de contagion, etc.* »

La CCDH insiste dès lors sur l'importance de **veiller aux situations individuelles des personnes concernées et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins** au lieu de pénaliser, via des amendes, des personnes se trouvant déjà dans une situation de précarité. Dans le même ordre d'idées, elle souligne que des **mesures d'apparence neutre sont susceptibles d'avoir des impacts différents sur des personnes défavorisées et qu'il s'agit d'éviter des discriminations potentielles**. Le respect des droits humains joue un rôle crucial, davantage encore pendant cette période d'incertitude, et doit guider le gouvernement dans sa prise de décision. Il est ainsi primordial d'analyser l'impact des mesures en tenant compte de la dimension du genre, de l'âge, du handicap, de l'origine, du statut socio-économique, etc.

Finalement, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations relatives à l'isolement et la quarantaine, qu'elle avait déjà exprimées dans son avis du 9 juin 2020, surtout en ce qui concerne la prise en compte des situations individuelles, les garanties procédurales pour les personnes concernées, le manque de clarté des définitions, etc.

La CCDH souligne que ces recommandations restent toujours de vigueur et elle invite les auteurs du projet de loi à s'en inspirer pour améliorer le texte.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que même si les personnes concernées ont la possibilité de faire un recours devant le tribunal administratif, le Président de cette juridiction a affirmé que « *l'accès aux locaux du tribunal administratif d'une telle personne infectée ou « à haut risque d'être infectées » sera purement et simplement refusé* ». ¹⁵ La CCDH exhorte le gouvernement à **revoir la procédure prévue et à veiller à ce que l'accès à la justice et aux voies de recours soit absolument garanti à tout un chacun**. Elle réitère également sa question de savoir si le choix de la juridiction administrative est justifié, d'autant plus qu'une procédure différente est prévue pour les personnes placées en dehors de leur domicile sans leur consentement.

Adopté par vote électronique le 22 juillet 2020.

¹⁴ Radio 100,7, *Invité vum Dag avec la Ministre de la Santé, Mme Paulette Lenert*, 20 juillet 2020, disponible sous : www.100komma7.lu/article/aktualiteit/paulette-lenert-eis-message-sinn-net-iwwerall-ukomm

¹⁵ Avis du Tribunal Administratif sur le projet de loi n°7622, p. 3.

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

**Avis sur le projet de loi n°7645
modifiant la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de
mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant :**
**1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au
public des médicaments ;**
**2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise
sur le marché et de la publicité des médicaments**

**Avis
8/2020**

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), le 30 juillet 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7645. Ce dernier vise à apporter deux modifications à la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, qui avait prolongé certaines mesures en place depuis la fin de l'état de crise.

En premier lieu, le projet de loi vise à permettre le renforcement de la réserve sanitaire par le recrutement de tous les professionnels œuvrant dans le domaine de la santé ayant le savoir-faire requis, sans devoir se limiter, comme jusqu'à présent, aux médecins et autres professionnels exerçant une profession de santé au sens de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé. La CCDH se permet ici de faire un renvoi vers son avis du 9 juin 2020 dans lequel elle avait salué la décision de restreindre le cercle de personnes pouvant accéder aux données personnelles de personnes infectées ou à haut risque d'être infectées.¹

En deuxième lieu, le projet de loi vise à permettre la poursuite, au-delà du 24 septembre 2020, du traitement des données à caractère personnel contenues dans le système d'information. Le présent avis se limitera à l'analyse de cette deuxième modification proposée par les auteurs du projet de loi.

Actuellement, l'article 10, paragraphe 5, de la loi modifiée du 17 juillet 2020 prévoit une anonymisation des données à caractère personnel traitées à l'issue d'une durée de trois mois à compter de l'état de crise. Étant donné que l'état de crise avait été prorogé jusqu'au 24 juin 2020², les données précitées devraient par conséquent être anonymisées à partir du 24 septembre 2020.

Or, comme la loi modifiée du 17 juillet 2020 restera applicable jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, ceci signifierait que les données à caractère personnel devraient être anonymisées avant la fin d'applicabilité de la loi qui lui sert de base légale. Par ailleurs, tel que relevé par la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) dans son avis du 16 juin 2020³, « *plus aucune donnée à caractère personnel ne pourrait être traitée par la direction de la santé à partir du 24 septembre 2020* ».

Afin d'éviter l'absence de base légale pour ladite période, le projet de loi sous avis vise à modifier l'article 10 actuel en prévoyant une anonymisation « *au plus tard à l'issue d'une durée de trois mois après que la loi aura cessé de produire ses effets* ». Selon les auteurs du projet de loi, il s'agirait d'« *assurer une durée de conservation des données collectées dans le système d'information pendant le temps nécessaire à la gestion de la pandémie et à son évaluation (...)* ».⁴ Étant donné que les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, y inclus la collecte des données à caractère personnel, seront continuées bien au-delà du 30 septembre 2020, il semble évident que la législation réglementant ces mesures sera prolongée tant que le gouvernement

¹ CCDH, avis 05/2020 sur le projet de loi n°7606, 9 juin 2020, disponible sur www.ccdh.public.lu.

² Loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, Mémorial A n°178, 24 mars 2020.

³ CNPD, Délibération n°13/2020 du 8 juin 2020, disponible sur www.cnpd.public.lu.

⁴ Projet de loi n°7645, Commentaire des articles, p. 2.

l'estime nécessaire.⁵ Pendant tout ce temps, les autorités pourront traiter les données personnelles de personnes infectées ou à haut risque d'être infectées, y inclus celles enregistrées au début de l'état de crise. Ces données peuvent être conservées même si entretemps il est établi que les personnes, d'une part, ne sont plus testées positives au COVID ou, d'autre part, n'ont jamais été infectées.⁶

Si la CCDH admet que la collecte et la conservation de ces données peut s'avérer importante dans une logique de politique sanitaire et dans un contexte évolutif de connaissances sur l'épidémie, elle estime néanmoins que cet objectif ne peut à lui seul servir pour déterminer leur durée de conservation. La CCDH ne nie pas que dans des situations spécifiques et bien délimitées, un délai de conservation extensif, tel que prévu dans le projet de loi sous avis, pourrait être justifié. Elle regrette pourtant que les auteurs du projet de loi n'aient pas fournis des explications permettant à la CCDH d'établir la nécessité et la proportionnalité d'un tel régime.

La CCDH est d'avis qu'aucune des finalités avancées par le gouvernement pour procéder au traitement des données personnelles (voir l'article 10 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19) ne permet de justifier la conservation sous forme non-anonyme des données personnelles pour une durée qui reste actuellement indéterminée, d'autant plus que le paragraphe 6 de l'article 10 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 prévoit que les données pseudonymisées peuvent être utilisées à des fins statistiques et de recherche scientifique ou historique.

Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler que dès le début, une des propositions aussi bien de la CNPD⁷ que du Conseil d'État⁸, avait été celle de prévoir la date de la collecte des données comme point de départ pour fixer la durée après laquelle les données devraient être anonymisées. La CCDH estime que, dans un but de proportionnalité et de nécessité, une telle approche, plus stricte, serait à privilégier. En effet, aux yeux de la CCDH, prévoir l'anonymisation seulement trois mois après la cessation des effets de la loi précitée va au-delà de ce qui est nécessaire et est dès lors contraire au droit à la protection des données personnelles. Par ailleurs, la CCDH aimerait encore rappeler qu'il ne faut pas non plus attendre systématiquement l'écoulement de la période des trois mois pour procéder à l'anonymisation des données : Dès lors qu'elles ne sont plus nécessaires, les données doivent être anonymisées, ou pour le moins, pseudonymisées.

La CCDH s'interroge encore sur la durée de conservation limitée des données de journalisation prévue au paragraphe 5 de l'article 10 de la loi modifiée du 17 juillet

⁵ Voir les [discussions](#) entre la Ministre Paulette Lenert et les députés membres de la Commission de la Santé en date du 11 août 2020, disponible sur www.chd.lu. Voir aussi les délibérations du Conseil de gouvernement du 28 août 2020 : « *Il est également prévu de prolonger la durée d'application de la loi modifiée du 17 juillet 2020 précitée jusqu'au 31 décembre 2020 inclus* ».

⁶ Voir commentaire des articles de la loi du 24 juin 2020, « *[p]our les personnes en isolement qui ont un résultat négatif après un premier test positif et pour les personnes en quarantaine qui ont un résultat négatif lors du test effectué à partir du cinquième jour, la durée des trois mois telle que prévue à l'article 8 nouveau (article 9 ancien), paragraphe 5, est applicable.* », Projet de loi n°7606, *Rapport de la Commission de la santé et des sports*, 20.06.2020, [commentaire des articles](#), p. 39.

⁷ CNPD, Délibération n° 13/2020 du 8 juin 2020, doc. parl. 7606/03.

⁸ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 7606, doc. parl. 7606/11, 16 juin 2020.

2020⁹. La CCDH recommande de fixer cette durée à au moins cinq ans, pour la faire correspondre à la durée de prescription des délits en la matière.¹⁰

Pour le surplus, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations qu'elle avait déjà exprimées dans ses deux avis précédents.¹¹ Étant donné que de nombreuses dispositions restent incompatibles avec les droits humains, la CCDH tient à rappeler avec véhémence que ses recommandations restent toujours de vigueur ; elle invite les auteurs du projet de loi à en tenir compte lors de futures modifications de loi en vigueur ou de l'élaboration d'un nouveau texte.

Adopté par vote électronique le 28 août 2020.

⁹ Article 10 §5 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 : « (...) Les données de journalisation qui comprennent les traces et logs fonctionnels permettant la traçabilité des accès et actions au sein du système d'information suivent le même cycle de vie que les données auxquelles elles se rapportent. Les accès et actions réalisés sont datés et comportent l'identification de la personne qui a consulté les données ainsi que le contexte de son intervention. »

¹⁰ Voir notamment l'avis de la CNPD sur le projet de loi n°6961 sur l'Autorité nationale de sécurité, Délibération n°60/2019 du 17 décembre 2019, p. 2. Voir aussi l'article 509-1 du Code pénal.

¹¹ Voir Avis 05/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet 2020, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, disponibles sur www.ccdh.public.lu

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

**Avis complémentaire sur le projet de loi n°7645
modifiant la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de
mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant :**
**1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au
public des médicaments ;**
**2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise
sur le marché et de la publicité des médicaments**

**Avis
09/2020**

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), le 3 septembre 2020, la CCDH a été saisie des amendements gouvernementaux au projet de loi n°7645, approuvés par le Conseil de gouvernement dans ses séances respectives du 28 août 2020 et du 2 septembre 2020. Ces amendements visent à apporter plusieurs modifications au projet de loi n°7645 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. La CCDH a avisé ledit projet de loi dans son avis 08/2020 du 28 août 2020.¹

Les amendements proposés par le gouvernement ont trait à l'obligation du port d'un masque et la distanciation physique, la collecte des données de passagers de transports aériens, l'affectation de professionnels de santé, la durée du traitement des données ainsi que la prolongation de la loi sur les mesures de lutte contre Covid-19.

En ce qui concerne **le port du masque**, les amendements précisent que les visières de protection utilisées sans masque ne sont pas considérées comme un masque de protection au sens de la loi. Par ailleurs, la CCDH note que les personnes « *présentant une autre pathologie* » sont ajoutées aux catégories de personnes qui, munies d'un certificat médical, ne sont pas assujetties à l'obligation du port du masque. La CCDH salue ce dernier ajout qui correspond à sa recommandation formulée dans son avis 5/2020 du 9 juin 2020 relatif au projet de loi n°7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19).² Elle y avait exhorté le gouvernement à adopter une certaine flexibilité étant donné que toutes les personnes ne pourront pas porter un masque ou un autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche, notamment à cause de problèmes respiratoires ou d'autres caractéristiques individuelles.

Par ailleurs, la CCDH renvoie dans ce contexte aussi aux **droits des personnes malentendantes et sourdes** pour lesquelles le port d'une protection buccale par leurs interlocuteurs peut réduire les possibilités d'interactions tant au niveau privé, qu'au niveau public et professionnel.³ Afin de remédier à l'impact négatif particulier auquel les personnes concernées risquent d'être exposées, la CCDH invite le gouvernement à développer et à promouvoir des alternatives inclusives. Il faut veiller à ce que le port d'un masque buccal reste seulement un geste barrière contre la Covid-19, et non pas contre une société inclusive. Voilà pourquoi la CCDH renvoie notamment au recours à des masques transparents,⁴ qui permettent de protéger tant la santé, que l'inclusion des personnes concernées. L'usage de telles alternatives devrait, dans la mesure du possible, être généralisé : Au moins les personnes de professions clés et en contact avec du public comme les agents de la fonction publique, les commerçants ou le personnel médical devraient en être équipées.⁵

¹ CCDH, avis 08/2020 sur le projet de loi n°7645, 28 août 2020, disponible sur www.ccdh.public.lu.

² CCDH, avis 05/2020 sur le projet de loi n°7606, 9 juin 2020, disponible sur www.ccdh.public.lu.

³ Anne-Sophie de Nanteuil, *Les malentendants face à l'épreuve des masques*, Luxemburger Wort, 7.08.2020, disponible sur www.wort.lu/fr/luxembourg/les-malentendants-face-a-l-epreuve-des-masques-5f2bd6aeda2cc1784e363356. Voir aussi <https://unric.org/fr/covid-19-des-masques-transparents-pour-les-sourds-et-malentendants-en-belgique/>; Côme Dubois, Covid-19 : des masques transparents pour aider les sourds et malentendants, Le Figaro, 2.09.2020, disponible sur www.lefigaro.fr/conso/covid-19-des-masques-transparents-pour-aider-les-sourds-et-malentendants-20200902.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

La CCDH se demande par ailleurs pourquoi les personnes en situation de handicap et les personnes qui les accompagnent ne seront plus libérées de **l'obligation de distanciation physique** au cas où cette dernière n'est pas possible. Selon le commentaire des articles cet amendement serait « *justifié par le fait qu'il existe différentes situations en pratique et que les recommandations générales et spécifiques émises par la direction de la santé ou par le médecin traitant sont également applicables* ». ⁶ La CCDH n'arrive pas à suivre le raisonnement du gouvernement et l'invite à veiller à ce que tant les personnes en situation de handicap, que les personnes les accompagnant, ne soient pas désavantagées par cette obligation de distanciation. La CCDH rappelle que des mesures d'apparence neutre peuvent avoir des effets différents et discriminatoires pour certaines personnes.

En ce qui concerne la **durée de conservation des données à caractère personnel** collectées par le directeur de la santé pour suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-COV-2, la CCDH avait recommandé dans son premier avis sur le projet de loi n°7645 de prévoir comme point de départ pour la durée après laquelle ces données devront être soit anonymisées, soit pseudonymisées, la date de collecte des données et non pas le jour où la future loi cessera de produire ses effets. Elle se félicite de la décision du gouvernement de suivre sa recommandation et marque son accord avec l'amendement n°6 qui en tient compte. Elle regrette cependant que les délais pour la journalisation des consultations des données n'ont pas été modifiés.

De même, la CCDH regrette que de l'autre côté, le gouvernement a décidé de prévoir un **transfert automatique**, par la compagnie aérienne, **de données à caractère personnel de tous les passagers entrant sur le territoire luxembourgeois par voie aérienne**, sans pour autant offrir les garanties nécessaires en matière de protection des données.

Il est ainsi prévu qu'endéans les quarante-huit heures avant son entrée sur le territoire, tout passager devra remplir un formulaire de localisation établi par le ministère de la santé et y fournir une série de données à caractère personnel.⁷ Ces formulaires de localisation seront ensuite transmis d'office au directeur de la santé ou à son délégué, sur support numérique ou sur support papier.

Si la CCDH peut comprendre l'utilité d'un accès à certaines données des personnes arrivant au Luxembourg dans le contexte du traçage des contacts en cas d'une infection Covid-19, elle s'interroge néanmoins sur la plus-value, la nécessité et la proportionnalité de ce nouveau mécanisme. Elle rappelle qu'un transfert des données à caractère personnel par les transporteurs aériens est déjà prévu depuis l'adoption de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.⁸ Ce

⁶ Projet de loi n°7645, commentaire des articles, p. 3.

⁷ Sont à fournir les données suivantes : les données d'identification (nom, prénoms, date de naissance, sexe) de la personne et de ses éventuels représentants légaux ;les coordonnées de contact (adresse, le numéro de téléphone et l'adresse de courrier électronique); la désignation de l'organisme de sécurité sociale et le numéro d'identification ainsi que nationalité, numéro du passeport ou de la carte d'identité, l'indication du pays de provenance, la date d'arrivée, le numéro du vol et du siège occupé, l'adresse de résidence ou le lieu de séjour si la personne reste plus de quarante-huit heures sur le territoire national.

⁸ Loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983

transfert se fait actuellement sur demande du directeur de la santé lorsqu'il existe un soupçon d'une transmission potentielle du virus COVID-19 à bord d'un avion.

La CCDH regrette particulièrement que les auteurs des amendements ne prévoient aucune disposition spécifique pour réglementer la durée de conservation des données collectées et transférées par les compagnies aériennes au directeur de la santé. Face à l'absence de dispositions plus spécifiques y relatives, l'article 10, paragraphe 5, du projet de loi sous avis devrait s'appliquer. Pour rappel, ce dernier prévoit la pseudonymisation des données traitées au plus tard endéans un délai de trois mois après leur collecte.

Étant donné qu'en règle générale, une personne testée positive est priée de fournir les coordonnées des contacts proches qu'elle a eus au fil des 48 heures précédant un test positif et/ou avant l'apparition des symptômes⁹ et que la durée d'incubation maximale du virus est de deux semaines, la CCDH a du mal à comprendre pourquoi le directeur de la santé aurait besoin d'avoir accès aux données à caractère personnel de tous les passagers entrés par voie aérienne sur le territoire luxembourgeois jusqu'à trois mois après leur collecte. La CCDH exhorte dès lors le gouvernement à raccourcir le délai de conservation des données collectées à travers les formulaires de localisation au strict nécessaire afin de respecter les principes de proportionnalité et de nécessité. Elle se rallie à l'avis du 16 juin 2020 de la Commission nationale pour la protection des données, qui avait souligné qu'il fallait préciser dans le texte de loi la durée de conservation maximale de quatorze jours des données collectées dans ce contexte.¹⁰

Au moment de la collecte de leurs données, ces personnes ne sont ni considérées comme des personnes infectées, ni des personnes à haut risque d'être infectées. La CCDH met en garde contre une collecte massive et indifférenciée des données des passagers.¹¹ Dans ce même ordre d'idées, la CCDH rejoint l'avis de la CNPD selon lequel il y aurait des doutes si « *le consentement des passagers respecterait, le cas échéant, toutes les conditions prévues par le RGPD pour être licite, notamment en ce qui concerne son caractère libre* ». ¹² En effet, si le remplissage du formulaire est une condition *sine qua non* pour accéder au vol, le consentement n'est pas tout à fait libre.

Par ailleurs, la CCDH se pose la question de savoir ce qui se passe avec les données collectées par les transporteurs aériens à travers le formulaire de localisation. Alors qu'il ressort du commentaire des articles qu'une transmission sur support électronique est privilégié, on peut supposer que ces données seront enregistrées intermédiairement par les compagnies aériennes avant leur transmission à la direction de la santé. Il ressort des commentaires des articles des amendements parlementaires

portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, Mémorial A n°524 du 24 juin 2020.

⁹ Article 5 §1 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19; <https://msan.gouvernement.lu/fr/dossiers/2020/corona-virus.html>.

¹⁰ CNPD, Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7606, délibération n°14/2020 du 16 juin 2020, disponible sur <https://cnpd.public.lu>.

¹¹ Il s'agit d'une approche qui a déjà posé problème dans le contexte de la directive européenne sur la conservation des données, invalidée en 2014 par la Cour de justice de l'Union européenne. Voir : https://edps.europa.eu/sites/edp/files/edpsweb_press_releases/edps-2014-08_press_statement_drd_en.pdf.

¹² CNPD, Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7606, délibération n°14/2020 du 16 juin 2020, p.2, disponible sur <https://cnpd.public.lu>.

au projet de loi n°7606, qui ont introduit le transfert des données relatives aux passagers à haut risque d'être infectés à la division de l'inspection sanitaire sur demande,¹³ que le délai de conservation de ces données ne devrait pas être supérieur à 14 jours et qu'au terme de ce délai, ces données devraient être détruites.

Or, dans la mesure où la durée de conservation doit se limiter au strict nécessaire, et sachant que toutes les données seront transmises à la direction de la santé, la CCDH recommande de prévoir explicitement la destruction de ces données immédiatement après leur transfert.

Pour le surplus, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations qu'elle avait déjà exprimées dans ses trois avis précédents.¹⁴

Adopté par vote électronique le 10 septembre 2020.

¹³ Amendements adoptés par la Commission de la Santé et des Sports, 11 juin 2020, Doc.parl. 7606/06, disponible sur : <https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7606>.

¹⁴ Voir Avis 05/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet 2020, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, disponibles sur www.ccdh.public.lu.

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

**Deuxième avis complémentaire sur le projet de loi n°7645
modifiant la loi du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de
mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant :**
**1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au
public des médicaments ;**
**2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise
sur le marché et de la publicité des médicaments**

**Avis
10/2020**

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), le 16 septembre 2020, la CCDH a été saisie des amendements gouvernementaux au projet de loi n°7645, approuvés par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 16 septembre 2020. Ces amendements visent à apporter deux modifications au projet de loi n°7645 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. La CCDH a déjà avisé ledit projet de loi dans ses avis 08/2020 du 28 août 2020 et 9/2020 du 10 septembre 2020.¹

À titre préliminaire, la CCDH note favorablement que la Commission parlementaire a suivi sa recommandation visant à fixer une limite pour la conservation des données personnelles de tout passager qui entre sur le territoire national par voie aérienne.² Ces données devront dorénavant être anonymisées quatorze jours après leur réception. La CCDH salue aussi qu'il est prévu que les données personnelles collectées seront anonymisées, et non pas pseudonymisées, endéans les trois mois de leur collecte.

La CCDH note ensuite que les amendements gouvernementaux sous avis visent, d'une part, à modifier la mise en quarantaine, et, d'autre part, à raccourcir la durée de l'isolement. Au vu des délais extrêmement courts imposés à la CCDH, elle ne pourra se concentrer que sur les points ci-dessous. Pour le surplus, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations qu'elle avait déjà exprimées dans ses avis précédents.³

L'amendement n°1 vise ainsi à reporter le test diagnostique pour une personne à haut risque d'être infectée et placée en quarantaine au sixième jour après son dernier contact avec une personne infectée. Actuellement, ledit test est prévu à partir du cinquième jour. Or, selon l'exposé des motifs, *« des études montrent que la chance d'identifier une infection (...) augmente avec le temps, et donc le risque de passer à côté d'une infection et de laisser circuler une personne infectée et potentiellement dangereuse, diminue si on réalise l'examen légèrement plus tard, c.à.d. à partir du sixième jour »*.⁴

L'amendement n°2 réduit la durée de l'isolement d'une personne infectée à dix jours. Selon l'exposé des motifs, *« [c]eci correspond aux recommandations actuelles de l'Organisation mondiale de la santé et s'explique par le progrès de la connaissance de l'infection SARS-CoV-2 pour laquelle on sait maintenant que la contagiosité décline rapidement à partir du 10^{ème} jour »*. La possibilité pour la Direction de la santé de renouveler l'isolement est également supprimée. Pour rappel, sous le régime actuel, il est possible de placer une personne infectée en isolement pour une durée de deux semaines renouvelable au maximum deux fois. La CCDH salue que le gouvernement ait accordé plus d'importance au critère de la contagiosité. Elle rappelle qu'il est en

¹ Les avis sont disponibles sur www.ccdh.public.lu.

