



**RAPPORT ANNUEL**

**DE LA COMMISSION**

**CONSULTATIVE DES DROITS DE**

**L'HOMME**

**2007**



Commission Consultative des Droits de l'Homme  
16, rue Notre-Dame  
L-2240 Luxembourg  
Tél : +352 26 20 28 52  
Fax : +352 26 20 28 55  
e-mail : [ccdhlux@pt.lu](mailto:ccdhlux@pt.lu)  
[www.ccdh.lu](http://www.ccdh.lu)



## Table des matières

<b><i>Avant-propos du Président.....</i></b>	<b>6</b>
<b><i>Partie I : Avis de la CCDH .....</i></b>	<b>8</b>
Le projet de loi N° 5654 relatif à la création d'un Centre de Rétention .....	10
<b><i>Partie II : Communiqués de la CCDH .....</i></b>	<b>18</b>
II.1. Le projet de loi n°5737 portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et le projet de règlement grand-ducal du 18 avril 2007 fixant une liste de pays d'origine sûrs, juillet 2007 .....	20
II.2. Le risque de refoulements susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux, juillet 2007 .....	26
II.3. 60 <sup>e</sup> Anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme .....	30
<b><i>Partie III : Autres activités de la CCDH en 2007 .....</i></b>	<b>34</b>
<b>III.1. Niveau national .....</b>	<b>36</b>
III.1.1. Statut de la CCDH .....	36
III.1.2. Mineurs en prison .....	36
III.1.3. Education aux droits de l'Homme .....	37
III.1.4. Préparation du 60 <sup>e</sup> Anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme....	37
III.1.5. Echanges divers .....	37
<b>III.2. Niveaux européen et international.....</b>	<b>39</b>
III.2.1. Niveau européen.....	39
III.2.2. Niveau international .....	44
<b><i>Partie IV : Composition et structure de la CCDH .....</i></b>	<b>48</b>
<b>IV.1. Composition de la CCDH .....</b>	<b>50</b>
<b>IV.2. Structure de la CCDH.....</b>	<b>51</b>
<b><i>Partie V : Annexes .....</i></b>	<b>54</b>



## Avant-propos du Président

Les années se suivent et se ressemblent. La défense et la protection des droits de l'Homme reste d'actualité, la réflexion sur la définition de nouveaux droits continue. Le rapport 2007 est marqué comme les précédents par la diversité des sujets qui ont occupé et préoccupé la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) au cours de l'année écoulée.

En 2007 la CCDH a formulé à plusieurs reprises des recommandations à l'attention des autorités conformément à son statut fixé par règlement du Conseil de Gouvernement du 26 mai 2000.

En avril la CCDH a élaboré, suite à une auto-saisine, un avis sur le Projet de loi relatif à la création d'un centre de rétention dans lequel elle souligne l'importance, en cas de placement en rétention, du respect d'un certain nombre de règles. Aussi la Commission insiste-t-elle sur le fait que le placement dans un tel centre ne doit se faire qu'en cas de stricte nécessité.

L'immigration est également un domaine qui a occupé et qui continuera à occuper la CCDH au-delà de l'année 2007. En effet, ayant été saisie par le Ministre délégué à l'Immigration au sujet du Projet de loi relatif à l'Immigration, la CCDH a entamé des travaux qui aboutiront à un avis en 2008.

D'autres points sur lesquels la CCDH a exprimé ses inquiétudes touchent au droit d'asile récemment modifié ainsi qu'à l'incarcération de mineurs au Centre pénitentiaire à Schrassig, triste réalité qui ne préoccupe pas uniquement la Commission.

Dans un tout autre chapitre, plus heureux celui-là, la CCDH s'est ralliée à l'initiative du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme qui a lancé, le 10 décembre 2007, la célébration du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, qui sera marqué par des activités tout au long de 2008. En effet, cette commémoration est une occasion pour s'interroger, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, aussi bien sur le message que sur l'avenir de la Déclaration universelle, sans céder pour autant à l'autosatisfaction ou à la simple rhétorique.

Au cours de l'année 2007 la CCDH s'est également attachée à travailler en concertation avec d'autres acteurs, lors de rencontres formelles et informelles, afin de rendre ses actions plus effectives et d'utiliser aux mieux l'expertise de tout un chacun.

Ce rapport offre, par ailleurs, un panorama des activités de la Commission au niveau international. En effet, la CCDH n'est pas seulement une institution luxembourgeoise travaillant au Luxembourg, elle est aussi membre d'un réseau européen et international. Vous trouverez dans ce document des informations sur les contacts qui ont été établis avec les institutions nationales homologues européennes et du reste du monde, la CCDH étant membre du Comité international de Coordination des institutions nationales de droits de l'Homme.

Enfin, l'année 2007 a été particulièrement importante pour la CCDH puisque le Comité international de Coordination des institutions nationales de droits de l'Homme exige dès à présent que les attributions et le fonctionnement des commissions de droits de l'Homme soient garantis par une loi. La CCDH a ainsi élaboré en étroite collaboration avec le Ministère d'Etat une proposition pour un projet de loi portant création d'une CCDH, qui, s'il est adopté, confère à la CCDH une vraie base légale, qui la rend conforme aux Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales de droits de l'Homme approuvés par l'Assemblée générale de l'ONU en 1993. Nous ne pouvons qu'espérer l'adoption prochaine, par la Chambre des Députés, de ce texte qui consacre les garanties de fonctionnement de la CCDH et répond aux engagements du Luxembourg auprès des Nations Unies.

Ce rapport reflète l'engagement et la ferme volonté des membres de la CCDH d'accomplir la mission de promotion et de protection des droits de l'Homme de notre institution. Je tiens ici à les remercier chaleureusement. J'inclus dans les remerciements Fabienne Rossler, notre nouvelle secrétaire qui a pris ses fonctions en février 2007. Sans sa compétence et son dévouement la CCDH n'aurait pas pu accomplir le travail réalisé en 2007.

La Commission ne saura, bien évidemment, traiter de toutes les questions en matière de droits de l'Homme. Elle n'en a pas les moyens. Je suis convaincu toutefois que rien ne l'empêchera, dans les années à venir, de mener à bien son rôle de vigilance et de proposition.

Jean-Paul Lehnens

Président de la Commission Consultative des Droits de l'Homme



# **Partie I : Avis de la CCDH**



**Le projet de loi N° 5654 relatif à la création d'un Centre de  
Rétention**

**Avis**

**Luxembourg, avril 2007**

Conformément à l'article 2 alinéa 2 du règlement du gouvernement en conseil du 26 mai 2000 concernant la création de la Commission Consultative des Droits de l'Homme, la CCDH a pris la décision de mener une réflexion sur le projet de loi 5654 portant création d'un centre de rétention et de la porter à la connaissance du gouvernement sous la forme d'un avis.

La CCDH estime que les demandeurs de protection internationale et certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière constituent des groupes particulièrement vulnérables et exposés aux atteintes à la dignité de la personne. Une des considérations primordiales, sinon la considération primordiale en politique d'asile et d'immigration, devrait être le souci d'assurer le respect et la dignité de ces personnes et de garantir leurs Droits de l'Homme et leurs libertés fondamentales. Il paraît donc opportun à la CCDH d'examiner les mesures prises par le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en matière d'asile et d'immigration, notamment celle de créer un centre de rétention qui hébergera certains demandeurs d'asile, les demandeurs d'asile déboutés et les étrangers en situation irrégulière en attente de leur expulsion ou de leur refoulement.

