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

Avis

sur

le projet de loi 7102

portant

1) transposition de la directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs;

2) modification de la loi modifiée du 28 novembre 2006 portant

1. **transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique;**
2. **transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail;**
3. **modification du Code de travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail;**
4. **modification des articles 454 et 455 du Code pénal;**
5. **modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.**

Avis 04/2017

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7102 portant (1) transposition de la directive 2014/54/UE du 6 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs ; (2) modification de la loi modifiée du 28 novembre 2006 (…).

Remarques générales

Le projet de loi 7102 poursuit deux objectifs : D'abord, il vise à transposer en droit luxembourgeois la directive 2014/54/UE du 6 avril 2014. Par ailleurs, il prévoit de modifier la loi précitée du 28 novembre 2006 par le rattachement du Centre pour l'égalité de traitement (CET) à la Chambre des députés. Bien qu'elle déplore le retard de transposition de la directive, la CCDH salue le rattachement du CET au Parlement, d'autant plus que celui-ci se situe dans le contexte de la création d'une Maison des Droits de l'Homme, un projet dont les premières discussions remontent à l'an 2007, sur initiative de la CCDH.

De manière générale, la CCDH se rallie aux avis qui ont déjà été rendus sur le présent projet de loi[1].

L'exposé des motifs

Dans le contexte de la création d'une Maison des Droits de l'Homme, la CCDH, tout comme le CET, est quelque peu étonnée de lire que les différents services hébergés dans la Maison de Droits de l'Homme, seront regroupés « sous une autorité commune ». La CCDH insiste à ce que chaque institution garde son identité particulière et son indépendance dans cette Maison.

Par ailleurs, la CCDH souscrit à l'observation du Conseil d'Etat qui se demande pourquoi le gouvernement n'a pas profité du présent projet de loi pour mettre en œuvre le rattachement à la Chambre des députés de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK).

Le projet de loi

La CCDH se félicite de l'initiative du gouvernement de compléter les compétences du CET en lui donnant la mission de « *mener ou commanditer des enquêtes et des*

[1] Avis de la Chambre des Salariés du 27.01.2017 (7102/01), avis de la Chambre de Commerce du 08.02.2017 et avis de la Chambres des Métiers du 10.02.2017 (7102/02), avis du Centre pour l'égalité de traitement du 15.02.2017 (7102/03), avis du Conseil d'Etat du 7 avril 2017 (7102/04), avis du Conseil supérieur des personnes handicapées (7102/05)

analyses dépendantes sur les restrictions et obstacles injustifiés au droit à la libre circulation ou sur la discrimination fondée sur la nationalité à l'encontre des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille au sens du règlement (UE) n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union ».(Directive 2014/54 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2017, article 4, point 2. c)

A côté de cette mission, la directive demande aux Etats membres de veiller à ce que les organismes concernés soient *« habilités :*

a) à fournir ou à veiller à ce que soit fournie une assistance, juridique et/ou autre, indépendante aux travailleurs de l'Union et aux membres de leur famille, sans préjudice de leurs droits, et des droits des associations, organisations et autres personnes morales visées à l'article 3;

b) à servir de point de contact vis-à-vis de points de contact équivalents dans d'autres États membres pour la coopération et l'échange d'informations utiles;

c)mener ou commanditer des enquêtes et des analyses dépendantes sur les restrictions et obstacles injustifiés au droit à la libre circulation ou sur la discrimination fondée sur la nationalité à l'encontre des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille au sens du règlement (UE) n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union ;

d) à assurer la publication de rapports indépendants et à formuler des recommandations sur toute question en rapport avec ces restrictions et obstacles ou discriminations;

e) à publier des informations utiles sur l'application au niveau national des règles de l'Union sur la libre circulation des travailleurs. »

La CCDH se demande pourquoi le gouvernement se limite à la mission indiquée sous le point c. et estime que le projet de loi, en l'état actuel, ne transpose pas suffisamment les dispositions de la directive.