² Projet de loi 7645, amendements parlementaires du 15 septembre 2020.

³ Voir Avis 05/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet 2020, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, Avis 8/2020 du 28 août 2020, Avis 9/2020 du 10 septembre 2020, disponibles sur www.ccdh.public.lu.

⁴ Projet de loi 7645, amendements gouvernementaux du 16.09.2020, Exposé des motifs et commentaire de l'amendement.

effet inacceptable de garder en isolement une personne qui n'est plus contagieuse et ne pose plus de risque de transmission du virus à d'autres personnes.⁵

La CCDH salue que le gouvernement adapte les restrictions en place en fonction de l'état des connaissances scientifiques. En effet, dès que la raison justifiant les mesures restrictives prévues disparaît, celles-ci doivent être supprimées afin de ne pas violer les principes de nécessité et de proportionnalité.⁶ La CCDH incite dès lors le gouvernement à réviser systématiquement toutes les mesures, en tenant dûment compte des recommandations de la CCDH formulées dans ses avis précédents dont la plupart restent toujours d'actualité.

La CCDH s'interroge sur la différence de traitement des personnes considérées comme à haut risque d'être infectée et les personnes infectées. Si ces dernières peuvent être placées en isolement pour une durée maximale de dix jours, les premières peuvent quant à elles être placées en quarantaine pour une durée maximale de quatorze jours. En effet, l'article 7 1° prévoit qu'en cas de refus de se soumettre à un test de dépistage à partir du sixième jour après le dernier contact avec la personne infectée, la mise en quarantaine de la personne à haut risque d'être infectée est prolongée pour une durée maximale de sept jours. Le commentaire de l'amendement et l'exposé des motifs ne fournissent pas d'explications justifiant cette différence de traitement.

S'il s'agit de tenir compte de la période d'incubation du virus, estimée jusqu'à présent par le gouvernement à un maximum de 14 jours,⁷ la CCDH invite ce dernier à fournir des explications supplémentaires y relatives et de le mentionner clairement. La CCDH rappelle qu'il est primordial de veiller à la transparence, la cohérence et la compréhensibilité des mesures privatives de liberté ainsi mises en place. À défaut d'une telle justification, la CCDH exhorte le gouvernement à adapter la durée maximale de la mise en quarantaine pour écarter tout risque de discrimination.⁸

Adopté par vote électronique le 18 septembre 2020.

⁵ Recommandation formulée dans son Avis 6/2020.

⁶ CCDH, Avis 6/2020 du 1 juillet 2020, disponible sur www.ccdh.public.lu.

⁷ La période de la quarantaine semble dépendre de la période d'incubation du virus, tandis que la période de l'isolement dépend de la période de contagiosité d'une personne : <https://sante.public.lu/fr/prevention/coronavirus-00/COVID-19-communication-v28022020.pdf>

⁸ À noter qu'en France, le Conseil scientifique (Avis n°9 « *Stratégie et modalités d'isolement* » du 3.09.2020) a recommandé de lever la quarantaine et l'isolement après le septième jour.

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

Avis sur le projet de loi n°7683 modifiant

- 1) la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant :**
 - 1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;**
 - 2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;**
- 2) la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales.**

**Avis
11/2020**

I. 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 (CCDH), le 20 octobre 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7683, qui vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Le Ministère de la Santé a par ailleurs demandé l'avis de la CCDH sur les amendements gouvernementaux approuvés par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 26, respectivement du 27 octobre 2020¹, alors que le vote du projet de loi est prévu pour le 28 octobre 2020.²

La CCDH tient à souligner que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite de manière considérable la possibilité pour les différents acteurs d'alimenter le débat public et d'effectuer ainsi une analyse plus profonde des nouvelles mesures.

Au vu du délai extrêmement restreint, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à l'interdiction des déplacements sur la voie publique pendant la nuit (A), la réduction de l'accès aux commerces d'une certaine taille (B), la limitation des rassemblements privés et publics (C), les exceptions au port du masque et à la distanciation physique (D) et les autorisations de sortie pour les personnes infectées placées en isolement (E).

II. Analyse du projet de loi 7683

A. Interdiction des déplacements sur la voie publique entre 23 heures et 6 heures

Dans un but de freiner la propagation du virus SARS-Cov-2 au Luxembourg et de limiter dans la mesure du possible tous les déplacements non essentiels, le projet de loi prévoit l'introduction d'un « couvre-feu » pendant la nuit.

La CCDH insiste sur la gravité de cette mesure qui présente notamment une importante restriction de la liberté de circulation, droit fondamental consacré par le protocole n°4 à la CEDH.

Dans ce même contexte, la CCDH souligne que toute décision doit être fondée sur des données scientifiques et médicales dûment validées. Or, faute de données statistiques et scientifiques sur les lieux et contacts d'infection spécifiquement en lien avec les activités nocturnes, la CCDH n'est pas en mesure d'évaluer la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure.

Elle note pourtant que cette mesure semble fortement s'inspirer des mesures similaires prises dans d'autres pays européens, dont notamment certains pays limitrophes du Luxembourg.

¹ Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7683, doc.parl. 7683/02A

² rtl.lu, *Chamber kënnt e Mëttwoch um 15 Auer zesammen*, 27.10.2020, <https://www.rtl.lu/news/national/a/1602461.html>

Dans ce contexte, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller à la transparence, la compréhensibilité et la cohérence de ces mesures.

Par contre, la CCDH accueille favorablement la décision du gouvernement de ne fixer le début du « couvre-feu » que tard le soir, surtout en comparaison avec certains autres pays européens. La CCDH salue d'ailleurs la décision du gouvernement de limiter la durée de cette mesure jusqu'au 30 novembre 2020 et elle souligne l'importance d'évaluer son impact et la nécessité d'une éventuelle prolongation.

Ainsi, le nouvel article 3 du projet de loi sous avis interdit, en principe, les déplacements des personnes entre 23 heures du soir et 6 heures du matin, tout en prévoyant une série d'exceptions à cette interdiction.

La CCDH note pourtant que le gouvernement ne semble pas avoir pris en considération les personnes sans-abri, qui seront sérieusement impactées par le couvre-feu et risquent de s'exposer à des sanctions. Ceci est particulièrement préoccupant étant donné que jusqu'à présent, le gouvernement n'a fourni aucune information sur l'ouverture anticipée des infrastructures d'hébergement pour cette population, comme par exemple la « *Wanteraktioun* ». Dans ce même ordre d'idées, elle souligne que la situation des personnes prostituées ne semble pas non plus avoir été prise en considération par le gouvernement. La CCDH craint que ces personnes, qui se trouvent souvent déjà dans des situations précaires, risquent d'être poussées davantage dans la clandestinité tout en s'exposant à des dangers accrus. D'une manière générale, la CCDH exhorte le gouvernement à accorder une attention particulière aux personnes dans des situations précaires qui risquent d'être oubliées en temps de crise. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs n'indiquent des garanties pour le respect des droits et des besoins de ces personnes.

La CCDH salue la décision des auteurs du projet de loi de permettre certains déplacements jugés « nécessaires ou justifiés ».³ Elle estime pourtant que les exceptions prévues manquent souvent de clarté et de précision et risquent de créer une situation d'insécurité juridique. Ceci est d'autant plus problématique étant donné que l'article 12 du projet de loi sous avis prévoit la possibilité pour la Direction de la Santé d'imposer une amende de 100 à 500 euros en cas de non-respect de l'interdiction de déplacement.

Ainsi, l'article 3, point 1° autorise les déplacements de personnes « *en vue de leur activité professionnelle ou de formation ou d'enseignement* ». La CCDH invite le gouvernement à clarifier ce qui est inclus dans une « activité professionnelle » et à le communiquer clairement au grand public.

En ce qui concerne « *les déplacements pour des motifs familiaux impérieux, pour l'assistance et les soins aux personnes vulnérables ou précaires ou la garde des enfants* » (Art. 3, point 4°), la CCDH invite le gouvernement à adopter une interprétation large de la notion de famille afin d'éviter de potentielles discriminations.

³ Projet de loi 7683, amendements gouvernementaux du 26 octobre 2020, Commentaire de l'amendement n°2

Sont également possibles « *les déplacements vers ou depuis une gare ou un aéroport dans le cadre d'un voyage à l'étranger* » (Art. 3, point 6°). La CCDH se demande d'un côté pourquoi cette exception se limite exclusivement aux voyages à l'étranger et de l'autre côté, pourquoi les voyages en voiture sont exclus de cette exception. Elle se pose également la question de savoir si un tel déplacement sera uniquement permis pour la personne qui entreprend le voyage ou également pour la personne qui l'emmène vers, respectivement vient la chercher de la gare ou de l'aéroport.

Quant aux « *déplacements brefs dans un rayon d'un kilomètre autour du lieu de résidence pour les besoins des animaux de compagnie* » (Art.3, point 8°), la CCDH se demande pourquoi de tels déplacements, qu'on pourrait qualifier de courte promenade, sont exclusivement réservés aux personnes ayant des animaux de compagnie. Dans la mesure où les rassemblements sont interdits lors de ces déplacements, on pourrait envisager la possibilité de permettre de tels « *déplacements brefs dans un rayon d'un kilomètre autour du lieu de résidence* » pour toute personne. Ainsi, dans un but de sécurité juridique, la CCDH invite les auteurs du projet de loi à clarifier ce qu'ils entendent par un « déplacement bref ».

Finalement, un déplacement serait également permis « *en cas de force majeure ou situation de nécessité* ». Alors que la CCDH salue l'introduction d'une telle exception, elle se demande néanmoins comment son application sera appréciée en pratique. La CCDH souligne dès lors l'importance d'adopter une interprétation large de cette disposition et d'y inclure toutes les situations présentant un danger, dont notamment des situations de violence domestique. Dans ce contexte, elle insiste sur l'importance de clairement communiquer cette information au grand public et de sensibiliser les agents qui seront amenés à contrôler le respect de ces nouvelles obligations.

Le dernier alinéa prévoit qu'« *en aucun cas, ces déplacements ne doivent donner lieu à un rassemblement* ». Il échet de noter que l'article 1^{er} point 7° définit un rassemblement comme suit : « *la réunion organisée de personnes dans un même lieu sur la voie publique, dans un lieu accessible au public ou dans un lieu privé* ». Aucune distinction n'est donc faite en fonction du nombre de personnes réunies. La CCDH est d'avis qu'une telle formulation pourrait soulever des questions d'interprétation. Est-ce que par exemple les personnes faisant partie d'un ménage pourront se déplacer ensemble, ou est-ce que ce déplacement serait considéré comme un rassemblement ? Cette question se pose notamment en cas de déplacement pour des motifs familiaux impériaux, dans le cadre d'un voyage ou en cas de situation de nécessité. La CCDH invite les auteurs du projet de loi à fournir des précisions à cet égard.

B. Réduction de l'accès aux commerces d'une certaine taille

La CCDH note ensuite que l'article 3bis limite « *[t]oute exploitation commerciale d'une surface de vente égale ou supérieure à 400 mètres carrés qui est accessible au public* » à un client par 10 mètres carrés. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent plus d'informations permettant d'expliquer pourquoi il a été décidé de limiter cette nouvelle réglementation aux exploitations d'une certaine taille au lieu de la rendre applicable à toute exploitation commerciale accessible au public.

Le gouvernement dispose-t-il de données indiquant que le risque de propagation du virus est plus réduit dans les enceintes à taille réduite ou est-ce que cette décision est basée sur d'autres éléments ? La CCDH recommande au gouvernement de fournir des explications supplémentaires à cet égard.

C. Limitation des rassemblements privés et publics

La CCDH note également que les amendements gouvernementaux prévoient de nouvelles limitations en ce qui concerne les « rassemblements ».

Au domicile ou à l'occasion d'événements à caractère privé, le maximum de personnes autorisé à se rassembler a été réduit de dix à quatre personnes (sans compter les personnes du même ménage ou qui cohabitent). Il n'y aura dans ce cas pas d'obligation légale de distanciation ou de port de masque (Art. 4 (1)).

Pour les « *activités ouvertes à un public qui circule et qui se déroulent en lieu fermé, ainsi que dans les transports publics* », le port du masque restera obligatoire (Art. 4 (2)). Le port du masque sera également obligatoire pour tout rassemblement de plus de quatre personnes, sauf quelques exceptions mentionnées limitativement par l'article 4 (7) du projet de loi (voir ci-dessous) (Art. 4 (3)). Lorsque le rassemblement comprend entre 10 et 100 personnes incluses, l'obligation de prévoir des places assises et le respect d'une distance minimale de deux mètres s'ajoutera à l'obligation du port du masque. (Art. 4 (4))

Les amendements gouvernementaux précités viennent interdire les rassemblements au-delà de cent personnes. La CCDH rappelle dans ce dernier contexte l'importance du droit de manifester qui doit être garanti en toutes circonstances. En effet, la CCDH avait déjà exhorté dans son avis 5/2020 le gouvernement « *à veiller à ce qu'à l'avenir l'exercice de ce droit soit garanti, même au cas où il s'avérerait que des mesures de confinement plus strictes devraient être prises à cause d'une éventuelle aggravation de la situation sanitaire* ». ⁴ La CCDH salue dans ce dernier contexte que le gouvernement ait remédié à une lacune initiale par un amendement complémentaire du 27 octobre 2020, qui prévoit dorénavant que cette interdiction ne s'appliquera pas à la liberté de manifester. Or, la CCDH reste préoccupée par le fait que selon le projet de loi sous avis, il ne sera pas possible d'exercer le droit de manifester entre 23 heures du soir et 6 heures du matin. La CCDH invite par conséquent le gouvernement à revoir le projet de loi sur ce point.

En ce qui concerne les activités sportives impliquant plus de quatre personnes, la CCDH note que celles-ci seront en principe interdites. La CCDH regrette dans ce contexte que l'article 4 (6) ne permet pas de répondre à toutes les questions qui peuvent se poser dans ce domaine. Le commentaire de l'article précise uniquement que « *les entraîneurs ne sont pas compris dans le seuil de 4* » personnes. La CCDH salue dans ce contexte que des recommandations supplémentaires ont été annoncées. Or, elle se demande pourquoi certaines activités sportives d'un niveau plus élevé (senior) seront autorisées alors que toutes les autres activités sportives seront interdites. Pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH invite le

⁴ CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, p. 7.

gouvernement à préciser davantage ces dispositions. Elle note par ailleurs qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de cette interdiction.

D. Les exceptions au port du masque et à la distanciation physique

L'article 4 (7) prévoit des exceptions aux règles de distanciation physique et au port du masque. Alors que ces règles sont largement reprises des dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020, la plupart d'entre elles ont fait l'objet d'une reformulation et de quelques modifications. La CCDH limitera son analyse à ces dernières. Elle note ainsi que la notion plus large des « *acteurs culturels* » a notamment été réduite aux « *acteurs de théâtre et de film, aux musiciens et danseurs exerçant une activité artistique professionnelle* ». Si la CCDH peut comprendre le désir du gouvernement d'utiliser des notions « *plus précises* », elle l'exhorte toutefois à veiller à ce que le texte ne devienne pas discriminatoire, notamment pour les activités culturelles qui ne rentrent pas forcément dans les définitions traditionnelles des professions culturelles.

Le point 5 de ce même article exclut également les « *personnes participant à des activités scolaires* » de l'obligation de distanciation physique et de port du masque. La CCDH regrette le manque de précision de cette disposition et s'interroge notamment pourquoi les activités parascolaires, encore prévues à l'article 4 (2) de la loi modifiée du 17 juillet 2020, ont été enlevées de cette exception. De plus, elle se demande quelles personnes, quelles situations et quelles activités seront visées par cette disposition, sachant que selon le gouvernement « *les contaminations sans source identifiable sont en nette augmentation avec 43%* » ?⁵ Pour des raisons de sécurité juridique et au vu des sanctions que les personnes concernées risquent d'encourir, la CCDH exhorte le gouvernement à préciser davantage la disposition en question.

En outre, la CCDH a des difficultés à comprendre pourquoi les marchés hebdomadaires sont explicitement exclus de l'obligation de distanciation physique et de la limitation à cent personnes pour les rassemblements, compte tenu de la situation sanitaire actuelle et de la justification avancée par le gouvernement pour introduire de nouvelles mesures restrictives. La CCDH l'invite à fournir des explications supplémentaires y relatives.

E. Autorisations de sortie pour personnes infectées placées en isolement

La CCDH note avec satisfaction que le projet de loi sous avis prévoit finalement que les autorisations de sortie pourront dorénavant être octroyées aux personnes infectées placées en isolement, compte tenu de leur risque de propagation du virus SARS-CoV-2.

Étant donné que tant la quarantaine que l'isolement sont des mesures privatives de liberté,⁶ des exceptions adéquates doivent en effet être prévues pour veiller au respect des droits humains des personnes concernées. La CCDH avait déjà souligné dans son avis 5/2020 du 9 juin 2020 qu'il « *devrait notamment être possible, en respectant des mesures de protection sanitaires strictes, de se déplacer pour des raisons familiales*

⁵ Projet de loi 7683, amendements gouvernementaux du 26 octobre 2020, exposé des motifs, p. 1.

⁶ CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020.

ou relationnelles urgentes (p. ex. risque de décès de personnes proches, naissance d'un enfant ...), pour se mettre à l'abri de violences domestiques, pour voir un médecin, pour s'occuper de ses animaux, pour faire d'autres activités pour lesquelles il n'y a aucun risque réel de contagion, etc. »⁷

Toute décision relative à une interdiction ou à une autorisation de sortie doit être basée sur les droits humains et les besoins spécifiques de tout un chacun. La CCDH invite le gouvernement à prévoir la flexibilité nécessaire pour éviter que les mesures d'isolement renforcent les inégalités. Une mesure d'isolement affecte la vie quotidienne de toutes les personnes qui en font l'objet. Or, comme chaque personne se trouve dans une situation spécifique, l'impact d'un isolement n'est pas le même pour tout le monde. La CCDH rappelle ce qu'elle avait écrit dans son avis 7/2020 du 22 juillet 2020 : elle « *insiste sur l'importance de veiller aux situations individuelles des personnes concernées et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins. (...) Il est ainsi primordial d'analyser l'impact des mesures en tenant compte de la dimension du genre, de l'âge, du handicap, de l'origine, du statut socio-économique, etc.* »⁸

La CCDH ne peut ignorer le fait que cette modification législative intervient à un moment où il a été constaté que les « *mesures de quarantaine partielles* » imposées au personnel éducatif étaient dépourvues de base légale.⁹ La CCDH est préoccupée par le manque de transparence y relatif et exhorte le gouvernement à veiller à ce que la possibilité du Directeur de la Santé d'accorder des autorisations de sortie ne soit pas exclusivement utilisée pour satisfaire aux besoins organisationnels de certains employeurs publics ou privés. La CCDH souligne qu'à part les intérêts économiques ou professionnels, il existe d'autres considérations et besoins qui devraient prioritairement être pris en compte pour accorder une éventuelle autorisation de sortie (voir ci-dessus).

La CCDH s'interroge dans ce contexte plus particulièrement sur base de quels éléments le Directeur de la Santé pourra accorder une telle autorisation de sortie.¹⁰ Est-ce que ce dernier devra évaluer d'office la nécessité d'une autorisation de sortie ou est-ce que l'initiative incombera aux personnes, voire à leurs employeurs ? Le cas échéant, quelle sera la procédure à suivre ? Est-ce que les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées peuvent être forcées de continuer à travailler ou de fréquenter l'école ?¹¹ En tout état de cause, la CCDH souligne qu'il doit être veillé à ce

⁷ *Ibid.*

⁸ CCDH, Avis 7/2020 du 22 juillet 2020, p. 5.

⁹ Voir la réponse du Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et du Ministre de la Santé à la question parlementaire n°2887 : « *No enger genauet Analys vum rechtleche Kader, hu mir festgestallt, datt d'gesetzlech Basis net zolidd genuch ass, fir eng partiell Quarantän duerchzefeieren* ».

¹⁰ Le Quotidien, *Quarantaine : 93 enseignants ont continué à donner cours*, 23.09.2020 : « *Le gouvernement précise que toute entreprise ou tout travailleur peut demander une dérogation auprès de la direction de la Santé. Aucune demande n'aurait été enregistrée jusqu'à présent. Les critères pour obtenir une dérogation sont les suivants : délai dans lequel l'activité doit être accomplie, le caractère essentiel de l'activité et la possibilité d'assurer la sécurité sanitaire* ».

¹¹ L'article 7 paragraphe 3 alinéa 3 prévoit la délivrance d'un certificat d'incapacité de travail ou de dispense de scolarité uniquement si la personne concernée ne « *bénéficie pas d'une autorisation de sortie lui permettant de poursuivre son activité professionnelle ou scolaire* ». La personne concernée semble donc pouvoir être contrainte de travailler ou de fréquenter l'école.

que les personnes concernées soient informées de leurs droits et obligations, y compris le cas échéant celui de demander une autorisation de sortie. En même temps, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller à ce que des considérations économiques ne prennent pas le devant sur la protection de la santé des personnes concernées.

Pour le surplus, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations qu'elle avait déjà exprimées dans ses avis précédents.¹²

Adopté par vote électronique le 27 octobre 2020.

¹² CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, Avis 08/2020 du 28 août 2020, Avis 09/2020 du 10 septembre 2020 et Avis 10/2020 du 18 septembre 2020

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

Avis sur le projet de loi n°7694 modifiant

- 1) la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant :**
 - 1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;**
 - 2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;**
 - 3° la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;**
 - 4° la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales ;**
- 2) la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux**

I. 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 (CCDH), le 18 novembre 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7694, qui vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

La CCDH note que lors de la conférence de presse du 17 novembre 2020, le gouvernement a annoncé que le projet de loi pourra être soumis au vote du Parlement « au plus tôt » le 23 novembre 2020, et uniquement si l'évolution de la pandémie endéans les prochains jours le rend nécessaire.¹ Alors que la CCDH salue le fait que le gouvernement semble avoir reconnu la nécessité d'accorder plus de temps aux différents acteurs impliqués dans la procédure législative, elle regrette que ces derniers ne disposent en réalité que de quelques jours de plus pour analyser et aviser le présent projet de loi et que ceci a déjà été le cas pour le projet de loi n°7683. Pour rappel, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi n°7683, ce dernier a été déposé le 20 octobre 2020 et les amendements ont été déposés le 26 octobre 2020. Alors que le vote était prévu pour le 28 octobre, les derniers amendements et le rapport étaient disponibles uniquement le 29 octobre, quelques heures avant le vote par la Chambre. Afin d'éviter une fragilisation de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits humains, il est indispensable qu'une telle situation ne se reproduise pas de façon régulière. Un délai raisonnable pour l'élaboration des lois permet à tous les acteurs de mieux alimenter le débat public, d'approfondir leur analyse des nouvelles mesures et – in fine – de produire des textes législatifs plus respectueux des droits humains.