### **Considérations générales**

Relevons d'abord que les débats autour de la création d'un centre de rétention ont fait l'objet d'une attention soutenue des associations engagées pour la défense des étrangers, de l'opinion publique en général et de la presse en particulier.

En ce qui concerne la base légale de la rétention administrative, il convient de relever que celle des étrangers en situation irrégulière se trouve toujours à l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 qui prévoit le placement de ceux-ci dans un « établissement approprié » et celle des demandeurs d'asile à l'article 10 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. Jusqu'en septembre 2002, l'établissement approprié était le Centre pénitentiaire de Luxembourg, et cette situation perdure de fait à ce jour, même si le règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 a créé un centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière en l'intégrant au Centre pénitentiaire de Luxembourg. Une circulaire ministérielle du 28 février 2007 complète la réglementation.

Le projet de loi 5654, déposé le 19 décembre 2006, portant création d'un centre de rétention vise à donner suite à la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 qui annonce la construction d'un centre fermé séparé pour étrangers en situation irrégulière.

\*

La CCDH accueille favorablement la construction d'un centre de rétention administrative séparé du Centre pénitentiaire. Ce projet répond au souci de la CCDH de *créer un établissement véritablement distinct, fonctionnant indépendamment du Centre*

*pénitentiaire et ne dépendant pas de l'administration pénitentiaire*<sup>1</sup>.

La rétention des étrangers dans une section du Centre pénitentiaire de Luxembourg a été critiquée à maintes reprises, au niveau national et international, notamment par le Comité européen pour la prévention de la torture, le Commissaire aux Droits de l'Homme et le Comité européen pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

La CCDH souligne que pour des personnes qui n'ont été reconnues coupables d'aucune infraction pénale, l'obligation de cohabiter avec des détenus condamnés par un tribunal à une peine d'emprisonnement est une atteinte à leur dignité humaine. Il s'agit par ailleurs à tout prix d'éviter de criminaliser les retenus aux yeux de l'opinion publique, tout comme il faut naturellement respecter la dignité humaine de chaque détenu.

\*

Compte tenu de la gravité de toute mesure de rétention en tant qu'elle constitue une privation de liberté, la CCDH rappelle qu'il ne saurait y être pris recours qu'en cas de stricte nécessité.

La seule justification et finalité du principe de rétention administrative d'un étranger est d'assurer l'effectivité d'une décision d'éloignement ou d'expulsion du territoire légalement prise à son encontre. Pour le cas des demandeurs d'asile, leur placement en structure fermée est également décidé dans le même esprit, avec la nuance qu'ils sont en attente d'une réponse à leur demande de protection internationale et que par principe, à ce stade, leur éloignement ne peut être envisagé qu'en fonction de la décision négative que le ministre s'apprête à prendre. Le demandeur de protection internationale ne sera pas refoulé, si sa demande est finalement acceptée et la rétention dont il aurait alors fait l'objet ne se révélera qu'a posteriori inutile.

La CCDH estime par conséquent qu'il ne faudrait recourir à la rétention administrative que dans les seuls cas de risque sérieux de se soustraire à la mesure d'éloignement ultérieure, ce risque devant être corroboré par des éléments objectifs se dégageant du comportement antérieur de la personne concernée. Il conviendrait par ailleurs de privilégier des alternatives moins restrictives de liberté à la rétention, telles que l'assignation à résidence ou d'autres formes de contrôle ou de suivi.

C'est également en ce sens qu'il faut comprendre l'article 14(1) de la proposition de directive « retour »<sup>2</sup> et la Recommandation 1547 du Conseil de l'Europe<sup>3</sup> qui incite

---

<sup>1</sup> Avis de la CCDH sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière, Luxembourg, avril 2003

<sup>2</sup> « *Lorsqu'il y a des motifs sérieux de penser qu'il existe un risque de fuite et qu'il serait insuffisant d'appliquer des mesures moins coercitives, comme l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière, de remettre des documents ou de demeurer en un endroit déterminé, ou d'autres mesures destinées à prévenir ce risque, les États membres placent en garde temporaire le ressortissant d'un pays tiers qui fait ou fera l'objet d'une décision d'éloignement ou de retour.* » Proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, Bruxelles, 1/9/2005, COM(2005) 391 final.

<sup>3</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation du 22 janvier 2002, § 13(v)e.

les Etats membres à « *garantir, sous contrôle régulier du juge, la stricte nécessité et la proportionnalité du placement et du maintien en détention pour l'exécution de l'éloignement, et de fixer la durée de la détention à un maximum d'un mois.* »

La CCDH rappelle dans ce contexte l'article 5.1. de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui énumère limitativement les cas de figure pouvant donner lieu à des mesures de privation de la liberté. Cet article dispose que :

« *Toute 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 :*

*a s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;*

*b s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;*

*c s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;*

*d s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;*

*e s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;*

*f s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.* »

Pour ce qui est de la rétention des étrangers en situation irrégulière, la CCDH s'inquiète des tendances récentes à avoir plus largement recours aux mesures de rétention, surtout dans le contexte jurisprudentiel actuel où le seul fait d'être en situation irrégulière devient une condition suffisante pour être placé au centre de séjour provisoire.

En ce qui concerne la rétention des demandeurs d'asile, la CCDH avait relevé dans son avis sur le projet de loi relatif au droit d'asile que l'article 10 légalise pour la première fois le principe du placement du demandeur de protection internationale dans une structure fermée<sup>4</sup>. Elle a mis en évidence l'incompatibilité de cette situation avec l'article 5.1. de la CEDH<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Article 10 de la loi du 5 mai 2006 :

«(1) Le demandeur peut, sur décision du ministre, être placé dans une structure fermée pour une durée maximale de trois mois dans les cas suivants:

a) la demande de protection internationale a été déposée dans le but de prévenir un éloignement de la personne concernée alors que celle-ci se trouve en séjour irrégulier au Luxembourg;

b) le demandeur refuse de coopérer avec les autorités dans l'établissement de son identité ou de son itinéraire de voyage;

c) la demande de protection internationale est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée conformément à l'article 20 paragraphes (1) d), e), f), i), k), l) ou m) de la présente loi;

d) le placement s'avère nécessaire afin de ne pas compromettre le transfert du demandeur vers le pays qui, en vertu d'engagements internationaux auxquels le Luxembourg est partie, est considéré comme responsable de l'examen de la demande.

(2) La décision visée au paragraphe (1) peut être reconduite par le ministre chaque fois pour une durée de trois mois dans l'hypothèse de l'alinéa f) de l'article 20 paragraphe (1) sans que la durée

Enfin, la CCDH s'exprime en faveur de l'établissement d'un contrôle indépendant, mandaté pour faire régulièrement, de façon impromptue et illimitée, des visites sur les lieux de rétention. En cas d'allégation de non respect des procédures, de mauvais traitement etc., cet organe, composé d'observateurs ou de médiateurs, pourrait mener des enquêtes approfondies et impartiales.

## **Le projet de loi et l'exposé des motifs**

Les articles du projet de loi en question se rapportent exclusivement à la construction du centre qui devrait répondre à la condition de *l'établissement approprié* au sens de l'article 15(1) de la loi modifiée du 28 mars 1972.

L'exposé des motifs quant à lui fait état du régime de rétention, à préciser par un règlement grand-ducal qui devrait définir ce régime et les droits des personnes retenues.