S'agissant de la revendication du CET d'ester en justice pour tous les motifs de discrimination, la CCDH ne peut que s'y rallier. La Commission regrette en effet qu'il n'y ait pas d'organisme indépendant de défense des droits de l'Homme au Luxembourg qui ait le droit d'agir en justice. Elle invite le gouvernement à profiter du présent projet de loi pour remédier à cette situation et à s'inspirer pour cela des mécanismes indépendants institués dans d'autres pays membres de l'Union européenne[2]. En allant dans cette direction, le gouvernement établirait un équilibre viable dans le dispositif de la défense des droits fondamentaux au Luxembourg.
Toutefois, un tel changement générera un volume important de travail supplémentaire et ne pourra se faire qu'en mettant à la disposition du CET les ressources nécessaires afin qu'il puisse mener à bien les missions qui lui sont confiées.

---

[2] E.a. Belgique, Centre interfédéral pour l'égalité des chances, www.unia.be/fr; Pays Bas, Netherlands Institute for Human Rights, https://www.mensenrechten.nl/ ,voir aussi http://www.equineteurope.org/spip.php?page=tableau_neb&section=mandate&subsection=litigation (Equinet, European Network of Equality Bodies)

Pour ce qui est de la nationalité en tant que motif de discrimination, la CCDH est d'avis que le potentiel de discrimination au Luxembourg est d'autant plus grand qu'il compte un nombre très élevé de résidents non luxembourgeois. La Commission se rallie aux avis rendus par les autres instances en soulignant l'importance d'ajouter la nationalité dans la liste des motifs de discrimination énumérés à l'article premier de la loi précitée du 28 novembre 2006 et de ne pas limiter la discrimination sur base de la nationalité au seul domaine du travail, tel que présenté à l'article 10 de l'actuel projet de loi.

L'article 2 (1) du présent projet de loi dispose que « *la présente loi s'applique à toutes les personnes, tant publiques que privées, physiques ou morales, y compris les organismes publics en ce qui concerne : (…) h. l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement. Le point h. ci-dessus ne s'applique pas aux contrats d'assurance pour autant qu'il s'agit de l'âge et de l'handicap et à condition que la dérogation soit objectivement et raisonnablement justifiée*. » La CCDH, qui a un mandat spécifique dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées,[3] fait référence à l'article 25 e. de ladite Convention, pour souligner, comme le fait le CET, qu'aucune dérogation exclusive par rapport au handicap ne peut être faite.[4]

La CCDH soutient également la proposition du CET en faveur d'un nouveau motif de discrimination, à savoir « *identité de genre, expression de genre ou caractéristiques sexuées* ». L'article 9 de la loi actuelle dispose qu'une « *discrimination fondée sur le changement de sexe est assimilée à une discrimination fondée sur le sexe* ». Ajouter « *identité de genre, expression de genre ou caractéristiques sexuées* » comme motif de discrimination, engloberait ainsi également les personnes transgenres (changement de sexe au niveau social et non pas changement médical), ainsi que les personnes intersexes, qui ne bénéficient actuellement d'aucune protection.[5]

---

[3]Loi du 28 juillet 2011 portant 1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, article 2 « *La Commission consultative des Droits de l'Homme et le Centre pour l'égalité de traitement sont désignés comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi d'application, prévus à l'article 33, paragraphe 2 de la Convention*. »

[4]Convention relative aux droits des personnes handicapées, article 25 e. : « *(…) interdisent dans le secteur des assurances la discrimination à l'encontre des personnes handicapées, qui doivent pouvoir obtenir à des conditions équitables et raisonnables une assurance maladie et, dans les pays où elle est autorisée par le droit national, une assurance-vie ; (...)* ».

[5] Voir aussi EU LGBT Survey. European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Main results. European Union Fundamental Rights Agency, 2014