Par ailleurs, la CCDH regrette que le temps écoulé entre l'entrée en vigueur de la dernière loi et le dépôt du projet de loi sous avis n'ait pas été utilisé pour donner une suite favorable aux nombreuses interrogations et recommandations non seulement formulées par la CCDH dans son avis 11/2020 du 27 octobre 2020, mais aussi par le Conseil d'État dans son avis du 28 octobre 2020.

Au vu du délai extrêmement restreint, la CCDH limitera cette fois-ci aussi son analyse aux points relatifs au renforcement de l'interdiction des activités de restauration et de débit de boissons (A), à la limitation des activités sportives, récréatives et scolaires (B), à la limitation des rassemblements privés et couvre-feu (C) et aux mesures de sécurité sanitaires à respecter dans les salles d'audience de différentes juridictions (D).

Pour le surplus, elle renvoie à ses recommandations formulées dans ses avis précédents.

¹ Briefing Presse : Point sur la situation face à la Covid-19, 17.11.2020, disponible sur https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/articles/2020/11-novembre/17-briefing-bettelenert.html

II. Analyse du projet de loi 7694

Le projet de loi n°7694 vise à introduire de nouvelles restrictions qui sont jugées nécessaires par le gouvernement au vu de l'évolution de la situation épidémiologique de la pandémie COVID-19 au Luxembourg. Les mesures qui ont été prises fin octobre 2020², semblent insuffisantes, respectivement ne semblent pas produire l'effet souhaité « *en temps voulu ni dans les conditions requises pour endiguer la propagation du virus* ».

A l'heure actuelle, une réelle évaluation de l'envergure et de l'évolution de la pandémie semble impossible. La CCDH est elle aussi préoccupée par les chiffres élevés des nouvelles infections et des décès dus au COVID-19, ainsi que de la situation de surcharge dans les établissements hospitaliers et d'épuisement de son personnel de santé. Ce fait peut en effet justifier la mise en place de nouvelles mesures restrictives. Or, il ne suffit pas à lui seul pour permettre à la CCDH d'évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures spécifiques envisagées par le projet de loi.

Alors que les auteurs du projet de loi sous avis notent que la situation épidémiologique actuelle au Luxembourg « *nécessite de limiter davantage les contacts sociaux et les activités autorisées afin de réduire au minimum les occasions susceptibles de favoriser les interactions sociales et donc les risques de contamination* », la CCDH regrette que le gouvernement n'ait pas fourni d'explications qui permettraient de conclure que les lieux et activités visés sont effectivement à l'origine des nombreuses infections et que les mesures envisagées pourraient éventuellement améliorer la situation. Ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne fournissent des explications par rapport à la nécessité de ces mesures spécifiques contrairement à d'autres mesures. Dans ce contexte, la CCDH souligne que selon l'exposé des motifs, « *la propagation du virus dans la société luxembourgeoise est diffuse, elle concerne toute la population, ce dont témoigne notamment le pourcentage élevé de contaminations dont on n'est pas en mesure d'attribuer l'origine ainsi que la présence élevée du virus dans les eaux usées* ».

Cette approche risque d'être ressentie comme discriminatoire par les personnes concernées étant donné que certaines activités sont ciblées et interdites, tandis que d'autres ne le sont pas – même si le gouvernement affirme que la propagation du virus est diffuse et ne se limite pas à un seul secteur. Dans ce sens, la CCDH se demande si le gouvernement avait réfléchi sur d'autres mesures à prendre, telles que par exemple l'introduction d'une obligation générale du port du masque sur la voie publique et des mesures additionnelles dans le milieu scolaire, le monde du travail et les moyens de transport public.

La CCDH rappelle dans ce contexte l'importance de veiller à la compréhensibilité, la transparence et la cohérence des mesures.

² Loi du 29 octobre 2020 modifiant : 1°la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2°la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ; 3°la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales, Mémorial N°867 du 29 octobre 2020.

A. Interdiction des activités de restauration et de débit de boissons

Le nouvel article 3^{quater} du projet de loi sous avis impose la fermeture des restaurants et des débits de boissons. Les auteurs du projet de loi notent dans le commentaire de l'article que « *ces lieux donnent lieu à des interactions sociales et (...) le port du masque n'y est pas toujours possible* ». Alors que la CCDH peut comprendre cette justification, elle ne voit pas en quoi les cantines scolaires et universitaires, qui ne sont pas visées par cette fermeture, ne répondraient pas à la description ci-dessus et comment le « respect des règles d'hygiène et de distanciation » pourrait y être organisé sans difficulté alors que ceci ne serait par contre pas possible pour les restaurants et débits de boissons. La CCDH insiste sur l'importance de veiller à la cohérence et des restrictions et elle invite les auteurs du projet de loi à fournir des précisions à cet égard.

Alors que les services de vente à emporter, de vente au volant et de livraison à domicile resteront permis, il est évident que ces restrictions auront des répercussions considérables sur le secteur de la restauration, qui a été sévèrement impacté par la crise au cours des derniers mois³. La CCDH souligne dès lors l'importance de veiller à mettre en place les mesures de soutien financier nécessaires aux entreprises et aux personnes concernées.

B. Activités sportives, récréatives et scolaires

Par ailleurs, le projet de loi vise à introduire, dans les articles 3^{quinquies} à 3^{septies}, de nouvelles restrictions pour les activités sportives et récréatives. Ainsi, les établissements relevant du secteur sportif seront fermés au public et la pratique d'activités sportives en groupe de plus de quatre acteurs sportifs sera interdite. Des exceptions sont pourtant prévues pour les équipes nationales senior et les sportifs d'élite ainsi que pour les activités physiques sur prescription médicale. Alors qu'elle salue l'introduction de cette dernière exception, la CCDH note de manière générale que les différentes dispositions manquent de précision et peuvent prêter à confusion. Elle recommande dès lors au gouvernement de fournir des précisions supplémentaires et d'élaborer des recommandations pour les acteurs concernés.

A part les activités sportives, le projet de loi vise également à interdire toute activité récréative en groupe de plus de quatre personnes. La CCDH invite les auteurs du projet de loi à fournir plus d'informations sur le type d'activités qui sont incluses dans cette définition.

En ce qui concerne les activités scolaires, l'article 3^{septies} précise que les activités scolaires, périscolaires et parascolaires, y compris sportives, sont maintenues alors que l'article 3^{quinquies} prévoit que les infrastructures sportives en salle et les centres aquatiques, qui sont fermés au public, restent néanmoins accessibles pour y pratiquer du sport scolaire ou des activités parascolaires ou périscolaires. La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explications en quoi ces lieux et activités ne seraient pas susceptibles de favoriser la propagation du virus pour cette

³ Carine Lemmer, *Situatioun vu verschiddene Restauranten/Caféen ass dramatesch*, RTL Radio, 19 novembre 2020, disponible sur : <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/1615593.html>

partie spécifique de la population alors qu'ils le seraient pour le reste de la population. La CCDH invite le gouvernement à fournir des informations supplémentaires à cet égard.

C. Limitation des rassemblements privés et couvre-feu

L'interdiction de circulation sur la voie publique entre vingt-trois heures et six heures du matin, qui a été introduite par la loi du 29 octobre 2020, sera maintenue et sa durée sera prolongée jusqu'au 15 décembre 2020. Le commentaire des articles note que « *le nombre d'infections demeure encore trop élevé pour « lever l'alerte »* ».

La CCDH rappelle qu'il s'agit d'une mesure qui restreint la liberté de circulation, droit fondamental consacré par le protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce contexte, la CCDH réitère les préoccupations qu'elle avait exprimées dans son avis 11/2020 du 27 octobre 2020, et elle regrette que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 octobre 2020, le gouvernement n'ait pas fourni des données statistiques et scientifiques sur les lieux et contacts d'infection spécifiquement en lien avec les activités nocturnes, qui permettraient d'évaluer la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure. La CCDH insiste dans ce contexte sur l'importance d'évaluer régulièrement l'impact de cette mesure.

En ce qui concerne les rassemblements à domicile ou à l'occasion d'évènements à caractère privé, un maximum de deux visiteurs qui font partie du même ménage ou qui cohabitent pourront être accueillis. Selon les auteurs du projet de loi sous avis, « *il s'agit de limiter autant que possible les contacts sociaux et briser ainsi la chaîne de transmission du virus voire ne pas perdre de vue celle-ci* ». La CCDH regrette néanmoins que ni le commentaire des articles ni l'exposé des motifs ne fournissent des données statistiques ou des informations supplémentaires par rapport à la nécessité de cette mesure spécifique.

D. Mesures de sécurité sanitaires dans les salles d'audiences des juridictions nationales

Le nouveau paragraphe 7 de l'article 4 reprend, sous forme amendée, l'article 1^{er} du projet de loi n° 7694 qui a été déposé en date du 4 novembre 2020 et qui vise à introduire une disposition spécifique aux mesures de sécurité sanitaires à respecter dans les salles d'audience des juridictions constitutionnelle, judiciaires, administratives et militaires.

Vu le délai restreint pour aviser le présent projet de loi, la CCDH ne sera pas en mesure d'analyser ladite disposition. Or, elle note que le projet de loi a déjà été avisé par l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg,⁴ les autorités judiciaires⁵ ainsi que par le Conseil d'État.⁶

⁴ Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg sur le projet de loi n°7694 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid19, 6.11.2020, doc.parl 7694/01

⁵ Avis des Autorités judiciaires sur le projet de loi n°7694 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid19, 13.11.2020, doc.parl 7694/02

⁶ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n°7694 modifiant la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les

Alors que dans sa version initiale, le projet de loi prévoyait une exception à l'obligation d'observer une distance minimale de deux mètres dans les salles d'audiences ainsi qu'une exception à l'obligation du port de masque pour l'intervenant au procès qui prend la parole, cette dernière semble avoir été abandonnée suite aux avis mentionnés ci-dessus.

Le projet de loi prévoit pourtant que le président de la juridiction peut dispenser, pour la durée de sa prise de parole, du port du masque une personne en situation de handicap ou qui présente une pathologie et qui est munie d'un certificat médical. La CCDH se montre fort surprise par l'introduction d'une telle disposition. Tout en reconnaissant la prérogative de police d'audience dont dispose le président de la juridiction, elle ne comprend pas pourquoi le juge peut décider si une personne handicapée ou avec une pathologie peut enlever ou non son masque dans une salle d'audience si ces personnes sont exemptées de manière générale de l'obligation du port du masque.⁷

Pour le surplus, la CCDH se permet de faire un renvoi vers les différentes critiques et recommandations qu'elle avait déjà exprimées dans ses avis précédents.⁸

Adopté par vote électronique le 20 novembre 2020.

mesures de lutte contre la pandémie Covid19, 17.11.2020, doc.parl 7694/03

⁷ L'article 4 paragraphe 7 de la loi actuellement en vigueur, disposition qui est maintenue dans le projet de loi sous avis, prévoit que les personnes en situation d'handicap ou présentant une pathologie munies d'un certificat médical sont exemptées de manière générale de l'obligation du port du masque.

⁸ CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, Avis 08/2020 du 28 août 2020, Avis 09/2020 du 10 septembre 2020, Avis 10/2020 du 18 septembre 2020 et Avis 11/2020 du 27 octobre 2020

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

Avis sur le projet de loi n°7733 modifiant

1) la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ;

2) la loi modifiée du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique

I. 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 (CCDH), le 10 décembre 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7733 modifiant 1) la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2) la loi modifiée du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.

Le projet de loi sous avis vise à prolonger les mesures mises en place par la loi du 25 novembre 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et d'y apporter plusieurs précisions et adaptations. Selon l'exposé des motifs, la prolongation du maintien des différentes mesures jusqu'au 15 janvier 2021 se justifie par le haut nombre de contaminations au virus SARS Covid-19 et la volonté de préserver le bon fonctionnement du système de santé.

La CCDH limitera son analyse du projet de loi aux points relatifs au protocole sanitaire à mettre en place par tout centre commercial doté d'une galerie marchande (A), aux restrictions concernant les activités culturelles et culturelles (B), à l'interdiction de consommation sur place à certains endroits (C), aux sanctions pour le non-respect de mesures d'isolement ou de mise de quarantaine (D) ainsi qu'à la protection des données dans le cadre de l'utilisation des tests rapides SARS-CoV-2 (E).

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses recommandations formulées dans ses avis précédents.¹

II. Analyse du projet de loi

A) Protocole sanitaire à mettre en place par tout centre commercial doté d'une galerie marchande

Les auteurs du projet de loi entendent introduire, à l'article 3*bis*, une obligation pour les centres commerciaux disposant d'une galerie marchande de prévoir et de mettre en place un protocole sanitaire. Celui-ci devra être élaboré et soumis au Directeur de la Santé pour approbation dans un délai de trois jours ouvrables après l'entrée en vigueur de la présente loi.

La CCDH note que l'idée de l'élaboration d'un protocole sanitaire à soumettre au Directeur de la Santé était déjà prévue pour des rassemblements au-delà de cent personnes dans la version initiale du projet de loi n°7683. Or, suite à l'évolution importante de la situation sanitaire en octobre 2020, le gouvernement a par la suite décidé d'introduire des mesures plus restrictives et notamment d'interdire tout rassemblement au-delà de cent personnes.

La CCDH salue le fait que, contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi n°7683, cette fois-ci, les auteurs ont énuméré les différents éléments que le protocole sanitaire doit obligatoirement contenir pour être validé et ont explicitement prévu la possibilité pour le Directeur de la Santé, s'il n'est pas d'accord avec un protocole

¹ CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, Avis 08/2020 du 28 août 2020, Avis 09/2020 du 10 septembre 2020, Avis 10/2020 du 18 septembre 2020 et Avis 11/2020 du 27 octobre 2020, Avis 12/2020 du 20 novembre 2020.

soumis, de proposer des corrections auxquelles les exploitants concernés devront se conformer. La CCDH se demande néanmoins si le projet de loi ne devrait pas explicitement encadrer la possibilité pour un exploitant de contester dans les meilleurs délais, en cas de désaccord, l'appréciation faite par le Directeur de la Santé et les corrections proposées par ce dernier.

Par ailleurs, dans l'exposé des motifs, les auteurs notent que « *[l]e centre commercial doit s'assurer via son personnel que les clients respectent les mesures sanitaires* », tout en précisant qu'il « *n'est cependant pas tenu responsable des agissements individuels des clients (...)* ». ² Dans la mesure où le projet de loi ne fournit pas d'explications par rapport au contrôle et aux sanctions applicables dans ce contexte, la CCDH se demande comment de telles situations seront gérées en pratique. Pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH invite dès lors le gouvernement à fournir des précisions à cet égard.

B) Les restrictions concernant les activités cultuelles et culturelles

Tout en rappelant que les activités cultuelles et culturelles ont déjà été limitées par l'article 3^{ter} de la loi du 25 novembre 2020, ³ la CCDH se permet néanmoins de revenir dans le cadre du présent avis sur certaines questions importantes y relatives. En même temps, elle analysera les modifications introduites par le projet de loi sous avis.

La CCDH note que le projet de loi sous examen précise que les « *établissements destinés **exclusivement** à l'exercice du culte sont autorisés à rester ouverts pour cet exercice **uniquement**, dans le respect des dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 6⁴.* » ⁵

Ces adaptations auraient pour but de « *s'assurer que des activités cultuelles n'aient pas lieu dans des établissements dont une des utilisations secondaires pourrait être l'exercice d'un culte, mais dont l'utilisation primaire réside en dehors de la sphère religieuse, quand bien même l'établissement en question serait sous la gestion d'une communauté religieuse* ». ⁶

D'une manière générale, la CCDH rappelle que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions est un droit humain consacré notamment par l'article 9 §2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il ne s'agit pas d'un droit absolu, de sorte que des restrictions peuvent être prévues, notamment pour la protection de la santé publique et des droits d'autrui. Néanmoins, la CCDH se demande si l'interdiction, telle qu'elle est formulée par le projet de loi, ne pourrait pas être discriminatoire pour des cultes qui ne disposent pas forcément d'établissements « *destinés exclusivement*

² Projet de loi n°7733, Exposé des motifs, p. 2.

³ L'article 3^{ter} de la loi du 25 novembre 2020 modifiant 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et 2° la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, prévoit ce qui suit: « *À l'exception des musées, centres d'art, bibliothèques et archives nationales, les établissements relevant du secteur culturel sont fermés au public. Les établissements destinés à l'exercice du culte sont autorisés à rester ouverts exclusivement pour cet exercice, dans le respect des dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 6* ».

⁴ L'article 4 §2 à 6 prévoit l'obligation du port de masque, l'obligation de distanciation, l'interdiction d'un rassemblement au-delà de 100 personnes, ...

⁵ Projet de loi n°7733, article 3^{ter}.

⁶ Projet de loi n°7733, Commentaire des articles, p. 2.

à l'exercice du culte ».⁷ Par ailleurs, les notions utilisées soulèvent des questions. Quels établissements sont visés ? Quelles activités sont considérées comme faisant partie de l'exercice du culte ? Quels critères faut-il remplir pour être considéré comme un « culte » ? D'une manière générale, la CCDH s'interroge sur la définition et l'interprétation de ces termes et exhorte le gouvernement à fournir plus de précisions y relatives, tout en veillant à ce que ces restrictions n'aient pas d'effets discriminatoires pour les personnes concernées.

Elle note qu'en vertu de l'article 4 (4) du projet de loi, qui interdit tout rassemblement au-delà de cent personnes, les « *orateurs, les acteurs culturels, ainsi que les acteurs de théâtre et de film, les musiciens ainsi que les danseurs qui exercent une activité artistique professionnelle et qui sont sur scène* » seront dorénavant pris en considération pour le comptage de ces cent personnes. Selon le commentaire des articles, cette phrase « *n'a plus de raison d'être depuis que les établissements culturels sont fermés au public* ». ⁸

D'une part, la CCDH se demande s'il a été dans l'intention des auteurs du projet de loi d'exclure également les acteurs culturels du comptage, étant donné que ces établissements peuvent rester ouverts.⁹

D'autre part, la CCDH s'interroge sur l'impact de cette mesure sur les acteurs de la culture, dont notamment les acteurs de théâtre et de film, les musiciens ainsi que les danseurs.

La CCDH souligne d'une manière générale **l'importance du droit à la culture**. En effet, « *[t]oute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent* ». ¹⁰ Les droits culturels font partie intégrante des droits humains.¹¹

Si ce droit n'est pas absolu,¹² la CCDH s'interroge sur le bien-fondé de la fermeture des établissements relevant du secteur culturel (à l'exception des musées, centres d'art, bibliothèques et archives nationales). En effet, la CCDH se demande si le gouvernement considère que ces établissements sont moins « essentiels » que certaines exploitations commerciales qui peuvent rester ouvertes, voire sur base de quelles données il a été décidé que le risque de transmission du virus serait plus élevé dans le milieu culturel. La CCDH estime que la culture peut être une source essentielle pour le bien-être psychologique. Voilà pourquoi la CCDH invite le gouvernement à

⁷ CourEDH, Arrêt de chambre n°36915/10 et 8606/13, Association de solidarité avec les Témoins de Jéhovah et autres c. Turquie, 24.05.2016 : « *la Cour estime que les juridictions internes n'ont aucunement pris en considération les besoins spécifiques d'une petite communauté de croyants et relève que la législation litigieuse est complètement muette concernant ce type de besoins, alors qu'au vu du nombre limité de leurs adeptes, les congrégations concernées avaient besoin non pas d'un bâtiment avec une architecture spécifique, mais d'une simple salle de réunion leur permettant de célébrer leur culte, de se réunir et d'enseigner leur croyance* ».

⁸ Projet de loi n°7733, Commentaire de l'article 4 (4), p. 3.

⁹ Voir ci-dessus.

¹⁰ Article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir aussi notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle.

¹¹ « *Il s'agit notamment du droit des personnes et des communautés de connaître, comprendre, visiter, exploiter, entretenir, partager et développer le patrimoine culturel et les expressions culturelles, et de bénéficier du patrimoine culturel et des expressions culturelles d'autrui* » UNESCO, *Le droit à la culture*, disponible sur www.unesco.org.

¹² *Ibid.*

mener des réflexions à cet égard et à veiller à ce que ce droit ne fasse pas l'objet de restrictions disproportionnées.

C) Interdiction de consommation sur place à certains endroits

L'article 4 du projet de loi vise à compléter l'article 3^{quater} de la loi modifiée du 17 juillet 2020, en interdisant toute consommation sur place à des endroits aménagés expressément à des fins de consommation par l'exploitant, sur les terrasses des établissements de restauration et de débit de boissons ainsi que des établissements d'hébergement, dans l'enceinte des centres commerciaux et des galeries marchandes, ainsi qu'à l'intérieur des gares et de l'aéroport. La CCDH salue la volonté des auteurs du projet de loi d'apporter des précisions « *afin d'éviter des détournements des dispositions du dispositif de lutte contre la pandémie* ». ¹³ Elle souligne néanmoins qu'une telle énumération des différents lieux visés par l'interdiction risque toujours d'être non-exhaustive et d'exclure certains endroits ou situations. ¹⁴

Le nouveau sixième alinéa de l'article 3^{quater} précise encore qu'à l'instar des restaurants et cafés, « *les cantines d'entreprises et les restaurants sociaux sans but lucratif pour les personnes indigentes peuvent offrir des services de vente à emporter* ». La CCDH salue l'introduction de cette précision qui permet notamment de tenir compte du travail effectué par différentes associations offrant des repas aux personnes défavorisées, dont le nombre a considérablement augmenté pendant la pandémie. ¹⁵

Dans le commentaire des articles, les auteurs notent encore que « *Pour le cas où une cantine d'entreprise dispose d'un réfectoire, celui-ci peut être utilisé par les salariés pour y consommer leur plat à emporter, en respectant bien entendu les règles sanitaires en place* ». Si l'intention des auteurs est effectivement d'autoriser, dans les entreprises, la consommation des plats à emporter dans une salle spécialement y dédiée, la CCDH préconise, dans un but de sécurité juridique, de prévoir cette précision dans le texte de la loi et non pas uniquement dans le commentaire de l'article. Par ailleurs, la CCDH se demande si cette possibilité s'appliquera uniquement aux cantines d'entreprises ou de manière plus générale. Il s'agit ici d'éviter des discriminations potentielles.

D) Sanctions pour non-respect de mesure d'isolement ou de mise de quarantaine

La CCDH note que dans la première version du projet de loi, il était prévu « *de faire du [non-respect d'une mesure d'isolement ou de mise en quarantaine] un délit* », étant donné « *qu'il met en péril la santé d'autrui* ». ¹⁶ Le gouvernement a entretemps déposé un *Corrigendum* pour supprimer cette modification du projet de loi, qui aurait été le

¹³ Commentaire de l'article 4 du projet de loi sous avis.

¹⁴ Monica Camposeo, *Et muss een d'Mask déi ganzen Zäit unhalen an et soll ee geziilt akafe goen*, RTL, disponible sur : <https://www.rtl.lu/news/national/a/1628129.html>

¹⁵ RTL, *Le nombre de sans-abris explose à Esch-sur-Alzette*, 6.11.2020, disponible sur : <https://5minutes.rtl.lu/actu/luxembourg/a/1608956.html> ; Nicolas Léonard, *Face au Covid, Stëmm plie mais ne rompt pas*, Paperjam, 8.11.2020, disponible sur : <https://paperjam.lu/article/face-au-covid-stemm-plie-mais->

¹⁶ Projet de loi n°7733, Commentaire des articles, Article 9, p. 4.

résultat « *d'erreurs matérielles [qui] se sont glissées dans le dossier de dépôt du projet de loi (...) au moment de la collation des documents* ». ¹⁷

Pour rappel, jusqu'à présent, ce comportement est considéré comme une infraction sanctionnée par une peine de police punie d'une amende de 100 à 500 euros. Par contre, une infraction qualifiée de délit peut, en principe, faire l'objet de peines d'emprisonnement entre huit jours et cinq ans et/ou d'amendes de 251 euros au moins. La modification prévue initialement se limitait cependant à supprimer le non-respect d'une mesure d'isolement ou de quarantaine de la liste des infractions considérées comme peines de police, sans pour autant prévoir des dispositions encadrant une nouvelle infraction qualifiée de délit.