Tenant compte de cet état de fait, la CCDH a décidé de ne pas s'exprimer sur le texte du projet de loi en question, mais surtout sur son exposé des motifs qui annonce des dispositions qui toucheront directement aux droits et libertés fondamentales des personnes retenues en ce qu'elles aménageront l'exercice de tous leurs droits dans le cadre d'une mesure coercitive de liberté.

La CCDH rappelle le principe fondamental (proclamé dans tous les instruments internationaux de protection des Droits de l'Homme) selon lequel les mesures privatives de liberté individuelle doivent être prévues par la loi. Par conséquent, afin d'éviter que ce principe fondamental ne perde de sa substance, la CCDH estime primordial que le régime de rétention qui sera appliqué aux personnes concernées soit encadré par une loi et non pas par règlement grand-ducal. La CCDH rejoint en ce sens la position du Collectif Réfugiés, adoptée dans son avis du 13 janvier 2005. La CCDH demande au gouvernement d'être saisie pour avis au sujet du futur dispositif législatif déterminant les droits des personnes retenues.

La CCDH tient également à attirer l'attention du gouvernement sur le fait que le centre de rétention sera destiné à accueillir trois catégories différentes de personnes (migrants en situation irrégulière, demandeurs d'asile en procédure, demandeurs d'asile déboutés) qu'il conviendra impérativement de distinguer chacune des deux

---

*de rétention totale ne puisse dépasser douze mois.*

(3) *Lorsque la demande de protection internationale est formulée au cours d'une mesure de placement en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, la durée du placement en vertu de la présente loi court à partir du jour du dépôt de la demande de protection internationale.*

(4) *Les paragraphes (3), (4), (5), (6), (8) et (9) de l'article 15 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère sont applicables.»*

<sup>5</sup> La CCDH a fait remarquer que pour satisfaire aux exigences de l'article 5.1. de la CEDH, le projet de loi devrait se limiter à donner la possibilité au ministre compétent de placer le demandeur dans une structure fermée et donc de porter atteinte à sa liberté individuelle, dans la seule hypothèse où il ferait l'objet d'une procédure d'expulsion ou d'extradition (tout en insistant sur le fait que l'article 5.1. f de la CEDH aborde le cas des étrangers en général et non des demandeurs de protection internationale en particulier).

autres, dans le cadre de l'élaboration de règles de rétention qui devront tenir compte de leurs spécificités propres.

En ce qui concerne le personnel du futur centre de rétention à engager et dont il est fait état dans l'exposé des motifs, la CCDH est d'avis qu'une équipe de 16 personnes, telle que prévue par l'exposé de motifs, n'est pas à même de subvenir aux besoins de plus ou moins 100 personnes.

La CCDH relève spécialement que certaines des personnes concernées sont susceptibles de former une population extrêmement vulnérable (personnes âgées, personnes gravement malades, familles avec enfants<sup>6</sup>, femmes enceintes de plusieurs mois, mères qui allaitent, mineurs non accompagnés...). Il faut encore avoir conscience qu'un demandeur de protection internationale, ou une personne victime d'un réseau de traite des êtres humains, est par définition susceptible d'avoir fait l'objet de tortures dans son pays d'origine et d'en subir les traumatismes subséquents. Ces personnes devraient être protégées comme le prévoit la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains.

En raison de la particularité de cette population, il s'agit non seulement d'augmenter l'effectif, mais il faut encore s'assurer que le personnel bénéficie d'une formation adaptée aux spécificités d'un centre de rétention, tout en prenant en compte la diversité culturelle, ethnique, religieuse et linguistique des retenus susceptibles de provenir des quatre coins du monde.

La CCDH met en évidence le décalage existant entre l'ambition d'assurer un bon encadrement socio-psychologique et le nombre des agents socio-éducatifs proposés dans le projet de loi sous avis. A l'instar du Conseil d'Etat, la CCDH considère que *« a priori un infirmier et trois éducateurs ne suffisent pas pour assurer l'encadrement psychologique et social d'une population de 50 à 60 personnes aux origines géographiques et ethniques très hétéroclites et qui est susceptible de changer au rythme des arrivées et des départs. Il s'étonne aussi de l'absence de postes de psychologue et d'assistant(e) social(e) parmi l'effectif. »*

Le projet de loi consacre beaucoup d'importance à l'aspect sécuritaire dans le centre de rétention. L'idée de procéder à un « out-sourcing » du gardiennage laisse craindre que les retenus ne soient en contact permanent avec des personnes n'ayant pas nécessairement une sensibilité à la mesure du milieu spécifique dans lequel elles exercent leur métier. En toutes hypothèses, la surveillance et le maintien de la sécurité devront se dérouler dans la dignité et le respect du droit à l'intégrité mentale et physique. Une formation spéciale bien définie destinée aux agents de sécurité

---

<sup>6</sup> La durée de rétention des familles avec enfants ne devrait pas excéder la durée de 48 heures. La CCDH partage, en ce qui concerne la rétention des familles, les recommandations du comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (*Vingt principes directeurs sur le retour forcé*, CM(2005)40 final 9 mai 2005). Ainsi, le principe directeur 11 intitulé *Enfants et familles* prévoit entre autres que :

*Les familles retenues préalablement à leur éloignement devraient bénéficier de lieux d'hébergement séparés afin de préserver leur intimité*

*Les enfants, qu'ils soient en détention ou non, ont droit à l'éducation et aux loisirs, notamment le droit de jouer et de s'adonner à des activités récréatives appropriées à leur âge.*

*L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans les cas de détention préalable à l'éloignement.*



devrait dès lors être exigée dans ce cas. Il est essentiel que ces agents soient du moins pleinement conscients de leur responsabilité qui est de traiter les retenus avec humanité, sensibilité et discernement.

La CCDH plaide donc pour la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire ayant la formation adéquate pour accueillir et encadrer les personnes concernées.

Le projet de loi prévoit par ailleurs le recours à l'utilisation de la vidéosurveillance. La CCDH rappelle que les personnes qui en feront l'objet doivent pouvoir pleinement jouir de leurs droits fondamentaux en matière de protection de la vie privée. Dans ce contexte, la CCDH s'inquiète du passage de l'exposé des motifs annonçant qu'*« une unité de chambres sera équipée d'une surveillance complète. Un enregistrement numérique permettra l'archivage des images, indispensables notamment pour l'analyse du fonctionnement en cas d'incident. »*. En effet, elle s'interroge sur la nécessité de placer une unité de chambre sous surveillance complète et rappelle en tout état de cause que l'usage de la vidéosurveillance doit être fait dans le strict respect des règles relatives à la protection des données. Elle insiste encore particulièrement dans ce contexte pour qu'une loi et non un règlement grand-ducal vienne définir le régime de rétention.

La CCDH tient également à relever avec étonnement l'expression retenue dans l'exposé des motifs « les demandes d'asile „abusives“ » pour qualifier « *des demandes d'asile auxquelles une réponse favorable ne peut être donnée, parce qu'elles ne remplissent pas les critères établis par la Convention de Genève de 1951* ». L'utilisation de la notion d'abus, qui implique nécessairement une volonté de profiter consciemment d'un droit auquel on n'a pas droit, pour qualifier une demande d'asile en fait *non fondée*, s'avère très malheureuse dans un contexte visant à exposer les raisons de la lutte contre l'immigration clandestine et justifier les mesures privatives de liberté prises à l'encontre de demandeurs d'asile déboutés. La CCDH rappelle que le droit d'asile est un droit fondamental et que l'effectivité de son exercice doit être assurée. La CCDH estime par ailleurs opportun de rappeler que « les critères établis par la Convention de Genève » ne sont plus les seuls à ouvrir droit à une protection internationale. La loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection a en effet instauré le principe du droit à la protection subsidiaire comme nouvelle composante du droit d'asile et doit à ce titre être considéré comme un droit fondamental. L'exposé des motifs ne rassure par ailleurs pas quant au rythme du recours annoncé aux mesures de rétention, une fois le centre construit<sup>7</sup>.

La CCDH relève enfin spécialement que les termes utilisés dans le projet de loi font, dans certains cas, plus penser à un centre de détention qu'à un centre de rétention. (« dangerosité », « centre fermé », « normes de sécurités applicables aux établissements de détention », « vandalisme », « dégradations » etc.) Il est important de rester attentif à ce sujet pour que le principe même de rétention ne renforce pas le sentiment raciste et xénophobe selon lequel l'étranger serait par essence un délinquant et qu'il n'y aurait pas besoin d'un délit pour justifier son incarcération.

---

<sup>7</sup> « Vu le ferme engagement du gouvernement de lutter énergiquement contre tout genre d'immigration illégale, cette moyenne aura, au cours des années à venir, plutôt tendance à augmenter qu'à diminuer. » Projet de loi N° 5654, p.9



## **Partie II : Communiqués de la CCDH**



## **II.1. Le projet de loi n°5737 portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et le projet de règlement grand-ducal du 18 avril 2007 fixant une liste de pays d'origine sûrs, juillet 2007**

Suite au dépôt, le 20 juin 2007, par le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration du projet de loi n°5737 (le « Projet de Loi ») portant modification de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (la « Loi ») et à la publication du projet de règlement grand-ducal du 18 avril 2007 visant à établir une liste de pays d'origine sûrs (le « Projet de RGD »), la Commission consultative des Droits de l'Homme (ci-après, la « CCDH ») se permet de rappeler quelques principes majeurs de droit en la matière et de faire part de certaines de ses réflexions et inquiétudes.

Le droit d'asile est un droit fondamental consacré par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'article 18 de cette Charte dispose que : « Le droit d'asile doit être garanti dans le respect des règles de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne ». La Charte énonce que personne ne peut être déplacé, expulsé ou extradé vers un pays où il encourt des risques sérieux d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement ou punition inhumain ou dégradant.

### **1. Le Projet de Loi**

En matière de protection internationale, avant l'entrée en vigueur de la Loi, le Luxembourg ne connaissait que le seul statut de réfugié politique qui donne droit à l'asile politique, tel qu'il est défini par la Convention de Genève (ci-après « le statut de réfugié »). La notion de demande de protection internationale est apparue avec la Loi en 2006 et elle recouvre à la fois la demande en reconnaissance du statut de réfugié et la demande en obtention du statut de la protection subsidiaire. En pratique, la demande de protection internationale sera examinée dans une procédure unique, d'abord sous l'angle de la Convention de Genève et ensuite sous l'angle des critères de qualification de la protection subsidiaire. Si le demandeur ne se voit pas reconnaître le statut de réfugié, le statut de la protection subsidiaire pourra cependant lui être accordé s'il en remplit les conditions d'octroi, moins restrictives que celles du statut de réfugié.

L'article 23 de la Loi prévoit actuellement que la nouvelle demande d'une personne qui a été définitivement déboutée d'une première demande de protection internationale verra cette demande déclarée irrecevable à moins qu'elle ne présente des éléments nouveaux par rapport à cette première demande. L'irrecevabilité de la demande entraîne l'exclusion de son examen au fond. Par une décision du 16 mai 2007, le tribunal administratif vient de décider qu'une demande de protection internationale ne saurait être considérée comme ayant été une première fois définitivement refusée, si le demandeur s'est vu débouté du seul statut de réfugié

sous l'ancienne législation qui ne prévoyait pas le statut de protection subsidiaire. Les conséquences de cette jurisprudence sont que tout demandeur d'asile débouté pourrait théoriquement présenter une demande de protection internationale qui devra être analysée au fond par rapport aux nouveaux critères du statut de la protection subsidiaire, sans que cet examen au fond puisse être évité en déclarant au préalable la demande irrecevable.

En réaction à cette jurisprudence, le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration a déposé le Projet de Loi dans le but d'éviter l'examen au fond d'une telle demande. Ce texte permettra au Ministre de déclarer cette demande directement irrecevable, à moins qu'elle ne soit appuyée d'éléments nouveaux par rapport à ceux présentés à l'appui de la première demande d'asile politique. Ainsi, cette personne qui ne présentera pas d'éléments nouveaux, se verra privée de la possibilité de voir sa demande analysée selon les nouveaux critères du statut de la protection subsidiaire instaurés par la loi, quand-bien même elle en remplirait les conditions d'octroi.

La CCDH note que le Projet de Loi est motivé par l'existence d'« *une probabilité élevée que des centaines de demandeurs d'asile déboutés sous l'ancienne loi qui demeurent en séjour irrégulier au Luxembourg ou dans les pays voisins, voire qui ont été rapatriés dans leur pays d'origine, ne déposent une nouvelle demande en application de cette jurisprudence* ». Dans ce contexte, la CCDH tient d'abord à rappeler que le droit d'asile est un droit fondamental notamment consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Plus particulièrement, quant à la notion de la protection subsidiaire retenue dans la Directive 2004/83/CE dite « directive qualification » et reprise dans la Loi, la CCDH rappelle que celle-ci est largement fondée sur les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, notamment l'article 3 de la Convention Européenne de Défense et de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CEDH), l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, et l'article 7 du Covenant international sur les droits civils et politiques. La notion de protection subsidiaire a ainsi été créée sous l'impulsion internationale pour offrir une protection aux personnes dont certains droits fondamentaux sont menacés par des atteintes graves<sup>8</sup> dans leurs pays d'origine mais qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié. Elle remplace dans certains pays européens des formes complémentaires de protection tel que, par exemple, l'asile territorial en France. Comme son nom l'indique, elle est à comprendre comme étant complémentaire à la protection prévue par la Convention de Genève pour couvrir des besoins de protection internationale mal couverts par cette convention. Ainsi, à titre d'exemple, le statut de protection subsidiaire peut être attribué en dehors de toute considération quant à l'origine et la motivation de la menace qui seraient liées à la race, la religion,

---

<sup>8</sup> Article 37 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection :

« Les atteintes graves sont:

- a) la peine de mort ou l'exécution; ou
- b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine; ou
- c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. »

l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques de la personne menacée.

Dans la mesure où la protection subsidiaire a été instituée pour protéger des droits fondamentaux, le droit de pouvoir présenter une telle demande et de la voir effectivement examinée nous semble constituer un droit fondamental au même titre que l'accès au droit d'asile. Dans ce contexte, il nous semble donc difficile de justifier que des demandeurs de protection internationale qui déposent leur demande après l'entrée en vigueur de la Loi, voient celle-ci examinée selon les nouveaux critères des deux statuts, alors que les demandeurs ayant été déboutés du seul statut de réfugié politique, qui déposent une première demande de protection internationale après l'entrée en vigueur de la Loi, se voient privés de la possibilité d'accéder au statut de la protection subsidiaire s'ils en remplissent par ailleurs les conditions.