Une telle modification aurait en effet été très problématique aux yeux de la CCDH parce qu'en vertu des principes de la légalité et de la prévisibilité des peines, toute infraction pénale doit être prévue et encadrée par la loi, tandis que la sanction doit être proportionnelle par rapport à la gravité des faits. Afin de pouvoir apprécier le bien-fondé d'une telle aggravation des sanctions, celle-ci doit être basée, entre autres, sur des données statistiques relatives au non-respect des ordonnances d'isolement ou de mise en quarantaine. À défaut, le gouvernement risquerait d'affaiblir la confiance dans ces mesures qui constituent des entraves sérieuses aux libertés fondamentales. De surplus, un tel changement aurait eu des effets considérables sur l'application des dispositions procédurales et les pouvoirs d'enquête applicables. ¹⁸

E) Protection des données dans le cadre de l'utilisation des tests rapides SARS-CoV-2

Dans un but de surveillance épidémiologique, les auteurs prévoient d'introduire, à l'article 10 du projet de loi, une obligation pour les professionnels de santé amenés à effectuer des tests rapides dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, de renseigner la Direction de la Santé de tout test positif au SARS-CoV-2 et de leur transmettre certaines données à caractère personnel. Il est ainsi prévu que la personne qui effectue le test rapide doit transmettre à l'autorité sanitaire un document daté et signé contenant les données pertinentes dont elle a connaissance. Il s'agit au moins des données individuelles suivantes : le nom et le prénom du patient ainsi que son adresse, la date de naissance et le sexe du patient, la date du test et la source d'infection si elle est connue.

La CCDH souligne qu'il s'agit ici de données à caractère personnel particulièrement sensibles et elle rappelle que, même dans un contexte de gestion d'une crise sanitaire, il est important d'encadrer leur utilisation afin de garantir que l'usage qui en est fait, respecte les droits fondamentaux des personnes concernées par la collecte et le traitement de ces données. Pour le surplus, la CCDH se permet de faire un renvoi aux recommandations relatives à la protection des données qu'elle avait déjà formulées dans ses avis précédents. ¹⁹

Adopté par vote électronique le 14 décembre 2020.

¹⁷ Projet de loi n°7733/0A, [Corrigendum](#) du 10.12.2020, p. 2.

¹⁸ Articles 30 et suivants du Code de procédure pénale.

¹⁹ CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet 2020.

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

Avis sur le projet de loi n°7738 modifiant

- 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19**
- 2° la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises**
- 3° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse**

**Avis
14/2020**

I. 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 (CCDH), le 21 décembre 2020, la CCDH a été saisie du projet de loi n°7738, qui vise à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. La CCDH note que le vote est prévu pour le 24 décembre 2020, à savoir trois jours après le dépôt dudit projet de loi à la chambre.¹

La CCDH tient à souligner que l'urgence dans laquelle le projet de loi doit être examiné et avisé limite de manière considérable la possibilité pour les différents acteurs d'alimenter le débat public et d'effectuer ainsi une analyse plus profonde des nouvelles mesures. Cette situation est d'autant plus regrettable étant donné que le projet de loi sous avis prévoit des mesures particulièrement restrictives.

Au vu du délai extrêmement restreint, la CCDH abordera uniquement les nouvelles restrictions quant à l'extension de l'interdiction des déplacements sur la voie publique pendant la nuit (B), l'interdiction de consommation de l'alcool sur la voie publique (C), la réduction de l'accès à certains produits considérés comme non-essentiels (D) ainsi que la protection des données personnelles traitées notamment dans le cadre du programme de vaccination (E).

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses recommandations formulées dans ses avis précédents.²

II. Analyse du projet de loi 7738

A. Observations préliminaires

Si la CCDH peut comprendre la nécessité de mettre en place des mesures pour endiguer la pandémie Covid-19 vu que « *la situation au niveau des hôpitaux (...) est extrêmement tendue* » et que le « *nombre d'infections nouvelles (...) stagne à un haut niveau* »,³ il ne ressort ni de l'exposé des motifs ni du commentaire des articles en quoi la situation actuelle diffère de celle du 15 décembre 2020. Au contraire, nous observons depuis quelques jours une diminution du nombre de personnes infectées ce qui porte à penser que les mesures prises récemment portent à conséquence. Néanmoins, et c'est tout à fait logique, les médecins des hôpitaux font des appels d'alerte face à la crainte de collapse de leurs capacités.⁴ Il est éminemment important d'en tenir compte. Dans ce

¹ Chambre des députés, « *Nouvelles mesures anti-covid* », 21.12.2020, disponible sur www.chamber.lu

² CCDH, Avis 5/2020 du 9 juin 2020, Avis 06/2020 du 13 juillet, Avis 07/2020 du 22 juillet 2020, Avis 08/2020 du 28 août 2020, Avis 09/2020 du 10 septembre 2020, Avis 10/2020 du 18 septembre 2020 et Avis 11/2020 du 27 octobre 2020, Avis 12/2020 du 20 novembre 2020, Avis 13/2020 du 14.12.2020.

³ Projet de loi n°7738, Exposé des motifs, p. 1.

⁴ AMMD, *Prise de position de l'AMMD réunie en AG le 19.12.2020 face à la situation actuelle de la pandémie COVID-19*; voir aussi la réponse de Madame la Ministre de la Santé à la question

sens la CCDH est aussi particulièrement préoccupée par l' « *absentéisme des médecins et du personnel hospitalier (...)* » qui est « *en augmentation, et ce dans tous les établissements hospitaliers que ce soit en raison d'une quarantaine, d'un isolement, d'un congé de maladie, d'un congé pour raisons familiales ou tout simplement d'une forme d'épuisement professionnel ou de burn-out* ». ⁵ La CCDH se pose des questions quant à savoir si toutes les mesures nécessaires sont prises pour protéger adéquatement ces personnes.

Alors que le gouvernement invoquait encore dans le cadre du projet de loi 7733 que « *[n]os pays voisins, alors qu'ils ont mis en place des mesures beaucoup plus strictes sont loin d'avoir atteint les objectifs qu'ils se sont fixés* » pour justifier l'ouverture des commerces, ⁶ une semaine plus tard, il se réfère à ces mêmes pays pour justifier les nouvelles restrictions : « *(...) pour y arriver, [nos pays voisins] ont dû adopter des mesures très strictes* ». ⁷ Les auteurs du projet de loi sous avis soulignent aussi que « *l'approche de la période de fêtes où traditionnellement les échanges entre personnes sont fréquents, prolongés et rapprochés (...) risque de nouvelle vague d'infections* » tout en prévoyant que les nouvelles mesures n'entrent en vigueur que le lendemain de Noël, à savoir le 26 décembre 2020. En principe, l'approche consistant à prendre d'abord des mesures moins restrictives pour ensuite évaluer leur impact et prendre des mesures encore plus restrictives, uniquement si celles-ci s'avèrent insuffisantes, répond aux principes de proportionnalité, d'adaptation et de nécessité. Or, la CCDH souligne que s'il est évident que des mesures s'imposent pour la protection de la santé de tout un chacun, celles-ci doivent prévaloir sur des intérêts économiques éventuels. En tout état de cause, la CCDH rappelle de nouveau l'importance de veiller à la **cohérence, la transparence et la compréhensibilité** des mesures.

Par ailleurs, à côté des nouvelles restrictions sur lesquelles la CCDH s'exprime ci-dessous, elle souhaiterait attirer l'attention sur un certain nombre de mesures qui l'interpellent, mais sur lesquelles, en raison des très brèves échéances, elle ne pourra malheureusement pas faire des recherches plus approfondies.

Il s'agit tout d'abord de l'**obligation de dénonciation** prévue par le nouvel article 16ter pour « *[t]out fonctionnaire, salarié ou agent chargé d'une mission de service publique (...) qui dans l'exercice de ses fonctions* » prend connaissance d'une violation des mesures de quarantaine ou d'isolement. La CCDH estime qu'il s'agit d'une extension de l'obligation de dénonciation qui pèse déjà sur ces mêmes agents en vertu de l'article 23 du Code de procédure pénale. En effet, ils sont déjà obligés de dénoncer des crimes ou délits dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Or ici, il s'agit de simples contraventions punies de peines de police. La CCDH exprime son inquiétude par rapport au bien-fondé et à la proportionnalité de cette mesure, d'autant plus qu'en cas de

parlementaire urgente n°3273 du 10 décembre 2020 de Madame la Députée Martine Hansen concernant les "Capacités des hôpitaux" ; Sophie Kieffer, *De nouvelles mesures s'imposent*, Quotidien, 3.11.2020 ; AMMD, *D'Propositioone vun den Doktren ginn net seriö geholl*, RTL, disponible sur <https://www.rtl.lu/news/national/a/1603897.html>.

⁵ Ibid, p. 2.

⁶ Projet de loi n°7733, Exposé des motifs, p. 1.

⁷ Projet de loi n°7738, Exposé des motifs, p. 1.

non-respect de cette obligation, ces agents risquent de s'exposer à des sanctions disciplinaires. Il s'agit aussi de bien évaluer l'impact que de telles dispositions entraînent sur le vivre ensemble dans notre société. Différents membres du gouvernement et du parlement se sont exprimés à ce sujet dans le passé : au-delà de la responsabilité que chacun doit assumer pour la collectivité, il s'agit d'éviter le développement d'attitudes de délation et de dénonciation. Celles-ci créent des clivages alors même que nous devons nous engager pour une société solidaire.

Un autre questionnement concerne la **fermeture de tous les établissements culturels**.⁸ La CCDH renvoie dans ce contexte à son avis précédent pour rappeler l'importance du droit à la culture. En même temps, elle constate que les établissements destinés à l'exercice du culte sont autorisés à rester ouverts et que les activités culturelles restent autorisées. La CCDH invite le gouvernement à ne pas opérer de discrimination entre ces droits.

La CCDH note que le projet de loi ne fait aucune mention du **recours au télétravail**, ni dans le secteur public ni dans le secteur privé. Dans ce contexte, la CCDH souligne l'importance de protéger tous les employés en mettant en place des mesures tel le télétravail ou toute autre mesure garantissant leur sécurité et leur santé au travail.

B. Interdiction des déplacements sur la voie publique entre 21 heures et 6 heures

Dans son avis relatif au projet de loi n°7683, la CCDH avait déjà insisté sur la gravité de la mesure du couvre-feu qui présente notamment une importante restriction de la liberté de circulation, droit fondamental consacré par le protocole n°4 à la CEDH. Cette mesure impacte avant tout les personnes les plus précaires.

La CCDH accueillait favorablement la décision initiale du gouvernement de ne fixer le début du « couvre-feu » que tard le soir et saluait la décision du gouvernement de limiter initialement la durée de cette mesure jusqu'au 30 novembre 2020, prolongée ensuite jusqu'au 15 décembre 2020. Il nous importait de souligner l'importance d'évaluer son impact et la nécessité d'une éventuelle prolongation. En effet, le gouvernement est obligé à ne retenir que des mesures absolument indispensables à la lutte contre l'épidémie s'agissant du choix des activités objet de restrictions.

La CCDH note que le nouvel article 3 du projet de loi sous avis interdit dorénavant les déplacements des personnes entre 21 heures du soir et 6 heures du matin, tout en maintenant une série d'exceptions à cette interdiction. Le nouveau couvre-feu, qui commence deux heures plus tôt que celui actuellement en vigueur, restera en place jusqu'au 10 janvier 2021. Ce durcissement serait justifié « *[e]n raison du nombre de nouveau cas de contamination encore élevé* ».⁹

Dans son avis précité, la CCDH soulignait aussi que toute décision doit être fondée sur des données scientifiques et médicales dûment validées. Or, faute de données statistiques et scientifiques sur les lieux et contacts d'infection spécifiquement en lien

⁸ À l'exception des établissements culturels destinés à la recherche.

⁹ Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p.1.

avec les activités nocturnes, la CCDH n'est toujours pas en mesure d'évaluer la nécessité et la proportionnalité de la prolongation et le durcissement de cette mesure.

En ce qui concerne le manque de précision des exceptions prévues par le projet de loi, la CCDH renvoie à ses nombreuses critiques et recommandations formulées dans son avis relatif au projet de loi n°7683, qui restent de vigueur dans leur quasi-totalité.¹⁰ Elles sont d'autant plus importantes que les sanctions seront augmentées considérablement par le projet de loi sous avis,¹¹ y compris en cas de non-respect du couvre-feu. La CCDH regrette que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles apportent une justification pour l'augmentation des sanctions. En outre, elle rappelle d'une manière générale l'importance de veiller aux situations individuelles des personnes concernées et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins au lieu de pénaliser, via des amendes, des personnes se trouvant déjà dans une situation de précarité. Dans le même ordre d'idées, elle souligne que des mesures d'apparence neutre sont susceptibles d'avoir des impacts différents sur ces personnes défavorisées. Voilà pourquoi elle réitère l'importance de veiller à la sensibilisation ainsi qu'à la cohérence, la transparence et la compréhensibilité des mesures.

C. Interdiction de consommer de l'alcool sur la voie publique et les espaces publics

Le nouvel article 3^{ter} prévoit que la consommation d'alcool sur la voie publique et dans les espaces publics sera interdite. Selon les auteurs du projet de loi, « *de nombreux rassemblements se créent sur la voie publique lorsque sont consommées des boissons alcooliques (...)* ». ¹²

Dans ce contexte, la CCDH se pose des questions quant aux effets de cette interdiction sur certaines personnes, notamment celles qui souffrent d'une dépendance à l'alcool et qui n'ont pas la possibilité d'en consommer dans des endroits privés, telles que certaines personnes sans domicile fixe.

D. Réduction de l'accès à certains produits considérés comme non-essentiels

Le nouvel article 3bis (3) 8° interdit « *la vente au détail de produits et de marchandises* » qui ne sont pas considérés comme « *essentiels ou indispensables* » ¹³. Ce même article énumère de manière exhaustive les activités qui resteront autorisées. ¹⁴

¹⁰ Avis 13/2020 du 14.12.2020 sur le projet de loi 7733 modifiant la loi sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, disponible sur www.ccdh.lu.

¹¹ Projet de loi n°7738, article 12 (1). L'avertissement taxé sera augmenté de 145 euros à 300 euros, tandis que l'amende qui pourra être prononcée à l'encontre des personnes physiques se situera entre 500 et 1000 euros.

¹² Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 2.

¹³ Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 1.

¹⁴ Il s'agit de : 1° la livraison à domicile, la vente au volant et le retrait de commandes en plein air ; 2° la vente de denrées alimentaires ; 3° la vente de médicaments et de produits de santé ; 4° la vente de produits d'hygiène, de lavage et de matériel sanitaire ; 5° la vente d'articles d'optique ; 6° la vente d'articles médicaux, orthopédiques et orthophoniques ; 7° la vente d'alimentation pour animaux ; 8° la vente de livres, de journaux et de papeterie ; 9° la vente d'ustensiles de ménage et de cuisine ; 10° la

Le commentaire des articles fournit seulement quelques précisions par rapport à l'étendue de cette disposition. Sont ainsi considérées comme non-essentiels la « *vente de textiles, d'articles d'habillement, de quincaillerie, d'appareils électriques et électroménagers, de meubles, de voitures, de jeux ou de jouets* ». ¹⁵ En ce qui concerne les produits considérés comme essentiels tels que les ustensiles de ménage et de cuisine, il est précisé que cette notion « *vise à désigner des objets domestiques sans mécanisme* ». La CCDH souligne que de telles listes risquent de ne pas être complètes et que de nombreuses questions peuvent se poser notamment par rapport à l'interprétation de ces catégories de produits. Si la CCDH peut comprendre que la loi ne peut pas forcément prévoir toutes les différentes situations, elle souligne l'importance de fournir davantage de précisions et de veiller à maintenir une certaine flexibilité pour éviter des situations discriminatoires. ¹⁶

En tout cas, la CCDH estime qu'il est primordial que toutes ces informations et précisions soient communiquées au grand public et facilement accessibles à tout un chacun.

Par ailleurs, le commentaire des articles précise que « *si une exploitation commerciale propose à la fois des produits ou marchandises dont la vente est autorisée et des produits et des marchandises dont la vente n'est pas autorisée, elle doit prendre des mesures à assurer que seuls soient vendus les produits et marchandises autorisés* ». ¹⁷ Des sanctions administratives sont par ailleurs prévues en cas de vente d'une marchandise ou d'un produit non autorisé. La CCDH se questionne dans ce contexte comment les commerces devront mettre en œuvre cette obligation et comment celle-ci sera contrôlée. ¹⁸

E. Le traitement des données personnelles dans le cadre du programme de vaccination et des tests sérologiques

Les nouvelles mesures relatives au traitement et à l'**anonymisation des données personnelles** dans le cadre du programme de vaccination soulèvent également plusieurs questions. En effet, l'article 10 du projet de loi dispose que les données à caractère personnel des personnes vaccinées collectées dans le cadre du programme de vaccination sont « *anonymisées au plus tard à l'issue d'une durée de vingt ans après leur collecte* », respectivement à l'issue d'une durée de deux ans lorsqu'il s'agit des données des vaccinés. La CCDH s'interroge sur la raison de ces durées particulièrement longues et sur quelle base cette décision a été prise. Il en va de même du délai de conservation de deux ans prévu dans le cadre des tests sérologiques, sachant que cette

vente de carburants et de combustibles ; 11° la vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques ; 12° la vente de matériels de télécommunication.

¹⁵ Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 1.

¹⁶ En hiver, l'accès rapide et facile à des vêtements pourrait être considéré comme essentiel pour certaines personnes, notamment pour un enfant nouveau-né par exemple. Une télévision, un ordinateur ou une radio pourraient être importants pour permettre à certaines personnes d'accéder aux informations.

¹⁷ Projet de loi n°7738, Commentaire des articles, p. 1.

¹⁸ Voir notamment Rick Mertens, *Geschäfte: D'Police kontrolliert déi nei Reegelen*, Interview avec le Ministre des Classes moyennes Lex Delles, Radio 100,7, 22.12.2020, <https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/geschaefter-d-police-kontrolliert-dei-nei-reegelen>.

durée est de trois mois lorsque les données sont collectées dans le cadre des tests PCR, voire 72 heures en cas de résultat négatif. Par ailleurs, la CCDH se pose des questions quant à l'accès à cette base de données par des tiers. Elle invite le gouvernement à veiller au respect du droit à la protection des données personnelles et à argumenter davantage la nécessité et la proportionnalité de ces durées de conservation. Elle renvoie dans ce contexte également à ses avis précédents et aux critiques et recommandations formulées par la Commission nationale pour la protection des données.¹⁹

Adopté par vote électronique le 23 décembre 2020.

¹⁹ Avis de la CNPD relatif au projet de loi n°7738, Délibération n°30/2020 du 22 décembre 2020, disponible sur <https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/decisions-avis/2020/30-2020-PL7738.pdf>.

2. Rapports

**Rapport de la CCDH
sur le droit au regroupement familial des bénéficiaires de
protection internationale au Luxembourg**

Table des matières

I.	<u>Introduction</u>	175
II.	<u>Obstacles légaux et pratiques au regroupement familial</u>	178
A.	<u>Avant l'arrivée des membres de la famille au Luxembourg</u>	178
1.	<u>Délai de 3 mois</u>	178
2.	<u>Membres de la famille admissibles au regroupement familial</u>	180
3.	<u>Localisation des membres de la famille</u>	187
4.	<u>Preuve des liens familiaux</u>	188
5.	<u>Coûts du regroupement familial</u>	191
6.	<u>Obtention du titre de voyage et accès effectif aux ambassades</u>	193
7.	<u>Informations sur le droit au regroupement familial</u>	194
8.	<u>Durée de la procédure</u>	195
B.	<u>Après l'arrivée des membres de la famille au Luxembourg</u>	196
1.	<u>Disparitions des membres de la famille</u>	196
2.	<u>Statut des membres de la famille après le regroupement familial</u>	197
3.	<u>Intégration du BPI et des membres de sa famille</u>	199
III.	<u>Conclusion</u>	200
IV.	<u>Recommandations</u>	201
V.	<u>Liste des abréviations</u>	203

I. 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 au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « la CCDH »), la CCDH a décidé de s'autosaisir de la question du droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale (ci-après « BPI ») au Luxembourg. Elle s'appuie sur des témoignages d'acteurs de la société civile, d'avocats spécialistes en matière du droit d'asile, des représentants des autorités publiques ainsi que sur des publications de différents organes nationaux et internationaux actifs en matière des droits de l'Homme et des droits des réfugiés. Elle tient à remercier tous ceux et celles qui ont contribué à la rédaction de ce rapport.

Depuis la « *crise migratoire* » de 2015, on connaît une importante augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI ») en Europe et au Luxembourg. De nombreux DPI ont été séparés de leurs familles et dans la plupart des cas, après avoir obtenu le statut de protection internationale, le regroupement familial est leur première priorité. Ainsi, d'après le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, « *il est largement établi que le fait de retrouver les siens est une priorité essentielle pour les réfugiés* »¹.

Ces dernières années, on a pu constater dans certains États membres de l'Union européenne la peur de se voir « débordés » par d'innombrables demandes de regroupement familial, ce qui a eu pour conséquence un durcissement des conditions dudit regroupement pour les BPI dans ces pays. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner positivement que, contrairement à d'autres États membres de l'Union européenne², le Luxembourg ne fait pas de distinction entre les deux types de bénéficiaires de protection internationale, c'est-à-dire entre « le bénéficiaire de protection subsidiaire » et le « réfugié ». Ainsi les deux ont les mêmes droits en matière de regroupement familial. Un autre point positif à souligner est le fait que contrairement à d'autres pays, notamment l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas, les autorités luxembourgeoises n'exigent pas de conditions d'intégration en amont du regroupement familial.³

Au Luxembourg, environ 4.000 personnes se sont vu reconnaître le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire au cours des cinq dernières années.⁴

Alors que ceci a pour conséquence logique une augmentation des demandes de regroupement familial venant des BPI, le nombre des membres de familles rejoignant ces BPI au Luxembourg est resté très limité et ne constitue qu'une part minime de la

¹ Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, juin 2017, Document thématique, Conseil de l'Europe, p. 10 ; Voir également : UNHCR, *Note on the integration of refugees in the European Union*, 2007, § 35. Voir également, à titre d'illustration, CourEDH, *Tanda-Muzinga c. France*, arrêt, 10 juillet 2014, n° 2260/10, § 75.

² UNHCR, *Refugee Family Reunification - UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, février 2012, p.5

³ European Migration Network - National Contact Point Luxembourg, *Le regroupement familial des ressortissants de pays tiers en UE: pratiques nationales*, 2016

⁴ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration, *Bilan de l'année 2019 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil*, 2020

migration générale vers le Luxembourg, ainsi que du nombre total des membres de famille rejoignant un ressortissant d'un pays tiers dans le cadre du regroupement familial.⁵

Selon les informations dont dispose la CCDH⁶, entre janvier 2015 et novembre 2019, le ministère des Affaires étrangères et européennes (ci-après MAEE) a traité environ 1688 demandes de regroupement familial (1 personne = 1 demande) venant d'un BPI et la demande a été accordée dans 1.338 (ca. 80%) des cas alors que dans 169 (ca. 10%) des cas il y a eu un refus. Les autres 181 demandes (ca. 11%) étaient encore en cours de traitement lors de l'entrevue de la CCDH avec des représentants de la Direction de l'Immigration.

Le droit à la vie privée et familiale est un droit fondamental consacré par de nombreux instruments européens et internationaux relatifs aux droits de l'Homme, dont notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme (articles 12 et 16 §3), la Convention européenne des droits de l'Homme (article 8) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 7).

Alors que ces instruments n'y font pas expressément référence, le droit à l'unité familiale est inhérent à la reconnaissance universelle de la famille en tant que groupe fondamental de la société, qui doit être respectée et protégée aussi bien par la société que par l'État.⁷

Dans le contexte des BPI, la mise en œuvre effective de ce droit à l'unité familiale requiert de la part de l'État d'accueil non seulement qu'il s'abstienne de séparer des familles, mais aussi qu'il prenne des mesures pour réunir dans le pays d'accueil les membres de la famille qui ont été séparés alors que les BPI ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pour y jouir de leur droit à la vie familiale.⁸

Le droit au regroupement familial, qui permet de rétablir cette unité de la famille, s'inscrit donc dans le cadre plus large du droit au respect de la vie privée et familiale, qui est garanti à tout être humain, peu importe son statut légal, donc y inclus aux BPI.

Au niveau européen, la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial représente le texte de référence en matière de regroupement familial de tous les ressortissants d'un pays tiers et prévoit des conditions plus favorables pour les BPI. Ces dispositions ont été transposées au niveau national par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après « loi de 2008 »)

⁵ En 2019, le regroupant a été détenteur d'un titre de séjour pour activités rémunérées dans 67,8% des demandes alors qu'uniquement 20,2 % des regroupants étaient des détenteurs d'un titre de séjour dans la catégorie « protection internationale ». 12,0% des regroupants étaient détenteurs d'un titre de séjour dans une autre catégorie. (Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2019 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil*, p.22)

⁶ Informations fournies par la Direction de l'Immigration

⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après UNHCR), *The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied*, janvier 2018 ; K. Jastram et K. Newland, "Family Unity and Refugee Protection" dans *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, (Feller et al eds), Cambridge University Press (CUP), 2003, p. 555-603, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/470a33be0.html>

⁸ Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, § 27

et la loi du 18 décembre 2015 sur la protection internationale et la protection temporaire (ci-après « loi de 2015 »), qui créent le cadre légal luxembourgeois applicable à toute demande de regroupement familial venant d'un BPI.

Vu la situation particulière des BPI, leur droit de vivre en famille nécessite une attention toute particulière. Ainsi, la séparation de la famille peut avoir un effet dévastateur sur le bien-être et la santé des BPI qui, au moment de leur fuite, ont dû laisser leur famille dans leur pays d'origine ou le pays de transit sans savoir si celle-ci est en sécurité. Certains, en arrivant en Europe, ont parfois perdu la trace de leurs membres de famille.⁹ Pour beaucoup de BPI, il peut s'avérer difficile de participer à des activités sociales et culturelles, à apprendre la ou les langue(s) officielle(s) du pays où ils ont demandé l'asile, à chercher un emploi et un logement et de vraiment s'intégrer dans la société d'accueil, s'ils sont constamment préoccupés du bien-être et de la sécurité de leur famille qu'ils ont dû laisser derrière eux.¹⁰ Une telle séparation peut provoquer un stress énorme, créer un isolement social et des difficultés économiques, qui empêchent le BPI de mener une vie normale.¹¹

La famille constitue un soutien psychologique et émotionnel important pour le BPI en l'aidant notamment à se remettre des traumatismes de persécution et de guerre.¹² Ainsi, la famille joue sans équivoque un rôle essentiel dans la reconstruction de sa nouvelle vie au Luxembourg.¹³ Elle peut aussi l'aider à apaiser le sentiment de perte de son pays, de son entourage et de sa vie antérieure.

Par ailleurs, le regroupement familial facilite l'intégration des BPI dans le pays d'asile et contribue, par conséquent, à la cohésion sociale¹⁴ et à la réduction des coûts économiques et sociaux à long terme. Le regroupement familial peut en outre contribuer à diminuer le nombre des membres de famille arrivant de manière illégale en Europe, et par ricochet, les dangers qui y sont liés.

Alors que le droit au regroupement familial des BPI est reconnu par de nombreux instruments juridiques, tant au niveau national qu'européen et international, en réalité, les BPI rencontrent de nombreux obstacles légaux et pratiques qui les empêchent d'exercer ce droit de manière effective. Le présent rapport identifiera et analysera les différents obstacles qui existent au Luxembourg et qui se présentent tant en amont qu'en aval de l'arrivée des membres de la famille du BPI.

⁹ UNHCR, *Family reunification in Europe*, octobre 2015, disponible sur : <https://www.unhcr.org/56fa38fb6.pdf>

¹⁰ Voir témoignages des femmes BPI au sujet du regroupement familial : UNHCR, *Protectors, Providers, Survivors: A Dialogue with Refugee Women In Finland*, octobre 2011, p. 23, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ec4aa3f2.html>

¹¹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p.11

¹² K. Jastram et K. Newland, op. cit., p.557

¹³ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p.47

¹⁴ Considérant (4) de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, Journal Officiel L 251, 3.10.2003, p. 12–18

II. Obstacles légaux et pratiques au regroupement familial

A. Avant l'arrivée des membres de la famille au Luxembourg

1. Délai de 3 mois

Selon l'article 69 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, tout ressortissant de pays tiers demandant le regroupement familial doit remplir les conditions suivantes:

1. rapporter la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale, conformément aux conditions et modalités prévues par règlement grand-ducal;
2. disposer d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille;
3. disposer de la couverture d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille.

Le législateur luxembourgeois a décidé d'opter en faveur d'une transposition littérale de l'article 12 (1) alinéa 3 de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial en prévoyant à l'article 69 (2) de la loi de 2008 que ces conditions ne doivent être remplies par les BPI que « *si la demande de regroupement familial est introduite après un délai de trois mois suivant l'octroi d'une protection internationale* ».

Or, de nombreux acteurs nationaux¹⁵ et internationaux¹⁶ estiment qu'un tel délai de 3 mois ne permet pas de prendre en compte les particularités de la situation de chaque BPI. Dans sa *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial* de 2014, la Commission européenne considère la non-application d'une telle limitation comme la solution la plus appropriée.¹⁷

Plusieurs acteurs auditionnés par la CCDH ont en effet confirmé que, vu leur situation particulière, les BPI au Luxembourg rencontrent des difficultés considérables pour introduire leur demande endéans ce délai de 3 mois et par conséquent pour exercer effectivement leur droit au regroupement familial.

En particulier, le BPI est face aux défis de la preuve de l'identité des membres de la famille, du lien familial et de la preuve de la dépendance, ce qui peut s'avérer difficile, voire impossible dans des contextes de guerre et de désolation, ou lorsque les institutions du pays d'origine sont paralysées. Ce sont surtout les coûts financiers très élevés qu'impliquent les démarches liées à la demande (passeports, traductions, frais de visas, certificats médicaux, documents officiels prouvant l'identité des membres de la famille et les liens familiaux, frais de voyage et de logement en raison de la distance

¹⁵ Voir p.ex. Collectif Réfugiés Luxembourg, *L'accueil des réfugiés, une politique de longue haleine - Revendications aux partis politiques*, mai 2018 ; Passerell, *Recommandations pour 2020 - Pour un Grand-Duché de Luxembourg garant du respect des droits fondamentaux en matière d'asile*, 5 février 2020

¹⁶ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p.6

¹⁷ Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial*, Bruxelles, 3.4.2014, COM(2014) 210 final

entre le lieu de résidence des membres de la famille et les représentations diplomatiques ou consulaires compétentes etc.) qui peuvent sérieusement entraver le respect de ce délai.

Dans d'autres cas, où la famille du BPI a dû quitter le pays d'origine et se trouve dans un pays de transit dans l'attente d'un éventuel regroupement familial, l'obtention de certains documents nécessaires pour l'introduction de la demande peut s'avérer très difficile voire impossible, lorsque des intermédiaires dans le pays d'origine ne peuvent pas faire parvenir des documents nécessaires vers le pays de transit sinon vers le BPI dans le pays d'accueil.

Par ailleurs, la CCDH a appris que les Érythréens, qui se trouvent dans les camps pour réfugiés au Soudan, ne sont pas autorisés à quitter les camps pendant 45 jours et ne peuvent donc pas rassembler les documents nécessaires pour le regroupement familial dans le délai de 3 mois.

Voilà pourquoi, la CCDH note favorablement que dans son accord de coalition, le gouvernement prévoit que le délai pour les BPI prévu à l'article 69(2) de la loi de 2008 sera porté à 6 mois.¹⁸

On peut néanmoins se poser la question de savoir si cette prolongation de 3 à 6 mois sera suffisante. Dans ce contexte, il échet de souligner que de nombreux États membres de l'Union européenne sont encore plus flexibles. Ainsi, selon le *European Migration Network*¹⁹, notamment la Bulgarie, la Chypre, la France²⁰, la Grèce, l'Irlande, la Croatie, la Lettonie, la Malte, la Slovénie et le Royaume-Uni²¹ n'ont aucun délai endéans lequel la demande doit être introduite alors que la Belgique prévoit un délai d'un an²². La CCDH estime que le gouvernement luxembourgeois pourrait s'inspirer de ces pays pour aller encore plus loin de ce qui est actuellement prévu dans l'accord de coalition. La CCDH **recommande aux autorités de supprimer le délai de 3 mois après l'octroi du statut pendant lequel le BPI est exempté des conditions supplémentaires pour le regroupement familial.**

En ce qui concerne la situation actuelle du regroupement familial au Luxembourg, il a été porté à la connaissance de la CCDH que de nombreux BPI n'arriveraient pas à soumettre un dossier absolument complet endéans le délai de 3 mois ayant pour conséquence un refus de la part du MAEE, voire qu'ils ne peuvent pas bénéficier des conditions plus favorables prévues à l'article 69 (2) de la loi de 2008.

Plusieurs acteurs se sont accordés à dire qu'il ne semble pas y avoir de politique cohérente quant à la question de savoir quels dossiers sont à considérer comme complets et lesquels ne le sont pas. Ainsi, certains ont indiqué avoir constaté un durcissement au niveau du MAEE : En effet, les BPI doivent dorénavant présenter un dossier complet contenant tous les documents requis, y compris notamment les

¹⁸ Accord de coalition, 2018-2023, p.230

¹⁹ European Migration Network, *Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016 - Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, avril 2017

²⁰ Art. L. 752-1 et L. 812-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; voir aussi https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/depliant-reunification-familiale_2dec2015.pdf

²¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/856915/family-reunion-guidance-v4.0-ext.pdf

²² Loi modifiée du 15 décembre 1980 portant sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; voir aussi Centre fédéral Migration (Myria), *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique Constats et recommandations*, juin 2018, disponible sur https://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf

traductions, alors qu'auparavant le MAEE aurait montré une certaine souplesse en ce qu'il était suffisant de prouver l'existence du lien familial ou l'identité de la personne à regrouper et de rapporter les documents manquants même après l'écoulement du délai des 3 mois.²³ D'autres ont estimé que la réponse dépendait de l'agent en charge.

Le MAEE a néanmoins confirmé qu'actuellement un seul agent du Service Étrangers de la Direction de l'Immigration serait en charge de l'ensemble des demandes de regroupement familial venant des BPI. En ce qui concerne le traitement des demandes, le MAEE analyse le dossier dans son entièreté, y inclus les déclarations orales du BPI recueillies lors de l'entretien mené dans le cadre de la demande de protection internationale.

En ce qui concerne le lien familial, le BPI doit apporter un début de preuve, alors que pour les preuves des documents de voyage, le MAEE est plus flexible. Il est néanmoins conseillé d'ajouter ces dernières à la demande.

Il semble pourtant y avoir une divergence entre ce qui est prévu dans le texte de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration et l'interprétation qui en est faite par le MAEE. Ainsi, l'article 69 (2) prévoit que la demande, et non pas le dossier complet, doit être « *introduite* » endéans les 3 mois, tandis que le MAEE estime que le dossier devrait être complet endéans ce délai.

La CCDH est d'avis qu'il est important de prendre en compte la **situation spécifique de chaque BPI** et des obstacles qui pourraient l'empêcher de soumettre un dossier complet endéans le délai imparti et elle recommande aux autorités d'adopter une certaine **flexibilité et souplesse** en la matière. Tout en soulignant que chaque cas doit être traité de manière individuelle, il y a toutefois lieu d'insister sur une **transparence du processus décisionnel** et des conditions prises en compte et une **cohérence des décisions** et des exemptions accordées. La CCDH **recommande également de revoir l'interprétation restrictive de l'article 69(2) de la loi de 2008 en acceptant que les demandes, et non pas le dossier complet, doivent être introduites endéans le délai prévu.**

2. Membres de la famille admissibles au regroupement familial

Lorsqu'il s'agit de définir quels membres de la famille sont admissibles au regroupement familial avec le BPI, la loi de 2008 met en place des limites très claires. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que certains États membres de l'Union européenne limitent l'accès des BPI au regroupement familial à la famille « formée avant la fuite » du pays d'origine, en s'appuyant sur l'article 9 (2) de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Une telle distinction nie pourtant la réalité de nombreux réfugiés, qui passent de longues périodes en exil ou en fuite et forment des familles hors du pays d'origine et peut, dès lors, enfreindre l'article 14 combiné avec l'article 8 de la CEDH.²⁴ Cette question ne semble pourtant pas se poser au Luxembourg, puisque l'article 68 de la loi de 2008 définit le regroupement comme suit : « *l'entrée et le séjour sur le territoire des membres de la famille d'un ressortissant*

²³ Passerell a.s.b.l., *Fiche pratique : le regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection internationale*, 2018

²⁴ Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p. 48

de pays tiers y séjournant régulièrement, afin de maintenir l'unité familiale, que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant ».

Or, dans le contexte du regroupement familial, la famille est comprise de manière exclusivement biologique et le législateur se limite à une conception d'une famille nucléaire.

Ainsi, la loi de 2008 délimite strictement les membres de la famille qui peuvent joindre le regroupant au Luxembourg. Sont ainsi autorisés à venir le conjoint du regroupant, le partenaire avec lequel il a contracté un partenariat enregistré et les enfants célibataires de moins de dix-huit ans du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire (art.70 § 1).

Par ailleurs, le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions (ci-après « ministre ») peut autoriser le regroupement familial avec des ascendants en ligne directe et du premier degré du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire, à condition qu'ils soient à charge du regroupant et privés de soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine ainsi qu'avec les enfants majeurs non mariés du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire s'ils sont objectivement incapables de subvenir à leurs besoins en raison de leur état de santé (art.70 § 5).

Donc, contrairement à la première catégorie de personnes, le législateur pose des conditions strictes à remplir et accorde un pouvoir d'appréciation au ministre.

Pour ce qui est des membres de la famille du regroupant mineur non accompagné (ci-après « MNA »), il s'agit d'une situation particulière avec des règles et problématiques spécifiques qui seront analysées plus en détail à la fin de ce chapitre.

Alors que l'article 10 (2) de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial donne aux États membres de l'Union européenne la possibilité d'inclure dans leur législation nationale une disposition permettant de prendre en considération d'autres membres de la famille du BPI, cet article n'a pas été transposé en droit luxembourgeois, qui circonscrit la notion de membre de famille autant que possible à la famille nucléaire. Or, une telle définition ne correspond pas au schéma familial de nombreux BPI vivant au Luxembourg. Ainsi, contrairement aux schémas classiques connus en Europe, les ascendants, la fratrie, les neveux et nièces et les cousins vivent souvent sous le même toit et sont considérés comme faisant partie de la cellule nucléaire de la famille. Le présent chapitre analysera les différents problèmes que présente la rigide définition de la famille, prévue par le législateur luxembourgeois et souvent appliquée à la lettre par les autorités nationales, pour les BPI.

Conjoints et partenaires

En ce qui concerne les personnes en couple, le législateur luxembourgeois autorise le regroupement familial uniquement avec le conjoint du regroupant ou le partenaire de celui-ci si'il s'agit d'un partenariat enregistré. Contrairement aux recommandations des acteurs internationaux²⁵, les autres formes de relation, par exemple les personnes fiancées ou les personnes entretenant depuis longtemps une relation stable, ne sont pas prises en compte.

Alors que les autorités nationales font preuve d'une certaine flexibilité en cas de mariage coutumier, elles insistent sur une application stricte de la législation nationale dans les autres cas.

²⁵ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p.5 ; UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, juillet 2011, p.271

Ainsi, le MAEE a confirmé que si les personnes ne sont pas mariées ou en partenariat enregistré, même si elles ont des enfants en commun, elles devront remplir les conditions prévues à l'article 78 de la loi de 2008.

D'après cette disposition, le ministre peut, entre autres accorder une autorisation de séjour pour raisons privées « *au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas les conditions du regroupement familial, mais dont les liens personnels ou familiaux, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus* ». Le regroupant devra pourtant disposer de la couverture d'une assurance maladie, d'un logement approprié et de ressources suffisantes rendant ainsi de fait l'accès au regroupement familial pratiquement impossible. Une autre difficulté, constatée par différents acteurs du terrain, est le fait pour les couples non mariés d'apporter la preuve de la stabilité de leur relation, en particulier lorsque cette relation a dû être cachée pour des raisons impérieuses ou autres.

Une telle approche restrictive favorise le recours des BPI à des voies de migration illégales afin de faire venir leur partenaire de vie et leurs enfants jusqu'au Luxembourg, ce qui les rend vulnérables à l'exploitation et les expose aux violations des droits humains.

La CCDH insiste sur le fait qu'**une telle définition** étroite ne prend pas en compte les différents facteurs ou choix d'ordre personnel qui font que deux personnes ne se sont pas mariés légalement et **ne correspond ni aux recommandations internationales²⁶, ni à la jurisprudence de la CourEDH²⁷.**

Pour ce qui est des personnes ayant conclu un mariage coutumier, les pratiques semblent varier en fonction du cas ou du pays d'origine du BPI. Parfois, les mariages coutumiers (p.ex en église) sont acceptés si la preuve d'une vie commune peut être rapportée ou s'il y a des enfants en commun. Selon les informations dont dispose la CCDH, des certificats ou documents religieux établis en Érythrée seraient plutôt facilement acceptés par le service compétent au ministère. Par contre, la CCDH a aussi été informée qu'un Érythréen qui s'était marié dans une église orthodoxe en Suède a eu des difficultés à voir son mariage reconnu par les autorités luxembourgeoises.

En ce qui concerne les partenariats enregistrés, il y a lieu de relever positivement leur inclusion dans la définition de la famille nucléaire. La CCDH estime pourtant qu'il est difficile de s'imaginer qu'elle pourrait vraiment permettre le regroupement de couples de même sexe, alors que la plupart des BPI viennent de pays où ce statut n'existe pas au plan juridique et où ils pourraient même être poursuivis à cause de leur orientation sexuelle. Le MAEE note que jusqu'ici, il n'y a eu que peu de demandes de protection internationale de la part des personnes LGBTI²⁸ invoquant cette circonstance comme raison de persécution. De même, les autorités ont confirmé n'avoir reçu aucune

²⁶ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p.5

²⁷ Al-Nashif c. Bulgarie, requête n° 50963/99 (20 juin 2002) paragraphe 112 ; Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni, requête n° 9214/80, n° 9473/81 et n° 9474/81 (28 mai 1985), paragraphe 63 ; Pajić c. Croatie, requête n° 68453/13 (23 février 2016), paragraphe 64, citant P.B. et J.S. c. Autriche, requête n° 18984/02 (22 juillet 2010), paragraphes 27 à 30 ; Schalk et Kopf c. Autriche, requête n° 30141/04 (22 novembre 2010) paragraphes 91 à 94. Voir également Taddeucci et McCall c. Italie, requête n° 51362/09 (30 juin 2016), paragraphes 94 à 98

²⁸ Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex

demande de la part d'un BPI homosexuel demandant le regroupement familial avec un partenaire ou époux, du moins pendant les deux dernières années. La CCDH souligne pourtant que ce fait ne permet pas nécessairement de conclure que le nombre réel des personnes concernées parmi cette population est si bas.²⁹ Différentes raisons peuvent mener les personnes LGBTI à vouloir cacher leur orientation sexuelle ou identité de genre, dont notamment la crainte d'être considéré comme menteur ou de devoir prouver leur orientation sexuelle/identité de genre, la crainte de voir ces informations dévoilées aux autres DPI ou BPI, etc. La CCDH estime que **la condition d'enregistrement du partenariat dans le pays d'origine peut poser des difficultés insurmontables pour les personnes LGTBI** dont les relations ne sont que rarement reconnues et, de ce fait, constituer un obstacle à l'exercice réel de leur droit au regroupement familial.

Finalement, la CCDH **invite le gouvernement** à suivre les recommandations internationales en ce qu'il est demandé **de revoir sa définition restrictive de la notion de couple afin de l'étendre au-delà des mariages et partenariats enregistrés.**

Enfants

Alors que l'article 70 (1) de la loi de 2008 autorise le regroupement familial avec les enfants du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire enregistré, cette possibilité est strictement limitée aux enfants célibataires mineurs.

Les enfants majeurs sont exclus, sauf s'ils sont célibataires et dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé (art. 70 §5). Il s'agit donc d'une situation très spécifique.

Cette disposition ignore ainsi les enfants qui ont atteint depuis peu l'âge de la majorité et qui peuvent encore être, financièrement et émotionnellement, dépendants de leurs parents. Face au risque accru d'exploitation et de violences sexuelles, surtout dans des zones de conflit, les jeunes filles se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable. Certains acteurs regrettent que la loi de 2008 distingue entre les enfants des ressortissants de pays tiers et ceux des citoyens européens, alors que pour ces derniers, les descendants âgés de moins de 21 ans sont considérés comme faisant partie de la famille³⁰, tandis que pour les ressortissants de pays tiers seuls les descendants de moins de 18 ans sont des membres de la famille au sens de la loi.

De même, les enfants mineurs non-biologiques accueillis, pris en charge ou adoptés de fait sont exclus du droit au regroupement familial. Or, il arrive fréquemment que, dans le contexte de conflits et de guerre, des familles accueillent en leur sein des enfants d'autres membres de la famille, par exemple des neveux/nièces ou enfants des cousins qui font pourtant partie de la cellule familiale. Ces enfants ne sont pas du tout pris en compte et n'ont pas la possibilité d'être réunis avec le regroupant. Il échet néanmoins de mentionner positivement que les autorités luxembourgeoises acceptent les *kafâlas*³¹, qui sont pratiquées dans nombreux pays musulmans au lieu des

²⁹ Voir p.ex. Cour administrative, 31 juillet 2019, n°42486C

³⁰ Art. 12 1) c) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration

³¹ Voir p.ex. Émilie Barraud, *Kafâla transnationale. Modalités de formation des familles kafilates de France*, paru dans Autrepart 2011/1-2 (n°57-58), pp 247-261 ; voir aussi l'Ombuds Comité pour les droits des enfants, *Rapport annuel 2017*, pp.84-85

adoptions, au même titre que les adoptions officielles quand il s'agit de reconnaître un mineur comme enfant d'un regroupant et/ou de son conjoint.