La CCDH note par ailleurs que l'exposé des motifs du Projet de Loi dit que « *l'examen de la protection subsidiaire se fera néanmoins dans un premier stade dans le cadre de la procédure de recevabilité et non pas automatiquement dans une procédure au fond* ». Or, il nous semble pourtant que l'accès à cette procédure d'examen au fond est soumis à la condition préalable de la présentation d'éléments ou de faits nouveaux « *qui augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié ou au statut conféré par la protection subsidiaire* ». Il faudra se poser la question si cette condition ne crée pas un obstacle quasi insurmontable au droit d'accès du demandeur à la protection subsidiaire, alors qu'il sera dans l'incapacité absolue de présenter des éléments ou des faits nouveaux, par rapport à des éléments ou faits qu'il n'a (par définition) jamais pu présenter en vue de l'obtention de la protection subsidiaire, puisque cette dernière n'existait pas à l'époque de sa demande d'asile. Par conséquent, le risque est que cette demande ne puisse de fait jamais passer le stade de la recevabilité.

La CCDH invite le Gouvernement à prendre en compte ces réflexions et inquiétudes ainsi exprimées, à s'en tenir au respect de la jurisprudence du tribunal administratif et à élaborer le cas échéant, un amendement allant dans le sens de cette jurisprudence.

## **2. Le Règlement Grand-Ducal (RGD)**

La CCDH tient également à exprimer ses inquiétudes face au Projet de RGD visant à établir une liste de pays d'origine sûrs, au sens de la Loi. Le Projet de RGD se base sur l'article 21 de la Loi et les critères devant être pris en considération pour la désignation d'un pays comme pays d'origine sûr sont les suivants:

- a) *l'observation des droits et libertés prévus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international des droits civils et politiques ou la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;*
- b) *le respect du principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève;*
- c) *la prévision d'un système de recours efficace contre les violations de ces droits et libertés.*

De manière générale, la CCDH rappelle dans ce contexte que la notion même de « pays d'origine sûr » s'est vue critiquée dans le passé. En effet, l'article 1<sup>er</sup> A, 2 de la Convention de Genève qui définit la notion de réfugié, n'évoque pas le critère du pays d'origine sûr ou non sûr. Par ailleurs, l'utilisation d'une liste de « pays d'origine sûr » suppose nécessairement une discrimination entre réfugiés en raison de leur nationalité, discrimination interdite par l'article 3 de la Convention de Genève. Si l'application de ce principe ne porte pas atteinte à l'obligation de l'examen individuel de la demande de protection internationale, elle détermine toutefois le type de procédure selon laquelle cette demande sera examinée et pose une présomption selon laquelle le demandeur ne court aucun danger dans son pays d'origine.

Ainsi, en vertu de l'article 20 (1) de la Loi, la demande de protection internationale du demandeur venant d'un de ces pays, sera traitée *de facto* dans le cadre d'une procédure accélérée. Le demandeur est légalement privé de tout recours contre la décision d'examen de la demande dans le cadre de cette procédure. Ainsi, si la personne concernée risque, le cas échéant, des persécutions ou atteintes graves dans son pays, elle ne dispose donc que d'un temps maximum théorique de 2 mois et 15 jours pour réunir les preuves établissant cette situation et renverser la présomption selon laquelle elle ne risque rien dans son pays d'origine, puisque ce dernier est considéré comme « sûr ». La CCDH tient à souligner la difficulté matérielle pour le demandeur de renverser cette présomption dans ces circonstances. En effet, il est facilement imaginable qu'en fonction des conditions dans lesquelles il aura fui son pays, les moyens pour réunir les preuves de persécutions ou d'atteintes graves risquent d'être très limités pour ne pas dire inexistantes. Ainsi, la CCDH craint qu'il existe un risque concret que l'application de cette notion qui prive les demandeurs concernés d'une procédure équitable, ne restreigne l'accès au droit d'asile.

La CCDH prend note du fait que la liste des pays sûrs a été élaborée sur base de listes nationales existant dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, ainsi que des travaux entamés au sein du Conseil de l'Union et de la Commission européenne et dans le cadre desquels les Etats-membres ne sont toujours pas parvenus à établir une liste commune. Cependant, la présentation de la situation de ces pays dans le commentaire des articles n'est à cet égard pas rassurante alors qu'elle se limite le plus souvent à évoquer l'adhésion à des instruments internationaux de droits de l'homme ou à des accords internationaux, en ne démontrant pas dans quelles mesures la situation de chacun de ces pays est conforme, à l'heure actuelle, aux prescriptions des critères d'observation et de respect effectifs des droits et libertés prévus dans ces divers instruments et au principe du système de recours efficace contre les violations de ces droits et libertés.

De manière générale, la CCDH s'étonne quelque peu que le Luxembourg puisse ainsi établir une liste de pays d'origine « sûrs », alors que pendant de longs mois, les Etats membres de l'Union européenne ont échoué pour mettre au point une liste commune et que, par ailleurs, l'Union européenne vise à harmoniser la politique d'asile. Comment justifier que dans un Etat membre, tel pays d'origine ne sera pas considéré comme sûr, alors qu'il le sera dans un autre ? A cet égard, la CCDH se rallie à la position du Conseil d'Etat sur ce sujet exprimé comme suit dans son avis sur le projet de loi relatif au droit d'asile : « *il ne paraît toutefois guère opportun*



*d'établir une liste nationale de pays dits « d'origine sûrs ». Les moyens d'investigation peu développés de notre Etat devraient inciter le Gouvernement à se rabattre exclusivement sur les données fournies par l'Union européenne. Le Conseil propose dès lors de supprimer la possibilité de fixer la liste par règlement grand-ducal »<sup>9</sup>*

La CCDH s'interroge ainsi sur les méthodes et critères selon lesquels cette liste a été établie, alors que la directive européenne dite « qualification » insiste sur l'importance de la pluralité des sources.

La CCDH déplore finalement que le Projet de RGD ne fasse pas mention de garanties, modalités ou critères, qui lui semblent indispensables, pour modifier rapidement une telle liste, compte tenu de changements même partiels qui peuvent survenir au niveau de la situation dans ces pays.

---

<sup>9</sup> Avis du Conseil d'Etat sur le Projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, 3 mai 2005



## II.2. Le risque de refoulements susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux, juillet 2007

La Commission Consultative des Droits de l'Homme (la « CCDH ») a pris connaissance du fait que le ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration procède actuellement à des convocations de familles de demandeurs d'asile déboutés depuis plusieurs années, qui se maintiennent en situation irrégulière sur le territoire. Il nous a été indiqué qu'au cours de l'entretien que ces personnes ont à cette occasion avec les agents du ministère, il leur est rappelé, à juste titre, le caractère irrégulier de leur séjour au Luxembourg et elles se voient également proposer une aide au retour volontaire. Si elles refusent de retourner « volontairement », elles sont alors informées du fait qu'elles seront renvoyées par la force.

La CCDH ne prend pas position sur les procédures et décisions individuelles en la matière. La CCDH tient cependant à rappeler une nouvelle fois dans ce contexte sa position de principe<sup>10</sup> quant à l'absence déplorable au Luxembourg d'une législation concernant les modalités et l'exécution des décisions d'éloignements du territoire par la contrainte. Compte tenu de la gravité de tout éloignement forcé pour les personnes et familles concernées, il est impératif que ces procédures soient réglées par une loi. Par ailleurs, la CCDH réitère ses préoccupations face à la manière et l'heure de la pénétration au domicile des concernés, l'utilisation de la contrainte physique à leur encontre et l'absence d'interdiction absolue de certaines pratiques constitutives de tortures et traitements inhumains et dégradants.