Finalement, en cas de garde partagée, la loi exige que l'autre titulaire du droit de garde ait donné son accord au regroupement, créant ainsi une condition supplémentaire à remplir par le regroupant. Or, dans un contexte de guerre, il peut s'avérer difficile pour un BPI de fournir une preuve officielle lorsque les familles sont recomposées ou l'autre parent de l'enfant a disparu, sans qu'il y ait de jugement de divorce ou de document officiel. Il semble pourtant que dans certains cas, les autorités luxembourgeoises ont pu faire preuve d'une certaine flexibilité quant à la preuve de l'accord de l'autre parent et la CCDH les encourage à faire bénéficier toutes les personnes concernées des mêmes critères et de la même flexibilité en tenant compte des spécificités de chaque cas.

La CCDH recommande au gouvernement de tenir compte de la diversité des liens familiaux qui peuvent exister dans le contexte de l'asile et de l'immigration et de **reconnaître notamment les mineurs non-biologiques et les enfants majeurs financièrement et/ou émotionnellement dépendants de leurs parents**. Les descendants des regroupants âgés de moins de 21 ans devraient également être considérés comme faisant partie de la famille, à l'instar des descendants de citoyens européens.

Parents dépendants

À part les enfants majeurs célibataires dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé, le ministre peut aussi autoriser le regroupement familial pour les ascendants en ligne directe et du premier degré du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire s'ils sont à sa charge et privés de soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine.

La condition posée est donc une condition de dépendance et dans la pratique, elle est interprétée par les autorités et par les juridictions luxembourgeoises³² comme une dépendance purement financière qui doit être prouvée par des contributions financières régulières. Le MAEE regarde ainsi si avant avoir quitté son pays d'origine et après avoir reçu le statut, le BPI soutenait financièrement ses parents, ou pas.

Plusieurs interlocuteurs de la CCDH ont estimé qu'une telle approche ne prenait pas en compte la réalité des BPI. Il a ainsi été critiqué que dès qu'un enfant majeur est resté avec les parents dans le pays d'origine, le MAEE en tire la conclusion que les parents disposent du soutien familial nécessaire. Ce raisonnement n'est pas compréhensible pour les BPI et crée beaucoup de tensions au niveau des familles. Il n'est pas du tout évident que le frère/la sœur puisse toujours s'occuper des parents dans un pays de guerre, surtout si c'était le regroupant qui s'est toujours occupé des parents. Par ailleurs, dans certains pays, une fois que la fille se marie, il est considéré qu'elle ne fait plus partie de la famille et elle ne pourra pas aider ses parents financièrement. Il a par ailleurs été souligné que la preuve du soutien financier peut s'avérer difficile à apporter pour les personnes dont les proches vivent encore dans des zones de conflit, du fait que l'accès aux services financiers peut être entravé.

Finalement, il échet encore de souligner que le regroupement familial avec la fratrie n'est pas du tout prévu par le législateur. En principe, dans ces cas, uniquement des motifs humanitaires exceptionnels sont acceptés. On regarde aussi le lien de

³² Voir p.ex. Cour administrative, 15 mars 2018, n°49345C ; Tribunal administratif, 21 novembre 2017, n°38908 ; Tribunal administratif, 18 octobre 2017, n°38475 ;

dépendance : La CCDH a ainsi été informée du cas d'un BPI qui a pu faire venir sa sœur mineure, parce qu'il a réussi à démontrer qu'elle n'avait personne d'autre (pas de parents ou fratrie) pour la prendre en charge dans le pays d'origine.

La CCDH tient à souligner qu'une telle interprétation ne correspond pas aux recommandations internationales et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »)³³. À titre d'exemple, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (ci-après « UNHCR ») recommande d'interpréter le concept de « famille » de manière flexible afin de prendre en compte la dépendance sociale, émotionnelle et économique entre les membres de la famille, sans insister sur une dépendance complète.³⁴

La CCDH invite les autorités à s'inspirer des bonnes pratiques et des lignes directrices sur l'interprétation de la notion de dépendance³⁵ et d'adopter une approche plus souple qui permet une évaluation du soutien émotionnel, juridique, social, matériel ou financier ainsi que d'autres liens et soutiens entre le BPI et ses membres de famille.

Mineurs non accompagnés

Comme déjà annoncé, quand il s'agit du regroupement familial des mineurs non accompagnés au Luxembourg, des règles spécifiques s'appliquent. Ainsi, selon l'article 70 (4) de la loi de 2008, le ministre autorise le MNA à être joint par les ascendants directs au premier degré sans exiger qu'ils soient à sa charge ou qu'ils soient privés du soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine. Cette exception s'explique par le fait qu'un enfant a le droit d'être réuni le plus rapidement possible avec ses parents et ceci nonobstant leur situation financière. Par ailleurs, le paragraphe 5 précise que le MNA peut être joint par un « *tuteur légal ou tout autre membre de la famille du mineur non accompagné, bénéficiaire d'une protection internationale, lorsque celui-ci n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent être retrouvés* ». La CJUE a par ailleurs précisé dans un arrêt préjudiciel de 2018 que le moment auquel doit être apprécié l'âge d'un DPI pour qu'il puisse être considéré comme mineur et ainsi bénéficiaire du droit au regroupement familial spécifique, était celui de son entrée sur le territoire, respectivement de sa demande de protection internationale et non pas la date à laquelle le statut de protection internationale lui a été accordé.³⁶

Alors que la législation semble couvrir toutes les situations, tel n'est pas le cas en réalité. Ainsi, la loi ne mentionne nulle part la fratrie du MNA. Celui-ci a donc le droit de se faire rejoindre par ses parents, mais non pas par ses frères et sœurs. Le MAEE insiste qu'une analyse au cas par cas est faite. Les autorités notent que si le frère/la sœur du MNA est mineur(e), il/elle pourra joindre le MNA avec les parents. S'il s'agit

³³ La CJUE considère que la qualité de membre de la famille «à charge» résulte d'une situation de fait caractérisée par la circonstance que le soutien juridique, financier, émotionnel ou matériel du membre de la famille est assuré par le regroupant ou son conjoint/partenaire (voir e.a. l'affaire 316/85, Lebon, 18 juin 1987, points 21 et 22; l'affaire C-200/02, Zhu et Chen, 19 octobre 2004, point 43; l'affaire C-1/05, Jia, 9 janvier 2007, points 36 et 37; dans l'affaire C-83/11, Rahman et autres, 5 septembre 2012, points 18 à 45)

³⁴ UNHCR, *Family reunification in Europe*, octobre 2015

³⁵ UNHCR, *Family Reunification in the context of resettlement and integration*, juin 2001; Commission européenne, *lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial (Communication)*, 3 avril 2014, COM (2014) 210 final ; UNHCR, *Refugee Family Reunification*, pp. 7-8

³⁶ CJUE, affaire A et S/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-550/16, 12 avril 2018

d'une personne majeure, cela dépendra de la situation. Par ailleurs, les différences culturelles seront également prises en compte. S'il s'agit d'une jeune fille musulmane, tout justement devenue majeure, et ayant vécu avec les parents, elle pourra aussi joindre le MNA avec les parents. Par contre s'il s'agit d'une personne qui est partie du domicile des parents et qui a sa propre famille, la réponse va être négative.

Ceci peut mener à des situations compliquées et extrêmement difficiles qui risquent de diviser des familles en obligeant les parents rejoignant le MNA à laisser leurs autres enfants derrière eux et le cas échéant, en grand danger.

Se pose aussi la question de savoir si un MNA dont le frère/la sœur majeur(e) ou un autre membre de famille se trouve également au Luxembourg est toujours à considérer comme non accompagné. La conséquence en serait que si cet enfant veut faire venir ses parents au Luxembourg, il doit prouver qu'ils sont à sa charge ce qui paraît absolument impossible à faire pour un enfant mineur, surtout non accompagné.

Tout en soulignant qu'ils examinent chaque situation individuellement, les autorités ont néanmoins confirmé, qu'en principe, elles ne considéreraient un tel mineur pas comme non accompagné. Les personnes auditionnées par la CCDH ont critiqué le fait que les autorités ne prennent pas en compte que le frère/la sœur a sa propre famille dont il/elle doit s'occuper et ne prend pas en charge financièrement le mineur. Ils soulignent en fait qu'il n'existe pas d'obligation de prise en charge pour la fratrie. Voilà pourquoi, certains avocats recommandent aux membres de la famille du MNA de ne pas se faire nommer comme tuteur dudit mineur afin d'éviter de poser un obstacle au regroupement familial avec les parents de l'enfant. La CCDH regrette que la pratique actuelle mène à des situations où des MNA se trouvent sans tuteur. Elle souligne que dans ce contexte, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) note que *« les tuteurs sont l'une des composantes primordiales d'un système de protection des enfants privés de leur milieu familial et qui ne peuvent pas faire représenter leurs intérêts par leurs parents. Ils sont essentiels pour préserver l'intérêt supérieur et le bien-être général de l'enfant (...) »*.³⁷

La CCDH rappelle que les enfants ne devraient pas être séparés de leurs parents sauf si c'est nécessaire et dans leur intérêt supérieur.³⁸ Dans l'Observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, il est souligné que *« les États parties doivent veiller à ce que les demandes de réunification familiale soient traitées dans un esprit positif, avec humanité et diligence, et notamment faciliter le regroupement des enfants avec leurs parents. Si les relations de l'enfant avec ses parents ou ses frères et sœurs ont été interrompues par la migration (parents ayant migré sans l'enfant ou enfant ayant migré sans ses parents ou ses frères et sœurs), il faudrait tenir compte du principe de la préservation de l'unité familiale lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant en vue de la prise d'une décision relative à la réunification familiale. »*³⁹

³⁷ FRA, *Régimes de tutelle pour les enfants privés de soins parentaux dans l'Union européenne- Résumé*, 2018

³⁸ Article 9 de la Convention relative aux droits de l'enfant

³⁹ Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte

Afin de respecter la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et la jurisprudence de la CourEDH⁴⁰, la CCDH exhorte les autorités à faire preuve de flexibilité afin de permettre à tous les mineurs non accompagnés d'être réunis avec leurs parents et leur fratrie.

En conclusion, la CCDH invite les autorités à **utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humaine possible** en tenant compte de tous les aspects que revêt chaque situation individuelle. La CCDH recommande au gouvernement **d'étendre la liste des membres de la famille d'un BPI qui sont autorisés à le rejoindre dans le cadre du regroupement familial**, afin d'y inclure également ceux qui font partie de la cellule familiale et qui dépendent, sous une forme ou une autre, du BPI. Elle insiste sur l'importance de prendre en compte tous les aspects de la notion de « dépendance ». Plus particulièrement, **la CCDH exhorte les autorités à respecter le principe de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision de regroupement familial qui concerne notamment un MNA.**

3. Localisation des membres de la famille

Dans le contexte de leur fuite de leur pays d'origine, les BPI ont parfois perdu contact avec les membres de leur famille et dans certains cas, leurs recherches peuvent s'avérer difficiles et prendre beaucoup de temps.

Le MAEE ne fournit pas une aide directe dans ces situations, mais sur demande explicite de la part du BPI, il peut établir le contact avec certaines organisations comme l'Organisation internationale pour les migrations (ci-après OIM) ou l'UNHCR qui peuvent le cas échéant offrir une aide dans la localisation des membres de la famille. Dans ce contexte, il y a également lieu de mentionner que le service *Rétablissement des Liens Familiaux* de la Croix-Rouge luxembourgeoise peut également aider les migrants et les réfugiés à retrouver des membres de leur famille à l'étranger. Dès l'introduction de leur demande de protection internationale, les DPI peuvent faire une demande de rétablissement de lien auprès de la Croix-Rouge qui collaborera avec le Comité international de la Croix-Rouge et d'autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour lancer une recherche.⁴¹ En 2013, la Croix-Rouge a également lancé son outil en ligne « Trace the Face »⁴² qui permet à tout migrant et à sa famille de poster son portrait photo avec l'espoir d'être reconnu par le proche dont il est sans nouvelle. Dans ce contexte, le MAEE permet également aux DPI/BPI de publier leurs annonces sur les murs de la salle d'attente du ministère. **La CCDH salue tous les efforts entrepris par la société civile et elle invite les autorités luxembourgeoises à fournir systématiquement une aide aux BPI dans la localisation des membres de leur famille**, ou, du moins, à établir un contact avec les services compétents sans attendre une demande explicite de la part du BPI.

des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017

⁴⁰ Dans l'arrêt Mamousseau et Washington c. France, n°39388/05, 6 décembre 2007, la Cour a considéré que l'intérêt supérieur de l'enfant a pour objet de « *maintenir ses liens avec sa famille, sauf dans les cas où celle-ci s'est montrée particulièrement indigne, car briser ce lien revient à couper l'enfant de ses racines* ».

⁴¹ <https://familylinks.icrc.org/fr/pages/pays/luxembourg.aspx>

⁴² www.tracetheface.org

4. Preuve des liens familiaux

Selon l'article 73 (1) de la loi de 2008, toute demande de regroupement familial soumise par un ressortissant de pays tiers doit être accompagnée « *des preuves que le regroupant remplit les conditions fixées et de pièces justificatives prouvant les liens familiaux, ainsi que des copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille* ».

En outre, dans le cas de familles monoparentales, la preuve de l'autorité parentale ou du décès de l'autre parent est exigée. Ainsi la loi de 2008 prévoit à l'article 70 (1) que le regroupant a droit au regroupement familial avec un enfant célibataire de moins de dix-huit ans, à condition d'en avoir le droit de garde et la charge, « *et en cas de garde partagée, à la condition que l'autre titulaire du droit de garde ait donné son accord* ».

Ces exigences représentent cependant souvent un **défi majeur pour les BPI** qui peuvent rencontrer des difficultés particulières à prouver l'identité de leurs membres de famille et surtout à fournir des documents officiels prouvant les liens familiaux. Les raisons en sont multiples. Ainsi, les documents requis peuvent avoir été laissés à la hâte dans le pays d'origine ou ont été perdus pendant la fuite. Les procédures administratives dans la recherche d'un document officiel (copies ou nouveaux) peuvent exposer les membres de la famille du BPI à des contacts répétés avec les autorités du pays d'origine, ce qui peut les mettre dans des situations difficiles ou même les exposer à un danger direct. Il peut, par ailleurs, également s'avérer excessivement compliqué ou même impossible d'obtenir lesdits documents si le pays d'origine est un État défaillant ou au milieu d'un conflit grave, ou encore si les institutions de ce pays refusent toute coopération.

Dans ce contexte, le UNHCR note qu' « *il est en effet nécessaire de considérer les risques de protection pour les personnes concernées, pouvant résulter du contact établi avec les autorités du pays d'origine. Le fait même de mettre en présence un bénéficiaire de protection internationale ou les membres de sa famille avec les autorités de son pays d'origine est inapproprié et doit être évité.*»⁴³

Alors que dans certains cas, les BPI n'arrivent pas à obtenir ces documents, dans d'autres cas, ils n'existent tout simplement pas. Ainsi, en Afghanistan, la mère ne figure pas sur l'acte de naissance de son enfant.

Voilà pourquoi, la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial oblige les États membres à prendre en compte d'autres éléments de preuve lorsque le réfugié ne peut fournir de pièces justificatives officielles.

En droit luxembourgeois, l'article 73 de la loi de 2008 prévoit dans son paragraphe 2 que pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, les autorités « *peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant ou les membres de la famille, ainsi qu'à tout examen et toute enquête jugés utiles* ».

Le paragraphe 3, qui transpose l'article 11 (2) de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, précise que « *Lorsqu'un bénéficiaire d'une protection internationale ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, il peut prouver l'existence de ces liens par tout moyen de preuve. La seule*

⁴³ UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2013, p.22

absence de pièces justificatives ne peut motiver une décision de rejet de la demande de regroupement familial. »

La Direction de l'Immigration confirme que les **liens familiaux peuvent être prouvés par tous moyens**, dont notamment des attestations, des photographies ou des mails et insiste sur une analyse du dossier dans son entièreté. Ainsi, les autorités notent que l'absence d'un certificat de baptême ou de mariage est moins problématique que s'il s'agit effectivement d'un document d'identité. Si beaucoup d'autres éléments sont déjà présents, les autorités sont moins strictes, mais elles ont néanmoins besoin de certains éléments sur lesquels elles peuvent se baser.

Les exigences et l'acceptation de certains documents peuvent aussi varier en fonction du pays d'origine. Ainsi par exemple, pour l'Éthiopie, le « *Emergency travel document* » est un document important qui devrait figurer dans le dossier, alors que pour le Soudan, ce document n'est évidemment pas requis. Un autre exemple, mentionné par différentes personnes auditionnées par la CCDH, concerne les Érythréens, pour lesquels un certificat de baptême est accepté pour établir un lien de parenté, alors que tel n'est pas le cas pour les autres nationalités.

La CCDH encourage la Direction de l'Immigration à pleinement faire usage de tout arsenal législatif pour permettre aux BPI de rapporter la preuve des liens de famille. Ceci doit également inclure des entretiens individuels avec les concernés ; mesure encore trop peu utilisée en pratique et pourtant efficace pour faciliter l'instruction des dossiers.

Un autre problème est lié aux documents d'attestation et au **risque de falsifications**.

En cas de doute, les autorités luxembourgeoises vérifient l'authenticité des documents officiels versés à l'appui de la demande de regroupement familial en les envoyant au service de contrôle de la Police à l'aéroport qui va réaliser une expertise de ces documents. Or, il faut souligner que la détection de faux n'est pas une science exacte. La Direction de l'Immigration note que pour les documents d'identité, ce service pourra presque avec certitude dire s'il s'agit d'un faux. Pour les autres documents officiels, par exemple les actes de naissance, la tâche s'avère plus difficile.

En ce qui concerne les incohérences de l'orthographe des noms figurant sur les différents documents, le MAEE affirme que l'acceptation du document dépendra du degré d'incohérence (s'il s'agit de traits d'union qui font défaut, ce n'est pas grave, mais si les noms sont complètement différents cela peut poser un problème).

Le MAEE note que ses agents participent à des ateliers internationaux afin d'avoir un échange sur les documents qui sont acceptés par les différents pays. En outre, le MAEE fait encore savoir que dans les cas où un doute persisterait, c'est-à-dire que si on ne peut pas prétendre avec certitude qu'il s'agit d'un faux ou pas, le doute serait alors traité au profit du regroupant.

Or, selon les informations dont dispose la CCDH, le service de contrôle de la Police refuserait, dans certains cas, de reconnaître l'authenticité d'un document (p. ex un permis de conduire), même si ce dernier est reconnu par les autorités d'un autre pays, alors qu'elle admet ne pas pouvoir dire avec certitude qu'il s'agit d'un faux. Certains interlocuteurs de la CCDH se sont néanmoins accordés à dire que le MAEE serait encore plus strict, car il écarterait le document s'il y a le moindre doute quant à l'authenticité des documents présentés.

Finalement, il a été souligné que le risque de recourir à des faux documents serait motivé par le bref délai des 3 mois impartis pour déposer le dossier « complet ». Comme les procédures dans le pays d'origine sont souvent lentes et encombrantes, il semble dès lors plus simple de recourir à de faux documents, lesquels peuvent être obtenus beaucoup plus rapidement.

Dans nombreux États membres de l'UE, le **recours aux tests ADN** dans le cadre des procédures de regroupement familial est devenu très fréquent et souvent même la méthode préférée pour établir les liens de filiation lorsque les intéressés ne sont pas en mesure de fournir des documents officiels.⁴⁴

Ces tests ADN font cependant l'objet de critiques et soulèvent un nombre de questions d'ordre éthique. Ils peuvent avoir des conséquences importantes sur le droit à la vie privée⁴⁵ et l'unité familiale. Il se pose aussi un problème au niveau des coûts exorbitants de tels tests.⁴⁶ La CCDH renvoie dans ce contexte à un avis du Conseil consultatif national d'éthique français de 2007, dans lequel ce dernier avait souligné que « *L'identité d'une personne et la nature de ses liens familiaux ne peuvent se réduire à leur dimension biologique* » et attiré l'attention sur « *la dimension profondément symbolique dans la société de toute mesure qui demande à la vérité biologique d'être l'ultime arbitre dans des questions qui touchent à l'identité sociale et culturelle* ». ⁴⁷

Raison pour laquelle, les experts internationaux recommandent de n'avoir recours aux tests ADN pour vérifier les relations familiales que lorsque des doutes sérieux subsistent après que tous les autres moyens de preuves aient été examinés ou lorsqu'il existe de solides indices d'intention frauduleuse. Dans certains dossiers, le recours aux tests ADN peut effectivement permettre de débloquer et d'accélérer la procédure.

Contrairement aux législations d'autres pays européens, la législation luxembourgeoise ne prévoit pas explicitement le recours à des test ADN pour prouver les liens de filiation/parenté. L'approche des autorités luxembourgeoises correspond dès lors aux recommandations internationales. Ainsi, la Direction de l'Immigration souligne ne jamais exiger des tests ADN de la part des BPI. Pourtant, si le BPI n'arrive pas à prouver les liens familiaux par d'autres moyens et qu'il offre lui-même de faire un test ADN, ce dernier ne peut pas être refusé alors que la loi prévoit que l'existence des liens familiaux peut être prouvée « *par tout moyen de preuve* ». Le MAEE ne prend néanmoins pas en charge les frais d'un tel test ADN.

La CCDH estime que **le recours aux tests ADN devrait toujours rester une mesure de dernier ressort**. Elle insiste en outre sur l'importance de protéger la dignité

⁴⁴ Voir UNHCR, Legal and Protection Policy research Series, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and others in need of international protection in the context of family reunification*, janvier 2018, pp. 81-85

⁴⁵ UNHCR, *UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, juin 2008; Voir aussi Observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies adressées au Danemark, CCPR/CO/70/DNK, 31 octobre 2000, "DNA testing may have important implications for the right of privacy under article 17 of the Covenant. Denmark should ensure that such testing is used only when necessary and appropriate to the determination of the family tie on which a residence permit is based (art. 23)."

⁴⁶ UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2013, p.22

⁴⁷ Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, *Avis n° 100 Migration, filiation et identification par empreintes génétiques*, 4 octobre 2007

humaine et les droits fondamentaux des personnes concernées. **Si les autorités luxembourgeoises décident dans le futur de proposer un tel test au BPI, la CCDH les exhorte à définir des règles claires et précises**⁴⁸ et de veiller à la protection de ces données particulièrement sensibles. Elle souligne que dans un tel cas, **il est recommandé de rembourser les frais y liés si le résultat est positif.**⁴⁹

Face à toutes ces difficultés que la pratique actuelle démontre, la CCDH recommande aux autorités luxembourgeoises **de faire preuve d'une certaine souplesse en tenant dûment compte des obstacles que les personnes peuvent rencontrer.** Si la CCDH reconnaît la nécessité de prévenir les abus, elle exhorte les autorités à appliquer systématiquement le principe selon lequel le doute profite au regroupant : il faut éviter qu'une attitude de méfiance générale règne au sein des autorités. Finalement, la CCDH note qu'une approche plus flexible permettant l'introduction d'une demande partielle endéans le délai prévu, qui pourra être complétée par la suite, réduirait également le risque du recours à des documents falsifiés.