La CCDH rappelle qu'une mesure d'éloignement forcé et surtout la manière dont elle est exécutée sont toujours susceptibles de constituer et créer des atteintes aux droits fondamentaux des personnes et en particulier de violer :

- l'article 8 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après, la CEDH) qui garantit la protection de la vie privée et familiale ainsi que l'inviolabilité du domicile,
- l'article 5 de la CEDH qui protège la liberté individuelle,
- l'article 3 de la CEDH qui interdit toute forme de tortures et de traitements inhumains et dégradants.

Les droits garantis par les articles 8 et 5 de la CEDH ne sont en soi pas absolus, dans la mesure où une loi peut, sous certaines conditions, prévoir les cas dans lesquels un Etat signataire, tel le Luxembourg, peut y déroger. Ainsi, en matière pénale, par exemple, la loi réglemente les conditions dans lesquelles des perquisitions domiciliaires peuvent avoir lieu, ainsi que les conditions dans lesquelles une personne peut se voir entraver. Les droits garantis par l'article 3 de la CEDH ne peuvent quant à eux souffrir d'aucune dérogation.

---

<sup>10</sup> - Avis de la CCDH sur le projet de loi N°5572 visant à transposer quatre directives européennes et à modifier la loi du 28 mars 1972 sur l'entrée et le séjour des étrangers (octobre 2006)

- Avis de la CCDH sur le projet de loi 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (avril 2005)

- Avis de la CCDH: L'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière (avril 2003)

La CCDH a également pris connaissance de l'avant projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration dont l'article 118 (2), dans sa version actuelle, prévoit l'éloignement du territoire « *par la contrainte* ». L'article 118 (4) prévoit quant à lui l'élaboration future d'un règlement grand-ducal qui « *établira un catalogue de règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution des mesures d'éloignements.* » Même si cette question particulière sera probablement traitée par la CCDH dans le cadre d'une prise de position spécifique sur l'avant-projet de loi, elle tient cependant déjà à informer le Gouvernement qu'elle estime fondamental, d'une part, que ce « catalogue » soit précisé par la loi, dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce qu'il définisse des règles visant à éviter tout acte de torture et de traitements inhumains et dégradants à l'occasion de l'exécution des mesures d'éloignements, et, d'autre part, que la loi vienne également à définir avec exactitude (et notamment dans les conditions fixées par la CEDH), les circonstances dans lesquelles les personnes pourront être contraintes et entravées et voir leur domicile violé à l'occasion de l'exécution d'une mesure d'éloignement.

La CCDH appelle le Gouvernement à se doter au plus vite d'une législation précisant les modalités et règles d'exécution des mesures d'éloignement et, face au vide juridique, elle invite le Gouvernement à considérer la possibilité de suspendre les mesures d'éloignement forcé du territoire de personnes en situation irrégulière.





## II.3. 60<sup>e</sup> Anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme

La Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) salue l'initiative prise par le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme<sup>11</sup> de marquer le soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme par des activités s'échelonnant sur toute une année, à partir du 10 décembre 2007 jusqu'au 10 décembre 2008. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, trois ans seulement après la Seconde Guerre mondiale, la Déclaration a consacré les droits universels et indivisibles de la personne humaine comme un idéal à atteindre par l'humanité tout entière. Le respect de ces droits est la condition sine qua non du développement des peuples et de la paix dans le monde. Quelle que soit, à l'heure actuelle, sa place dans le système juridique des Etats, la Déclaration universelle est à l'origine d'un progrès considérable dans le domaine du droit international en voyant ses droits et libertés consacrés par des pactes et conventions qui lient les États parties et en inspirant divers systèmes de protection régionaux. Et même, la Déclaration demeure la base et le cadre incontournables de tout progrès futur en matière de droits de la personne humaine. Aussi, le soixantième anniversaire de la Déclaration doit-il être une occasion pour s'interroger, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, aussi bien sur son message que sur son avenir, sans céder pour autant à l'autosatisfaction ou la simple rhétorique.

Dans ce contexte, la CCDH tient à exprimer une nouvelle fois sa conviction profonde que l'éducation aux droits de l'Homme est un moyen essentiel de promotion des droits de l'Homme, au Luxembourg et ailleurs. Aux termes de ses statuts, la CCDH « peut proposer 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, (...) notamment dans les milieux scolaire, universitaire et professionnel. » Aussi, la CCDH tient-elle à rappeler son avis<sup>12</sup> de 2001 relatif à l'éducation aux droits de l'Homme, avis dans lequel elle souligne que l'éducation aux droits de l'Homme revêt une importance primordiale pour toute société démocratique. Déjà dans le préambule de la Déclaration<sup>13</sup>, l'Assemblée générale des Nations Unies exprimait la volonté « que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés (...) ». À ce propos, la CCDH se rallie, en ce qui concerne le Luxembourg, à la conclusion de la réunion régionale européenne du 5 et 6 novembre 2007 relative au « Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'Homme » des Nations Unies organisée par le Conseil de l'Europe conjointement avec le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies, l'UNESCO et l'OSCE : « Une action déterminée, vigoureuse et concertée des Etats est essentielle pour garantir l'intégration et la mise en œuvre adéquates de l'éducation aux droits de l'Homme dans le système scolaire.<sup>14</sup> »

<sup>11</sup> <http://www.ohchr.org>, <http://www.knowyourrights2008.org>

<sup>12</sup> <http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/droitshom/aviseduc/index.html>

<sup>13</sup> <http://www.unhchr.ch/udhr/>

<sup>14</sup> Il est intéressant de noter d'ores et déjà qu'un suivi sera donné à cette réunion européenne lors de la Conférence internationale de l'UNESCO sur l'éducation aux droits de l'homme, qui se tiendra en octobre 2008 dans le cadre de la commémoration du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Dans cet esprit, la CCDH se propose de fédérer les initiatives destinées à marquer le sixantième anniversaire de la Déclaration au Luxembourg en prêtant une attention particulière aux contributions propres à promouvoir l'éducation aux droits de l'Homme dans les écoles. Pour clôturer les activités organisées autour de cet anniversaire, la CCDH organisera, le 10 décembre 2008, une soirée des droits de l'Homme, dont les détails seront communiqués ultérieurement. Au cours de cette soirée, la Commission décernera notamment des prix à des œuvres littéraires, artistiques ou musicales, existantes ou à créer, qui permettront de sensibiliser le grand public à l'actualité de la Déclaration.

A l'heure de cet important anniversaire, les membres de la CCDH se réjouissent des immenses progrès accomplis dans le domaine des droits de l'Homme tout en gardant la conscience lucide devant l'ampleur des efforts qu'il reste à faire. Célébrons ce bilan positif, mais rassemblons les volontés pour les combats à venir : en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, l'actualité du message de la Déclaration universelle des droits de l'homme demeure entière.







## **Partie III : Autres activités de la CCDH en 2007**



## **III.1. Niveau national**

En 2007, la Commission a été saisie à plusieurs reprises par des particuliers. Or, conformément à sa mission fixée par Règlement du Conseil de Gouvernement, la CCDH n'est pas habilitée à traiter de plaintes individuelles.

### **III.1.1. Statut de la CCDH**

Les membres de la sous-commission « institutionnelle » se sont réunis à plusieurs reprises au cours de l'année 2007 pour élaborer une proposition pour un avant-projet de loi portant création d'une Commission Consultative des Droits de l'Homme. En effet, depuis sa création en 2000, la Commission est régie par un Règlement du Gouvernement en Conseil, donc par un instrument de l'exécutif. Or, depuis le renforcement par le Comité international des INDH des critères de conformité aux Principes de Paris portant sur le statut, les pouvoirs et le fonctionnement des INDH, la CCDH se voit obligée de se doter d'une vraie base légale afin de maintenir son statut auprès du Haut Commissaire des Droits de l'Homme des Nations Unies.<sup>15</sup>

### **III.1.2. Mineurs en prison**

Le groupe de travail « mineurs en prison » a continué ses travaux entamés en 2006 et a rencontré des représentants du Parquet, des Tribunaux de la Jeunesse, des Centres socio-éducatifs de l'Etat, de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, des avocats et des associations. Lors d'une visite au bloc des mineurs du Centre pénitentiaire de Luxembourg, le groupe a eu l'occasion de s'entretenir avec le directeur et le personnel en charge des mineurs. D'autres auditions, notamment avec des experts internationaux, ont permis des échanges de vues fructueux.

- 07/02/2007 : Me Nadia Janakovic (avocate à la Cour)
- 07/02/2007 : Marie-Anne Rodesch (présidente de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand)
- 05/03/2007 : Lucien Kurtisi (directeur du Service psycho-social et éducatif du Centre pénitentiaire de Schrassig)
- 05/03/2007 : Alain Massen (directeur Médecins sans Frontières – Solidarité Jeunes)
- 08/05/2007 : Vincent Theis (directeur du CPL) et membres du personnel, lors d'une visite au CPL
- 11/07/2007 : Jérôme Wallendorf (Délégué du Procureur d'Etat) et Simone Flammang (Substitut du Procureur d'Etat)
- 16/07/2007 : Jean Zermatten (ancien juge des mineurs et membre du Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant)
- 19/09/2007 : Alain Thorn (Juge de la Jeunesse Directeur de Luxembourg)
- 19/09/2007 : Paulette Steil (Substitut du Procureur de Diekirch)
- 25/09/2007 : Fernand Boewinger (directeur des Centres socio-éducatifs de l'Etat)
- 25/09/2007 : Mil Majerus (président de la commission de surveillance du CSEE)

---

<sup>15</sup> Voir aussi 19<sup>e</sup> session du CIC, page 42

- 15/10/2007 : Laurence Bellon (Juge au Tribunal des enfants de Lille)
- 22/10/2007 : Nathalie Koedinger (SCAS)

### **III.1.3. Education aux droits de l'Homme**

Dans le cadre du suivi du dossier sur l'éducation aux droits de l'Homme et à la citoyenneté, la CCDH a participé à la réunion du Comité « Education aux droits de l'Homme et citoyenneté », organisée par le Ministère de l'Education nationale.

La CCDH s'est également adressée à Madame Mady Delvaux-Stehres, Ministre de l'Education nationale pour dresser un bilan sur les projets déjà réalisés et les projets à venir en matière d'éducation aux droits de l'Homme, afin que la CCDH puisse les évaluer et les accompagner de manière constructive et critique.

### **III.1.4. Préparation du 60<sup>e</sup> Anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme**

Le 10 décembre 2008, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) aura 60 ans. Le lancement de cet anniversaire par le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme a eu lieu le 10 décembre 2007. La CCDH envisage, elle aussi, de marquer cet anniversaire tout au long de l'année jusqu'en décembre 2008 par une série d'activités de promotion des droits et libertés énoncés dans la Déclaration et en particulier d'éducation aux droits de l'Homme ainsi que par une grande soirée consacrée aux droits de l'Homme, le 10 décembre 2008.<sup>16</sup> Un comité d'organisation a été créé afin de mener à bien ces activités.

### **III.1.5. Echanges divers**

En 2007, la CCDH a rencontré des représentants du gouvernement, de la société civile et d'autres organismes œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme.

- Le 22 mai 2007, une délégation de la CCDH a eu une entrevue avec le président et les membres de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD). Conformément à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, la CCDH a été chargée d'aviser le rapport annuel 2004-2006 de la CNPD.
- Le 21 mai 2007, le président de la CCDH a eu une entrevue informelle avec la présidente de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand et le 24 mai et avec le Médiateur.

---

<sup>16</sup> Voir communiqué publié à l'occasion du 10 décembre 2007

- Le 12 juillet 2007, une délégation de la CCDH a eu l'occasion de rencontrer Monsieur le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration pour discuter de l'avant-projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. La CCDH a été saisie par le Ministre pour élaborer un avis relatif à l'avant-projet et a adressé un courrier en ce sens au Ministre.
- Le 27 novembre 2007, une délégation de la CCDH a rencontré des représentants d'Info-Handicap pour discuter d'une éventuelle coopération. Ceci pourrait se faire notamment dans le cadre du 60<sup>e</sup> Anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.
- Le 11 décembre 2007, une délégation de la CCDH a eu un échange de vue fructueux avec Monsieur le Premier Ministre, Jean-Claude Juncker sur l'orientation et les travaux futurs de la Commission. L'idée du président de la CCDH de créer une Maison des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales regroupant les organismes concernés a été reçue positivement par le Premier Ministre.

## III.2. Niveaux européen et international

La CCDH a été présente aux niveaux européen et international et a pu nouer des contacts précieux pour ses travaux.

### III.2.1. Niveau européen

- En 2007, la CCDH a désigné deux « *focal points* » parmi ces membres pour représenter la Commission auprès du:
  1. Réseau d'experts pour les questions migration et asile du Groupe européen d'institutions nationales des droits de l'Homme (« *focal point* » : Olivier Lang)
  2. Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (« *focal point* » : Azédine Lamamra)

- **Projet de partenariat avec la France et la Grèce dans le cadre de l'AFCNDH**

La CCDH a accepté de participer au projet de partenariat avec les Commissions française et grecque, lancé en 2007 par l'Association francophone des commissions nationales de droits de l'Homme (AFCNDH). Ce projet vise à développer et renforcer les institutions nationales indépendantes de droits de l'Homme dans l'espace de la Francophonie.

- **10<sup>e</sup> Table Ronde des Médiateurs européens et du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, avec la participation spéciale des institutions nationales des droits de l'Homme Athènes, 12-13 avril 2007**

Il s'agissait de la 10<sup>e</sup>me Table ronde des Médiateurs européens et du 10<sup>e</sup>me anniversaire du Médiateur en Grèce à laquelle les INDH étaient invitées. L'objet de la Conférence a porté sur trois principaux thèmes, à savoir:

- La mise en œuvre des droits de l'Homme et de l'Etat de droit en Europe,
- La protection effective des droits de l'Homme en Europe,
- La coopération entre les Médiateurs, les INDH et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

A l'issue de la Conférence, il a été décidé du principe d'une coopération renforcée tant entre les INDH et les Médiateurs, qu'entre les INDH, les Médiateurs et le Commissaire aux droits de l'Homme. Ainsi, il a été décidé de la mise en place dans chaque institution nationale d'un " Focal point " pour servir de trait d'union entre les différentes institutions.

La CCDH a été représentée par Azédine Lamamra.

- **Conférence européenne sur l'intégration des personnes handicapées Berlin, 11-12 juin 2007**

Il faut préciser, de prime abord, que la Conférence de Berlin s'est inscrite dans l'Année de l'égalité des chances.



La conférence portait sur les droits des personnes handicapées dans l'Union européenne, à savoir leur situation actuelle dans les domaines de l'éducation, du travail et de l'accès aux services ainsi que les solutions légales et les expériences de nature à promouvoir leur droit à l'égalité dans ces domaines. En outre, la conférence a porté sur l'impact de la Convention des Nations Unies de 2007 relative aux droits des personnes handicapées.