5. Coûts du regroupement familial

Un des plus importants obstacles à l'exercice du droit au regroupement familial, qui a unanimement été mis en exergue par les interlocuteurs de la CCDH, est celui du financement. Les coûts financiers liés au regroupement familial peuvent notamment inclure les frais de déplacement, souvent lointains, dans des ambassades ou consulats luxembourgeois ou belges (transport, hôtel) ainsi que le voyage au Luxembourg, les frais liés à l'obtention des documents officiels et leur traduction, et, si applicables, les tests ADN.

S'agissant de la traduction des documents, il y a lieu de noter que certains pays, comme la Syrie, fournissent déjà des documents traduits ou disposent de documents types dans plusieurs langues. Or, souvent les BPI doivent faire traduire de nombreuses pages, ce qui peut s'avérer très coûteux. De manière générale, l'avocat du BPI avance les frais de traduction et se fait rembourser par la suite par le biais de l'assistance judiciaire. Il existe pourtant aussi des situations où, d'une part, certains avocats refusent d'avancer les frais, et, d'autre part, le BPI n'a pas d'avocat et pour qui rien n'est alors prévu. Par ailleurs, il peut aussi s'avérer compliqué de trouver un traducteur assermenté dans la langue requise.

Alors que toute situation est différente et qu'on ne peut pas déterminer un montant type, il n'en est pas moins que celui-ci peut atteindre quelques milliers d'euros par membre de famille. Ceci représente des proportions excessives par rapport aux possibilités financières des BPI au Luxembourg, qui, il ne faut pas oublier, ne reçoivent pendant leur procédure de protection internationale qu'une allocation mensuelle de 25 euros et qui n'avaient, et n'ont en pratique souvent toujours pas, accès au marché du travail. Comme les BPI ne peuvent pas obtenir un prêt auprès d'un institut financier au Luxembourg, ils dépendent exclusivement de l'aide venant de tiers afin de pouvoir financer leur regroupement familial.⁵⁰

⁴⁸ UNHCR, *UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*

⁴⁹ *Ibid*, p. 8

⁵⁰ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p. 15-16

Caritas et la Croix-Rouge offrent, sous certaines conditions, des secours remboursables une fois que l'autorisation pour le regroupement familial a été accordée.⁵¹ En ce qui concerne la Croix-Rouge, il a été souligné qu'elle peut prendre en charge des dépenses documentées notamment par des factures (billet d'avion, hôtel, etc.), mais ne donne pas d'argent liquide afin d'éviter le risque que cet argent alimente des réseaux criminels.

Or, nombreux sont aussi ceux qui s'endettent lourdement chez leurs compatriotes, ce qui crée un énorme risque d'exploitation.⁵²

Si les BPI reçoivent le revenu d'inclusion sociale (REVIS) et d'autres aides (p.ex allocation de vie chère, allocation familiale, etc.), la grande partie de ce montant est utilisée pour payer leur loyer à l'Office national de l'accueil (ONA), (anciennement Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), pour l'hébergement dans les foyers ou à un propriétaire privé pour la location d'une chambre ou d'un appartement.

Or, certains BPI utilisent ce revenu pour payer les frais liés au regroupement familial au lieu de payer le loyer à l'ONA.⁵³ Il semble s'agir d'une pratique assez courante chez les BPI, qui naît d'un sentiment de désespoir dans le financement de leur demande de regroupement familial. La CCDH a aussi été informée que certains agents de l'ONA permettent aux BPI d'échelonner leurs loyers.⁵⁴ Il s'agit néanmoins d'une démarche non officielle et informelle qui dépend de l'agent en charge.

Il y a encore lieu de souligner que les BPI qui n'ont pas atteint l'âge de 25 ans, ne bénéficient pas d'un REVIS, alors qu'ils sont souvent mariés et ont des enfants à charge. Ces cas de figure rendent forcément le financement d'une telle démarche de regroupement encore plus difficile.

Les offices sociaux de certaines communes⁵⁵ accordent des aides financières dans le cadre du regroupement familial, qui sont à rembourser plus tard. Or, il n'y pas de ligne fixe et les montants alloués peuvent varier en fonction de l'office social. Il y lieu de souligner que nombreuses communes n'offrent pas du tout ce type d'aide.

Le gouvernement n'intervient à aucun moment, par des subsides ou des avances, dans le financement du regroupement familial des BPI. Les autorités justifient cette approche en soulignant que les autres ressortissants de pays tiers qui font une demande de regroupement familial ne reçoivent pas d'aide financière non plus et indiquent à cet égard qu'on ne peut pas créer une différence de traitement.

L'absence de tout soutien financier de la part de l'État est vue d'un œil critique par certains acteurs de la société civile qui regrettent ce changement d'approche défavorable aux BPI. Ainsi, il a été souligné que l'ancien Commissariat du Gouvernement aux étrangers, le prédécesseur de l'OLAI, avançait certains frais engendrés par le regroupement familial, qui par la suite étaient saisis sur les allocations familiales.

⁵¹ European Migration Network-National Contact Point Luxembourg, *Le regroupement familial des ressortissants de pays tiers en UE: pratiques nationales*, 2016

⁵² Voir aussi : UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p.16

⁵³ Voir réponse du Ministre de l'Immigration et de l'Asile à la question parlementaire n°602 au sujet de la situation de réfugiés.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ P.ex. les offices sociaux de la ville de Luxembourg et de la ville d'Esch

Le MAEE affirme pourtant que si le regroupant ne réussit pas à faire venir sa famille faute de ressources financières endéans les 3 mois suivant l'autorisation du regroupement familial, il reçoit un nouvel accord de la part du MAEE. Si cette pratique en aval de l'obtention de l'accord au regroupement familial est certes louable, elle ne résout cependant en rien les problèmes liés au financement en amont dudit accord, ni ceux relatifs aux frais de voyage des personnes à regrouper.

S'il existe au niveau de l'ONA une démarche, qui permet au BPI d'échelonner leur loyer pour le logement fourni, **la CCDH recommande aux autorités de la formaliser afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement.**

Tout en étant consciente de la volonté du MAEE de ne pas créer des différences de traitement entre les BPI et les autres ressortissants de pays tiers, la CCDH rappelle que contrairement à ces derniers, les BPI n'ont souvent aucune source de revenus propre durant la procédure de protection internationale. Puisque le BPI met souvent du temps à rassembler les montants nécessaires, les coûts importants risquent de retarder de manière significative la procédure.⁵⁶ Comme l'UNHCR le souligne, « *ces longs délais prolongent les risques auxquels peuvent être exposées les familles à l'étranger et peuvent menacer leur santé physique et mentale, de même que la sérénité des bénéficiaires de protection internationale* ». ⁵⁷

Voilà pourquoi, en se faisant l'écho des recommandations de différents acteurs internationaux⁵⁸, **la CCDH invite le gouvernement à envisager d'accorder une aide financière remboursable aux BPI** pour leur permettre l'exercice effectif de leur droit au regroupement familial.

6. Obtention du titre de voyage et accès effectif aux ambassades

Une fois que la demande de regroupement familial a été acceptée, les membres de famille continuent souvent à rencontrer d'autres obstacles pratiques avant qu'ils puissent effectivement joindre le BPI au Luxembourg.

Ils reçoivent une autorisation de séjour temporaire qui est valable pour une période de 90 jours et durant laquelle ils doivent solliciter un visa. Afin d'obtenir un visa leur permettant de venir au Luxembourg, ils ont besoin d'un passeport ou d'un titre de voyage. Or, le UNHCR note que les difficultés pratiques d'obtenir ces documents constituent un des principaux obstacles au regroupement familial ou du moins mènent à des délais considérables.⁵⁹

Le fait d'obtenir ces documents de voyage et les visas peut s'avérer difficile pour des membres de famille qui sont restés dans le pays d'origine, mais aussi pour ceux qui sont eux-même réfugiés dans un autre pays. Dans un tel cas, les autorités luxembourgeoises peuvent délivrer un « laissez-passer ». ⁶⁰ Alors que la CCDH salue

⁵⁶ Voir Commission européenne, *Livre vert sur le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (Directive 2003/86/EC)*, 15 novembre 2011, COM (2011) 735 final, p. 8

⁵⁷ UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2013, p.23

⁵⁸ Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*; UNHCR, *Refugee Family Reunification*, pp.16

⁵⁹ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, pp.14-15

⁶⁰ Voir règlement grand-ducal du 9 mars 2015 modifiant le règlement grand-ducal du 7 mai 2009 fixant les modalités pour l'établissement d'un laissez-passer,

une telle approche flexible qui correspond aux recommandations internationales⁶¹, il échet néanmoins de souligner que les personnes doivent comparaître en personne auprès d'une des missions diplomatiques représentants les intérêts du Luxembourg. L'accès à ces dernières est pourtant très limité. Il existe en effet un très faible réseau d'ambassades luxembourgeoises dans les régions d'où viennent la majorité des BPI. Si le Luxembourg n'a pas de représentation consulaire dans un pays, il est, en principe, représenté par l'ambassade belge. Si la Belgique n'a pas non plus d'ambassade dans ce pays, le membre de famille devra se tourner vers la représentation diplomatique des Pays-Bas avec la restriction que ceux-ci ne délivrent pas *d'Emergency Travel Documents* lorsqu'ils agissent pour le compte des autorités luxembourgeoises. Très souvent, les membres de famille sont alors obligés de changer de pays de transit pour accomplir les démarches administratives, avec toutes les contraintes supplémentaires que cela engendre pour elles.

Or, comme le soulignent de nombreux acteurs internationaux⁶², le fait de se rendre à l'ambassade, respectivement au consulat d'un autre pays peut poser un risque de sécurité. Souvent les membres de famille se trouvent en dehors de leurs pays d'origine et le voyage vers l'ambassade ou le consulat peut s'avérer encore plus difficile ou même impossible (p.ex isolement des camps pour réfugiés ou absence d'ambassade/consulat dans le pays et donc besoin de parcourir de longues distances).

7. Informations sur le droit au regroupement familial

Il est important de garantir que les BPI reçoivent en temps opportun les informations pertinentes, complètes et exactes sur leur droit au regroupement familial ainsi que les conditions et délais à respecter afin de leur permettre de bénéficier des conditions plus favorables.

Comme Françoise Nsan-Nwet le note très justement, « *les migrants dont le statut de réfugié est reconnu pensent très souvent qu'ils sont arrivés au bout de leur périple tant le processus de reconnaissance de ce statut est primordial pour échapper à des persécutions dans leur pays d'origine. Ces derniers imaginent également que le statut ainsi procuré leur donne droit automatiquement au regroupement familial (...) [et] la majeure partie des bénéficiaires de protection internationale n'a pas conscience des conditions légales auxquelles les membres de leurs familles et eux-mêmes doivent se conformer pour obtenir ce sésame qu'est le regroupement familial.* »⁶³ En outre, dans une publication de 2012 sur les obstacles que les BPI en Europe peuvent rencontrer⁶⁴, l'UNHCR note que les BPI ne reçoivent pas toujours les informations adéquates dans une langue qu'ils comprennent ou que ces informations ne sont pas fournies de façon écrite. Il arrive aussi que les informations soient communiquées dans un langage trop compliqué ou uniquement sur demande expresse du BPI.

En ce qui concerne la situation au Luxembourg, tous les acteurs de la société civile auditionnés par la CCDH ont confirmé qu'il y avait un véritable manque d'informations relatives au regroupement familial qui étaient spécifiques à la situation des BPI.

<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2015/03/09/n2/jo>

⁶¹ UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, janvier 2018, p. 131

⁶² UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p. 11

⁶³ Droit luxembourgeois et européen de l'asile, Pasricisie Luxembourgeoise, juillet 2019, Françoise Nsan-Nwet, *Chapitre 21 : le regroupement familial en droit luxembourgeois*

⁶⁴ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p. 11

Certains acteurs de la société civile ont également soulevé le manque d'informations ciblant spécifiquement les mineurs non accompagnés.

Tout en soulignant que les DPI ne devraient pas attendre l'obtention du statut pour commencer à rassembler tous les documents nécessaires pour une demande de regroupement familial, le MAEE a confirmé ne pas fournir de manière proactive des informations sur le droit au regroupement familial et les conditions à remplir, ni lors de l'introduction de la demande de protection internationale ni une fois le statut obtenu.

La CCDH salue les efforts entrepris par les acteurs de la société civile afin de palier dans la mesure du possible à ce problème. Dans ce contexte, elle tient à relever l'initiative de la Caritas, qui aborde le regroupement familial lors des séances d'informations générales pour les DPI, intitulées « *DPI : just arrived* »⁶⁵, ainsi que lors des séances spécifiques sur le droit au regroupement familial. Depuis début 2019, ces dernières sont organisées en plusieurs langues (en français, en arabe, en perse et en tigrigna).⁶⁶

La CCDH estime néanmoins que cette responsabilité incombe au gouvernement luxembourgeois. Voilà pourquoi, la **CCDH recommande aux autorités luxembourgeoises d'élaborer**, le cas échéant, avec des acteurs de la société civile, **une fiche d'information** afin de garantir que tous les DPI et BPI aient les mêmes informations et surtout des informations venant d'une source officielle. Cette brochure devrait être disponible **dans plusieurs langues** et formulée de manière **claire, complète et compréhensible**. La CCDH recommande de la **distribuer aux BPI le plus tôt possible** et au plus tard au moment de la décision d'acceptation de la demande de protection internationale. Elle renvoie dans ce contexte à la Communication de la Commission européenne concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, dans laquelle cette dernière invite « *les États membres à fournir des informations claires sur le regroupement familial pour les réfugiés d'une manière opportune et compréhensible (par exemple, lors de l'octroi du statut de réfugié).* »⁶⁷

8. Durée de la procédure

L'UNHCR a critiqué la durée excessive des procédures de regroupement familial qui contribuent à prolonger ce qui est dans la majorité des cas une déjà très longue séparation entre le BPI et sa famille.⁶⁸

L'article 73 (6) de la loi de 2008 prévoit qu' « *au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, le ministre notifie sa décision par écrit au regroupé. Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande, ce délai peut être prorogé* ».

Selon les informations dont dispose la CCDH, en pratique les procédures de regroupement familial peuvent durer de 4 mois jusqu'à 2 ans en fonction de la

⁶⁵ En 2019, environ 400 personnes, essentiellement des DPI, ont participé à des séances d'informations organisées par la Caritas.

⁶⁶ 6 séances sur ce sujet avaient lieu en 2019 pour le total de 66 personnes.

⁶⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, Bruxelles, 3.4.2014, COM(2014) 210 final

⁶⁸ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p.13

complexité du dossier. Or, de manière générale, la durée moyenne d'attente pour une réponse de la part du MAEE est de 2 à 3 mois. Si le dossier n'est pas complet et s'il manque encore des documents, la durée d'attente peut se prolonger. Dans un souci de transparence sur le processus décisionnel, **la CCDH recommande de tenir le BPI informé tout au long du processus décisionnel**, et plus particulièrement en cas de délai prolongé. La CCDH souligne que l'obtention d'informations concernant l'avancement de la demande peut améliorer la disponibilité émotionnelle et mentale du BPI et faciliter son intégration dans la société d'accueil.

Finalement, **la CCDH invite les autorités à augmenter les moyens mis à disposition des différents services tant administratifs que policiers** pour éviter que ceux-ci ne soient débordés par la charge du travail relative à l'examen des demandes de regroupement familial et causent ainsi de grands retards dans l'instruction du dossier.

B. Après l'arrivée des membres de la famille au Luxembourg

1. Disparitions des membres de la famille

Dans le cadre de ses travaux, la CCDH a été informée de plusieurs cas où une fois le regroupement familial accordé, l'épouse, seule ou avec des enfants, respectivement le mari du regroupant, bien qu'ayant rejoint l'Europe, n'est jamais arrivé jusqu'au Luxembourg. Il n'est pas clair si la personne ne voulait pas rejoindre l'époux/épouse et a éventuellement décidé de faire une demande d'asile dans un autre pays européen ou s'il y a une autre explication pour expliquer sa disparition.

Certains regroupants ne voulaient pas s'adresser à la police. Il semble pourtant que dans les cas qui ont été déclarés aux autorités policières, les personnes concernées auraient été informées que la police ne peut pas enregistrer le signalement de disparition tant que la personne ne se trouve pas effectivement sur le territoire luxembourgeois.

Le MAEE est conscient de la situation, mais estime que ce problème ne se limite pas aux membres de la famille des BPI et note que d'autres pays semblent être confrontés aux mêmes problèmes. Le MAEE est pourtant d'avis qu'il ne s'agit pas de véritables disparitions, mais de mariages de complaisance. Les autorités soulignent encore que si la personne arrive en Europe avec un visa type D émis par les autorités luxembourgeoises, ses empreintes digitales ne sont pas enregistrées. Par conséquent, même si la personne fait une demande de protection internationale (probablement sous un autre nom) dans un pays européen, les autorités luxembourgeoises n'en seront pas automatiquement informées par les autorités compétentes de ce pays.

Alors que les raisons pour ces disparitions peuvent être multiples, **la CCDH insiste sur le risque de traite des êtres humains** qui existe néanmoins dans pareils cas⁶⁹ et **exhorte les autorités luxembourgeoises à porter une attention accrue à ce problème**. Lorsque la disparition d'un membre de famille leur est signalée, la CCDH

⁶⁹ Voir dans ce sens : CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg (Années 2017-2018), disponible sur www.ccdh.public.lu

invite les autorités luxembourgeoises à demander aux autorités du pays concerné des informations sur la personne disparue.

2. Statut des membres de la famille après le regroupement familial

Un autre problème important est celui du statut des membres de la famille après leur admission au regroupement familial. Dans sa Conclusion n° 24, le Comité exécutif (ExCom) de l'UNHCR note à cet égard que « *pour promouvoir l'intégration rapide des familles de réfugiés dans le pays d'installation, les proches parents venus rejoindre un réfugié doivent bénéficier, en principe, du même statut juridique et des mêmes avantages que le chef de famille qui a été reconnu officiellement comme réfugié* ». ⁷⁰ Dans le même ordre d'idées, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe recommande aux États membres d'accorder au membre de la famille un titre de séjour de durée identique à celui du regroupant. ⁷¹

Cette question est d'autant plus importante pour les femmes, qui se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable due à la violence fondée sur le genre et à la violence domestique. Ainsi, le Conseil de l'Europe note que « *la peur d'être expulsé ou de perdre son statut de résident [qui] est un outil très puissant dont usent les auteurs de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique afin de dissuader leurs victimes de chercher de l'aide auprès des autorités ou de les quitter* » et que « *beaucoup de victimes dont le statut de résident dépend de celui de l'auteur de l'infraction poursuivent la relation alors même qu'elles sont contraintes d'endurer des situations d'abus et de violence pendant très longtemps* ». ⁷²

Au Luxembourg, les membres de famille se voient délivrer un titre de séjour pour « membre de famille » valable pour une durée d'un an, renouvelable, sur demande tant que les conditions d'obtention restent remplies (art. 74 de la loi de 2008).

Après cinq ans de séjour légal et ininterrompu sur le territoire luxembourgeois, les membres de la famille peuvent bénéficier d'un titre de séjour autonome indépendant de celui du regroupant, c.-à-d. une autorisation de séjour du résident de longue durée.

Donc, pendant les premières 5 années, le statut de la femme du regroupant dépendra a priori de celui du regroupant, donc de son mari ou de son partenaire.

Ainsi l'article 75 de la loi de 2008 précise que le titre de séjour pour un « membre de famille » peut être retiré ou son renouvellement refusé e.a. lorsque le regroupant et les membres de sa famille n'entretiennent pas ou plus une vie conjugale ou familiale effective, lorsque le regroupant ou le partenaire est marié, lorsqu'il entretient une relation durable avec une autre personne ou finalement lorsque le mariage ou le partenariat ou l'adoption ont été conclus uniquement pour permettre à la personne concernée d'entrer ou de séjourner sur le territoire luxembourgeois. ⁷³

⁷⁰ Comité exécutif (ExCom), Conclusion n° 24 (XXXII) 1981, AGNU Doc. N° 12A (A/36/12/Add 1)

⁷¹ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec(2002)4 sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial, paragraphe II.1.

⁷² Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, §301

⁷³ Dans un tel cas, lorsque la décision d'éloignement du territoire du regroupant ou des membres de sa famille doit être prise, il est tenu compte de la nature et de la solidité des liens familiaux, de la durée du séjour sur le territoire et du degré d'intégration dans la société luxembourgeoise, ainsi que de l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec le pays d'origine d'une prise de décision d'éloignement du territoire du regroupant ou des membres de sa famille. (art.77 (1) de

Le législateur luxembourgeois essaye d'atténuer les risques de violence encourus par les femmes et de protéger les enfants en prévoyant à l'article 76 de loi de 2008 que les membres de famille peuvent recevoir un titre de séjour autonome indépendant de celui du regroupant après 3 ans, en cas de rupture de la vie commune pour cause de décès du regroupant, de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture de partenariat. La CCDH note avec regret que cette durée ne correspond pas aux recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui plaide en faveur d'un délai d'un an dans de telles situations.⁷⁴

Par ailleurs, le législateur prévoit qu'en cas de situations particulièrement difficiles, notamment lorsque la communauté de vie a été rompue en raison d'actes de violence domestique subis, cette exigence des 3 ans n'est pas posée et le/la regroupé(e) se voit délivrer un titre de séjour autonome indépendamment de la durée du mariage ou de la relation.⁷⁵

Or, plusieurs interlocuteurs de la CCDH estiment que ces dispositions ne protègent pas suffisamment les femmes des ressortissants de pays tiers venant au Luxembourg dans le cadre du regroupement familial qui sont victimes de violence domestique. Elles se trouvent dans une situation de dépendance et risquent de tout perdre en cas de dénonciation des faits. Ainsi, dans son avis sur le projet de loi 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) note que « *la personne qui est membre de famille d'un autre ressortissant de pays tiers perd son titre de séjour dès séparation physique de son conjoint. Cette condition [posée par l'article 75 §2 de la loi de 2008] a comme conséquence que de nombreuses victimes de violence domestique n'osent pas se manifester et, encore moins, partir du domicile conjugal, vu les conséquences liées à la perte du droit de séjour. Ce n'est souvent qu'en partant du domicile que les premières mesures de protection peuvent débuter et que les preuves peuvent être rassemblées afin de pouvoir entamer une procédure de recouvrement du titre de séjour.* »⁷⁶

Voilà pourquoi, la plupart des acteurs de la société civile conseillent aux membres de la famille, et surtout aux femmes, de faire leur propre demande de protection internationale afin de ne pas dépendre du statut du regroupant.

En tant que DPI, ils peuvent profiter de toutes les conditions d'accueil matérielles, dont notamment le logement. Un membre de famille qui ne se déclare pas comme un DPI n'a par contre pas accès aux structures de l'ONA.

la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration)

⁷⁴ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation Rec(2002)4 sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial, paragraphe III.2.

⁷⁵ Voir article 78 §3 alinéa 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

⁷⁶ ASTI, Avis sur le projet de loi 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique signée à Istanbul le 11 mai 2011, 22 novembre 2017 ; voir aussi Communiqué intitulé « *Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes : l'ASTI demande une protection accrue pour les femmes migrantes* », 24 novembre 2017 ; Passerell, *Recommandations pour 2020 - Pour un Grand-Duché de Luxembourg garant du respect des droits fondamentaux en matière d'asile*, 5 février 2020

Or, vu le taux d'occupation très élevé des structures d'accueil, il ne peut pas toujours être garanti que les familles puissent être placées dans le même foyer. Même si le BPI a un logement individuel, les appartements mis à disposition par les communes sont souvent limités à un locataire et le BPI n'a alors pas le droit d'y loger sa famille au risque de perdre le logement. Ceci mène à un sentiment d'incompréhension chez les époux et mène souvent à des tensions conjugales au sein des familles.

En ce qui concerne les femmes, il y a encore lieu de souligner que le regroupement familial d'un conjoint n'est pas autorisé en cas de mariage polygame (art 70 (3) de la loi de 2008), si le regroupant a déjà un autre conjoint vivant avec lui au Luxembourg. La CCDH a pourtant été informée qu'il arrive que l'épouse du BPI constate après son arrivée au Luxembourg que son conjoint a entretemps trouvé une autre femme. Selon l'article 75 de la loi de 2008, une femme dans une telle situation verrait son titre de séjour retiré et devrait retourner dans son pays d'origine. Afin d'éviter ce sort, certaines femmes se voient obligées d'accepter cette situation et souffrent en silence. D'autres femmes décident par contre de retourner dans leurs pays d'origine.

De manière générale, les acteurs de la société civile constatent que la lenteur des procédures et les longues séparations peuvent contribuer aux tensions conjugales et ceci peut expliquer aussi les nombreux divorces parmi les BPI.

La CCDH est d'avis que **la meilleure façon de protéger les membres de famille, et plus particulièrement les femmes, est de ne pas faire dépendre leur statut du regroupant mais de leur donner un statut propre dès leur arrivée au Luxembourg.**

Conformément à l'article 74 (2) de la loi de 2008, les membres de famille ont accès à l'éducation, à l'orientation, à la formation, au perfectionnement et au recyclage professionnels et ils ont le droit d'exercer une activité salariée ou indépendante. Or, en ce qui concerne l'accès au marché du travail, il y a lieu de souligner qu'un membre de famille ne reçoit pas immédiatement une autorisation de travail, mais doit parcourir la procédure normale applicable à tous les ressortissants des pays tiers. Les problèmes (connaissances linguistiques, reconnaissance des diplômes, réticence des employeurs etc.) que les BPI rencontrent dans l'accès au marché de travail luxembourgeois sont connus depuis des années. Évidemment, la tâche s'avère encore plus difficile pour les membres de famille nouvellement arrivés, qui n'ont pas eu le temps de s'intégrer, d'établir des liens professionnels et d'apprendre les langues officielles du pays.

3. Intégration du BPI et des membres de sa famille

La CCDH souligne que le regroupement familial qui prend peu de temps est un facteur particulièrement important pour l'intégration des BPI. Aussi longtemps que les BPI ne sont pas rassurés que leurs proches sont en sécurité, ils/elles ont des difficultés à établir une nouvelle vie dans le pays d'accueil et à participer à la vie locale par l'apprentissage des langues du pays d'asile, la recherche d'un travail, l'établissement de liens avec la population locale et la participation à des activités culturelles et sportives. Or, toutes ces activités contribuent à une intégration effective et efficace du BPI.

Dans le même contexte, il est également important de promouvoir et de faciliter l'intégration des membres de la famille du BPI.⁷⁷ Dans la mesure où tous les membres de la famille du BPI ne finissent pas par faire une demande de protection internationale, ils devraient pourtant avoir accès aux mêmes activités visant à faciliter l'intégration au même titre que les DPI, BPI et tous les autres nouveaux arrivants.

Dans ce contexte, la CCDH salue la mise en place de différentes actions de sensibilisation pour les DPI, dont notamment un projet-pilote « Bienvenue au Luxembourg », qui avait été lancé en 2016, avec plusieurs séances de formation visant à informer et à sensibiliser les DPI sur les valeurs et les principes à respecter au Luxembourg, notamment en matière d'égalité entre femmes et hommes.⁷⁸ Dans ce contexte, il échet également de mentionner le « Parcours d'intégration accompagné »(PIA), qui permet aux DPI d'apprendre au moins une des langues usuelles du pays et de comprendre le fonctionnement de la vie quotidienne au Luxembourg.⁷⁹

La CCDH se félicite de ces efforts de sensibilisation des DPI et elle recommande au gouvernement d'offrir de telles séances d'information et des activités d'intégration, par exemple le PIA, également aux membres de la famille du BPI afin de leur permettre de comprendre et de connaître la société luxembourgeoise le plus rapidement possible et de promouvoir leur intégration.

III. Conclusion

L'obligation de réunir des familles séparées émane de la protection du droit fondamental du respect de la vie privée et familiale protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans la mesure où on ne peut pas attendre des BPI qu'ils retournent dans leur pays d'origine ou qu'ils aillent s'installer ailleurs, il est crucial de leur assurer un regroupement familial rapide et effectif.

Or, comme le montre l'analyse faite dans le présent rapport, en pratique, les BPI au Luxembourg rencontrent de nombreux obstacles à l'exercice effectif et de leur droit au regroupement familial. Les délais extrêmement courts pour déposer une demande, la définition excessivement restrictive de la notion de famille, les coûts exorbitants et le manque d'information sur leurs droits et obligations en la matière n'en sont que quelques exemples.

La CCDH espère que le présent rapport puisse contribuer à une meilleure compréhension de ces problèmes et ainsi permettre de donner quelques pistes de réflexion pour y remédier. Elle invite le gouvernement à faire en sorte que les politiques et la législation en matière de regroupement familial favorisent plutôt qu'entravent le respect du droit à l'unité familiale des BPI au Luxembourg et de réfléchir à d'éventuelles modifications législatives en la matière.

Enfin, la CCDH souligne le rôle important, outre le service de l'immigration, des acteurs de la société civile et des avocats spécialisés en matière de droit d'asile qui

⁷⁷ Voir le considérant 15 de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial qui note que « *l'intégration des membres de la famille devrait être promue* ».

⁷⁸ Sixième à septième rapports périodiques soumis par le Luxembourg sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, octobre 2017

⁷⁹ <https://integrioun.lu/project/parcours-dintegration-accompagne-pia/>

soutiennent les BPI dans leur parcours complexe, couteux et long vers la réalisation de leur droit au regroupement familial.

IV. Recommandations

- La CCDH recommande au gouvernement de supprimer le délai de 3 mois après l’octroi du statut de protection internationale pendant lequel le BPI est exempté des conditions supplémentaires pour le regroupement familial.
- En attendant ces modifications législatives, la CCDH incite le gouvernement à revoir l’interprétation restrictive de l’article 69(2) de la loi modifiée du 29 août 2008 en acceptant que les demandes, et non pas le dossier complet, soient introduites endéans le délai prévu. Elle estime qu’une telle approche permettrait notamment de réduire le risque de recours à des faux documents.
- La CCDH recommande au gouvernement de tenir compte de la diversité des liens familiaux qui peuvent exister dans le contexte de l’asile et de l’immigration et d’étendre la liste des membres de la famille qui sont autorisés à rejoindre un BPI dans le cadre du regroupement familial.
- La CCDH invite le gouvernement à revoir sa définition restrictive de la notion de couple et de ne pas se limiter aux mariages et partenariats enregistrés.
- La CCDH recommande également de prendre en considération une notion plus large de « dépendance », en y incluant aussi bien la dépendance, psychologique, sociale, juridique, émotionnelle et financière.
- La CCDH recommande de permettre le regroupement familial avec les mineurs non-biologiques et les enfants majeurs financièrement et/ou émotionnellement dépendants de leurs parents.
- La CCDH insiste sur l’importance du respect du principe de l’unité familiale et de l’intérêt supérieur de l’enfant dans toute décision concernant un mineur non accompagné. Elle invite le gouvernement à faire preuve de flexibilité afin de permettre à tous les mineurs non accompagnés d’être réunis avec leurs parents.
- La CCDH incite également le gouvernement à fournir systématiquement une aide aux BPI dans la localisation des membres de leur famille.
- La CCDH estime que le recours aux tests ADN devrait toujours rester une mesure de dernier ressort. Si les autorités luxembourgeoises décident dans le futur de proposer un tel test aux BPI, la CCDH les exhorte à définir des règles claires et précises et elle recommande de rembourser alors les frais y liés si le résultat est positif.

- La CCDH invite le gouvernement à envisager d'accorder une aide financière remboursable aux BPI pour leur permettre l'exercice effectif de leur droit au regroupement familial.
- La CCDH recommande l'élaboration d'une fiche d'information sur le regroupement familial afin de garantir que tous les BPI aient les mêmes informations et surtout des informations venant d'une source officielle. Cette brochure devrait être disponible dans plusieurs langues et formulée de manière claire, complète et compréhensible. Elle devrait par ailleurs être distribuée le plus tôt possible à tous les BPI.
- La CCDH insiste sur le risque de traite des êtres humains dans les récents cas de disparition des membres de famille des BPI au Luxembourg et elle invite le gouvernement à porter une attention toute particulière à ce problème.
- Afin de protéger les membres de la famille, et plus particulièrement les femmes, la CCDH estime que leur statut ne devrait pas dépendre du statut du regroupant. Elle recommande de leur donner un statut propre dès leur arrivée au Luxembourg.
- La CCDH recommande au gouvernement de prévoir des activités d'intégration pour les membres de la famille des BPI.
- La CCDH recommande au gouvernement d'accorder plus de ressources humaines aux différents services tant administratifs que policiers pour éviter des retards dans l'instruction des dossiers.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 25 février 2020

V. Liste des abréviations

ASTI	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés
BPI	Bénéficiaire de protection internationale
CCDH	Commission consultative des Droits de l'Homme
CEDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CourEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MNA	Mineurs non accompagnés
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OLAI	Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration
ONA	Office national de l'accueil
PIA	Parcours d'intégration accompagné
REVIS	Revenu d'inclusion sociale
UE	Union européenne
UNHCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

3. Communiqués

Communiqué commun avec le Centre pour l'égalité de traitement et l'Ombudsman sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap

Dans le cadre de la mission de promotion, de suivi et de protection des droits des personnes handicapées, qui leur a été confiée par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), le Centre pour l'égalité de traitement (CET) et l'Ombudsman s'adressent aux autorités au sujet de pratiques inquiétantes existant dans des institutions de soins accueillant des personnes en situation de handicap et qui leur ont été rapportées par des personnes concernées.

La liste étant longue, nous aimerions citer quelques exemples, tels l'accès inopiné du personnel dans la chambre des personnes handicapées, la non fermeture de la porte du logement pendant les prestations de soins, la pesée collective systématique de tous les résidents, les mesures de sanctions et de représailles plus ou moins subtiles subies par les personnes concernées lorsqu'elles formulent un souhait particulier ou une opinion divergente de celle de l'institution, l'écartement non fondé des élections de délégués résidents, la mise au calme plus ou moins forcée par des médicaments sur des personnes inaptes à s'exprimer, le tutoiement des personnes handicapées, ...

Prises dans leur singularité, ces pratiques peuvent sembler anodines aux yeux de certains, tandis que nous y voyons matière à s'interroger comment de telles pratiques sont-elles possibles. Il est important de comprendre que ces pratiques nous ont été rapportées pour être vécues de manière dégradante et humiliante par les personnes en situation de handicap. Nous sommes sensibles à ces doléances et estimons qu'elles ne peuvent pas être ignorées. Nul besoin de rappeler que ces pratiques sont contraires à la culture de bienveillance et du respect de la dignité et de l'intimité de la personne handicapée.

La CCDH, le CET et l'Ombudsman rappellent que le Grand-Duché de Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Ces transgressions, qui semblent être des pratiques récurrentes, sont contraires aux droits de l'Homme et en particulier aux dispositions suivantes de la Convention :

Art. 15 : *Droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*

Art. 19: *Autonomie de vie et inclusion dans la société*

Art. 22 : *Respect de la vie privée*

Par ailleurs, en août 2017, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies avait adressé plusieurs recommandations au Luxembourg, notamment « (...) de veiller à ce que des autorités indépendantes aient l'autorité pour contrôler tous les établissements et programmes s'occupant de personnes handicapées, y compris les hôpitaux privés, les établissements de santé mentale et les foyers collectifs. » (art. 15) et de « (...) mettre en œuvre un plan de désinstitutionalisation assorti d'un calendrier précis et de critères clairs (...) » (art. 19)

Il est vrai que le nouveau Plan d'action national prévoit la création d'un « porte-parole » qui serait compétent pour prendre en compte les besoins et les doléances des personnes handicapées. Or, il existe déjà des représentants d'habitants, qui ont la

même fonction, mais nous savons par expérience que ces personnes n'osent pas ou très rarement s'exprimer de manière critique soit parce qu'elles craignent des représailles, soit parce qu'elles manquent de courage. Il arrive même que les institutions leur proposent de se faire assister par un membre du personnel de l'institution, ceci pour faciliter la prise en compte de leurs doléances, mais cela est souvent vécu par les personnes concernées comme une immixtion qui porte atteinte à leur indépendance.

Les organisations signataires du présent communiqué pensent en l'état actuel que ces transgressions ou traitements dégradants ne sont pas nécessairement volontaires, ni le fruit de mauvaise volonté, de comportements de maltraitance ou l'expression d'une maltraitance institutionnelle. Elles peuvent résulter d'un manque de personnel dans ces institutions, d'une charge souvent trop lourde pour ces personnes, ainsi que d'un manque de formation et de sensibilisation du personnel aux droits humains et plus particulièrement aux droits et à la situation des personnes handicapées. Il n'en reste pas moins vrai que certains comportements peuvent être vécus et ressentis par les personnes en situation de dépendance comme une violence institutionnelle.

Lesdites organisations signataires renvoient dans ce contexte à un document de réflexion de la CCDH du 23 janvier 2018 qui à l'époque proposait déjà la mise en place *« d'une structure indépendante en charge, d'un côté, de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap (tant vis-à-vis du secteur public que du secteur privé), pouvant ainsi traiter des plaintes, voire ester en justice, et, de l'autre côté, de la surveillance de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, avec la possibilité d'informer le gouvernement sur les aspects pour lesquels la législation en vigueur serait insuffisante. Une mission supplémentaire de cette structure devrait être le contrôle externe des institutions dans lesquelles se trouvent des personnes handicapées, notamment des personnes en situation de dépendance. »*

Une autre proposition serait celle d'étendre le champ de compétences de l'Ombudsman et d'intégrer la visite des institutions pour personnes handicapées dans les missions du contrôle externe. L'Ombudsman lui-même avait en effet déjà fait une proposition dans ce sens à travers la Recommandation N°52 incluse dans son Rapport annuel de 2016. *« La médiatrice estime (...) que l'Etat devrait aussi veiller aux conditions de vie d'autres personnes vulnérables, temporairement ou définitivement incapables de décider de leur vie d'une manière autonome pour des raisons diverses et variées.*

Il faut en effet comprendre la notion de privation de liberté au sens plus large, comme le souligne également le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture (SPT).

Ainsi n'est pas seulement privée de liberté la personne qui se trouve enfermée dans un endroit spécifique sur décision, instigation ou avec l'accord d'une autorité administrative ou judiciaire, mais aussi les personnes vulnérables qui se trouvent dans un endroit duquel ils peuvent sortir théoriquement et en droit mais non en pratique. Une personne qui vit en maison de soins dans un stade avancé de dépendance n'est pas contrainte d'y rester en raison d'une décision d'une autorité y habilitée mais y est obligée par les nécessités posées par l'invalidité de la personne. Or, ceci est assimilable à un séjour forcé qui devrait également faire l'objet d'un contrôle externe. (...) La médiatrice recommande à la Chambre des Députés de se prononcer,

au travers d'un vote, sur l'interprétation de la notion de privation de liberté prévue par la loi précitée du 11 avril 2010. »

Il va sans dire qu'il faudra accorder les ressources nécessaires à cette institution afin qu'elle puisse mener à bien ses missions.

En attendant, la CCDH, le CET et l'Ombudsman invitent les autorités à faire analyser la situation dans les institutions par un expert indépendant afin de recueillir les témoignages, identifier les causes du problème et faire des recommandations pour y remédier dans les meilleurs délais. Par ailleurs, ils insistent sur l'importance d'organiser les formations nécessaires en matière de droits humains pour le personnel des institutions.

4. Prises de position

La position de la Commission consultative des Droits de l'Homme sur le Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes

Le 17 juillet 2020, le Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes a présenté son plan d'action national qui constitue « une feuille de route avec des mesures et des actions ciblées pour ces prochaines années », selon les termes du communiqué ministériel.

Organe consultatif du gouvernement ayant mission la promotion et la protection des droits humains au Luxembourg, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) salue la sortie de ce plan d'action attendu depuis 2018. Elle prend acte de la volonté du gouvernement de pratiquer une approche participative et transparente.

Sans entrer dans les détails du plan d'action, la CCDH souhaite à ce stade soulever quelques questions d'ordre général. Plus que jamais, le Luxembourg doit se doter des moyens et de la vision nécessaires pour une politique effective et efficace, à la hauteur des défis du XXI^e siècle, afin de faire évoluer l'égalité des femmes et des hommes dans un contexte européen voire mondial de revendications croissantes, mais aussi et surtout de remise en question de droits qui semblaient acquis.

Dans cet esprit, la CCDH constate l'absence dans ce plan d'action de délais de mise en œuvre, de mesures concrètes, de précisions sur les acteurs qui seront en charge des différentes actions, d'indicateurs pour évaluer les progrès - pourtant nécessaires pour rendre compte des actions politiques engagées - et de données budgétaires, éléments indispensables pour évaluer une politique performante. Ce plan ne constitue qu'un assemblage d'idées et d'actions déjà en place ou reconduites. On y cherche en vain une véritable stratégie de même qu'une analyse sur les causes des inégalités structurelles fondées sur le genre, surtout dans les domaines de la violence, du travail et de l'emploi.

La CCDH déplore en outre l'absence d'une collecte de données ventilées par sexe, âge, origine, situation de handicap et d'autres éléments permettant une approche intersectionnelle. De telles données statistiques sont pourtant indispensables à une analyse approfondie et cohérente, surtout qu'elles devraient servir comme base de travail pour le futur « Observatoire de l'égalité entre femmes et hommes » dont la création est prévue depuis des années.

Annoncée dans le premier plan d'action national en 1997, la mention de l'intégration de la dimension du genre (*gender mainstreaming*) comme priorité transversale des politiques est restée sans effets visibles. Le nouveau plan d'action national ne prévoit explicitement l'intégration de la dimension du genre que pour l'analyse des effets de la pandémie et reprend ainsi un engagement du gouvernement auprès du Conseil de l'Europe. En l'absence d'une politique générale cohérente, la dimension du genre n'est pas intégrée dans les autres plans d'action du gouvernement. Inversement, le plan d'action national Égalité ne tient pas suffisamment compte des autres plans d'action nationaux pertinents. A titre d'exemple, à part une remarque dans l'introduction du plan d'action national, ce dernier néglige le fait que certaines personnes ne se sentent ni

homme ni femme (non-binarité des genres), aspect promu par exemple par le plan d'action national LGBTI.

La CCDH invite par conséquent le gouvernement à réexaminer les recommandations - reçues en mars 2018 - du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) de l'ONU. Ce comité recommande entre autres :

- de revoir le cadre juridique pour la définition de la discrimination à l'égard des femmes
- de recueillir des données ventilées par sexe
- de revoir ses obligations extraterritoriales
- de lutter contre les stéréotypes, la violence sexuelle et sexiste, la traite et l'exploitation de la prostitution
- d'encourager la participation à la vie politique, publique, économique et à la prise de décision
- de revoir les structures institutionnelles concernant les politiques d'égalité de droit et de fait des femmes et des hommes.

Le CEDAW recommande aussi de compléter l'éducation et l'emploi par des mesures ciblant l'égalité des sexes. La CCDH adhère à ces recommandations et les fait siennes.

La CCDH rappelle aussi ses recommandations relatives aux domaines critiques du Programme d'action de Beijing 1995 pour l'examen approfondi du gouvernement en vue du 25e anniversaire de la conférence mondiale sur les femmes.

En ce qui concerne la méthodologie et la forme du plan d'action national Égalité, la CCDH recommande de recourir à des modèles-types de plan d'action national harmonisés, voire d'établir des normes minimales qui devraient être respectées par le gouvernement pour chaque plan d'action national. En même temps, elle l'exhorte à adhérer à une réelle stratégie transversale de ses actions politiques afin de garantir que l'égalité des genres ait un impact significatif dans sa totalité.

Étant donné qu'il est prévu que le plan d'action national sera « *régulièrement adapté* », la CCDH invite le gouvernement à faire sans tarder une première révision. Il s'agira alors de se conformer aux recommandations du Comité de l'ONU, en vue de la préparation du 8^e rapport périodique du gouvernement au Comité, dû en mars 2022.



3 décembre 2020

Journée internationale des personnes en situation de handicap

Le 3 décembre, journée annuelle proclamée par les Nations Unies, doit nous rappeler que l'égalité de participation sans discrimination des personnes en situation de handicap à la vie quotidienne n'est pas encore pleinement réalisée.

Au Luxembourg, les associations « Solidarität mit Hörgeschädigten », Daaflux, VGSL, LACI et la Hörgeschädigtenberatung SmH soutiennent et défendent les besoins des personnes sourdes, malentendantes et des porteurs d'implants cochléaires.

Ensemble avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET) et la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH), elles suivent de près la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), qui a été ratifiée au Luxembourg en 2011, ainsi que du 2^e plan d'action national du Gouvernement.

Le CET est régulièrement interpellé par des requérant·e·s qui ne se sentent pas suffisamment informé·e·s.

Pour cette raison, différents organes publics et ministères ont déjà été invités à plusieurs reprises à intensifier leurs efforts pour garantir une accessibilité totale. Depuis des années, divers problèmes existants sont connus par les services publics et les premières améliorations ont été mises en œuvre.

Récemment, la pandémie du SARS-CoV-2 a montré une fois de plus l'importance d'une bonne communication pour réduire l'isolement dans lequel se trouvent déjà diverses personnes en situation de handicap. Plusieurs communications, qui récemment ont effectivement été plus inclusives, ont permis aux personnes en situation de handicap d'avoir un accès aux informations équivalent à celui du reste de la population et donc d'être traitées de manière égale.

Malheureusement, certaines mesures prises en temps de crise ne peuvent pas répondre aux besoins de tou·te·s. Ainsi, le port obligatoire d'un masque pour les personnes déficientes auditives pose problème, car il rend la lecture labiale impossible.

Pour atteindre une pleine inclusion pour tou·te·s, il existe encore de nombreux

obstacles à éliminer, comme par exemple : les traductions de textes français en allemand et en langage facile à lire, les traductions en langue des signes et en braille, l'accessibilité des sites Internet, l'utilisation accrue d'assistant·e·s de communication et d'interprètes, plus d'informations accessibles aux déficient·e·s auditif·ves·fs (p.ex. sous-titres, notifications d'urgences) ...

Par ailleurs, des personnes ayant d'autres handicaps ou connaissances linguistiques peuvent également profiter de ces mesures, qui sont ainsi plus inclusives pour tou·te·s.

Neuf ans après la ratification de la CRDPH, les organisations signataires espèrent que le bilan à l'occasion du 10^e anniversaire sera beaucoup plus positif.

5. 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.