La CCDH a été représentée par Azédine Lamamra.

- **Séminaire du groupe « Communications », organisé par la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord Belfast, 2-3 octobre 2007**

Ce séminaire réunissait des experts en communication des institutions nationales des droits de l'Homme d'Autriche, de Pologne, des Pays-Bas, de Slovénie, du Royaume-Uni, d'Espagne, de Slovaquie, d'Irlande, de Grèce, d'Allemagne et de Norvège. L'idée était d'avoir un échange d'expériences et de « bonnes pratiques » dans le domaine des stratégies de communication en matière de droits de l'Homme. Certaines commissions disposent en effet de véritables « *communication departments* », avec des équipes pluridisciplinaires (chercheurs, personnes en charge des relations avec les médias et des publications, administrateurs d'information etc.) et des moyens financiers considérables afin de mener à bien leur mission.

Les stratégies et pratiques mises en œuvre diffèrent selon le fonctionnement et les compétences des institutions. Rapports, études, brochures, calendriers, spots télévisés, newsletter etc., voilà autant de moyens auxquels ont recours de nombreuses institutions pour promouvoir les droits de l'Homme. D'autres commissions organisent des séances d'information, des journées porte ouverte, des conférences, des sondages, des projets dans le secteur privé, et ceci très souvent en collaboration avec des acteurs de la société civile.

Il a été décidé de renforcer la coopération entre les chargés de communication des différentes commissions et de créer un espace online où chaque institution peut faire part de ses projets en matière de communication. Aussi a-t-il été proposé de développer des projets communs, notamment dans le cadre du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Convention européenne des droits de l'Homme en 2010.

La CCDH a été représentée par Fabienne Rossler.

- **Réunion européenne régionale sur le Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme  
Strasbourg, 5-6 novembre 2007**

La conférence était organisée conjointement par le Conseil de l'Europe, le Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE). Plus de 200 experts des gouvernements d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, des ONG nationales et internationales, d'institutions nationales de droits de l'Homme et d'autres organes actifs dans le domaine de l'éducation aux droits de l'Homme ont discuté sur la manière d'aider les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE à mettre en œuvre leurs plans nationaux d'action à propos de l'éducation aux droits de l'Homme.

Pour rappel : le Conseil de l'Europe assure le suivi, au niveau européen, du Plan d'Action pour la première phase 2005-2009 du Programme mondial des Nations Unies en faveur de l'éducation aux droits de l'homme. Cette première phase est consacrée à l'intégration de l'éducation aux droits de l'homme dans les systèmes scolaires primaire et secondaire et s'articule autour des cinq thèmes suivants :

- Le processus national de l'intégration de l'éducation aux droits de l'Homme dans le système scolaire
- La planification et mise en œuvre de politiques
- L'environnement d'apprentissage et les liens entre l'éducation formelle et non formelle
- Enseignement et apprentissage : processus et outils
- Développement pédagogique et professionnel des enseignants et des autres membres du personnel éducatif.

Les discussions dans les groupes de travail ont porté sur ces cinq thèmes.

Un des constats de départ était que très souvent la question de l'éducation aux droits de l'homme se heurte à un climat de méfiance généralisée, en particulier dans le milieu scolaire. « Les droits de l'Homme, c'est pour les autres. »

Un autre point qui a été souligné était celui de l'articulation entre le formel et le non formel, c'est-à-dire la reconnaissance sociale de l'éducation non formelle, de l'apprentissage, et de la complémentarité qui existe entre l'éducation formelle et non formelle. Il s'agit en effet de combler le fossé entre les deux. Ainsi pourrait-on parler d' « apprentis-sage » pour l'éducation formelle et d' « appren-tissage » pour l'éducation non formelle. L'éducation aux droits de l'Homme est avant tout un savoir, mais il ne faut pas oublier qu'elle est également une pratique de vie.

L'accent a également été mis sur l'importance de la coordination entre les différents acteurs impliqués et du métissage de tous les acteurs concernés par l'éducation aux droits de l'Homme. Il s'agit en effet de mobiliser non seulement le corps enseignant mais aussi tous les autres interlocuteurs concernés, à savoir les ministères (éducation et affaires étrangères), les ONG, les

institutions nationales de droits de l'Homme, les élèves, les parents etc. et de mettre en évidence la responsabilité de ces acteurs. Dans ce contexte, il ne faut toutefois pas oublier que les réalités quotidiennes diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. L'intégration de l'éducation aux droits de l'Homme varie selon le contexte historique et culturel de chaque société. Il s'agit donc d'adapter l'éducation aux droits de l'Homme à la réalité et aux changements sociétaux et de chercher ce que chaque culture promeut en matière de droits de l'Homme.

Aussi les outils ou supports pédagogiques d'éducation aux droits de l'Homme, (très nombreux d'ailleurs) doivent-ils être adaptés à l'environnement et aux apprenants, tout en laissant une certaine marge d'appréciation et de liberté à l'enseignant. Par ailleurs, l'accès aux supports devra être facilité pour les enseignants et les élèves. Le matériel doit être prêt à l'emploi.

L'importance de l'approche pluridisciplinaire et de la transversalité en matière de l'éducation aux droits de l'Homme a été soulevée par nombre de participants. Les droits de l'Homme ne peuvent pas seulement se cantonner à une seule discipline mais faire partie intégrante de toutes les branches.

Pour ce qui est de la formation continue, il faut noter que le manque d'intérêt de la part des enseignants est grand. Il s'agit donc de trouver des moyens appropriés pour inciter les formateurs à participer à ces formations. La mise en réseaux d'enseignants intéressés peut également être très utile. Plus que la formation continue, c'est la formation initiale qui compte.

Par ailleurs, il a été recommandé que les gouvernements mettent en place des organes de surveillance de la législation en matière d'éducation aux droits de l'Homme. Cette surveillance pourrait d'ailleurs se faire à travers les institutions nationales de droits de l'Homme.

La CCDH a été représentée par Fabienne Rossler.

- **1<sup>ère</sup> Réunion des « focal points » auprès du Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme  
Strasbourg, 6-7 novembre 2008**

Dans le prolongement des conclusions de la réunion d'Athènes, la réunion de Strasbourg avait pour objet de réfléchir à la mise en œuvre pratique d'une coopération renforcée entre les INDH/Médiateurs et le Commissaire aux Droits de l'Homme. Principalement, à la lumière du Protocole 14 et des Recommandations du Groupe des Sages et particulièrement dans le domaine de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. A ce titre, il a été décidé de mettre en place des groupes de travail pour s'informer, à partir de cas concrets, des règles en matière d'exécution des arrêts de la Cour. De telle sorte que les institutions nationales puissent réfléchir à de possibles solutions en vue de favoriser cette exécution. En effet, la protection des droits de l'homme se trouverait renforcée par une exécution rapide et complète des arrêts ou de la jurisprudence de la Cour. Par exemple la connaissance précise

de cette jurisprudence par les pouvoirs publics et les administrations pourraient éviter la répétition de cas identiques.

La CCDH a été représentée par son focal point, Azédine Lamamra.

- **Forum de Lisbonne 2007 : Structures nationales de droits de l'Homme : pierre angulaire de la promotion et de la protection des droits de l'Homme**  
**Lisbonne, 16-17 novembre 2007**

Le Forum de Lisbonne 2007 a été organisé par le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe en collaboration avec la Commission de Venise, le Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme, le « Africa Institute » de l'Afrique du Sud et le Réseau Aga Khan pour le Développement.

Ce Forum est un espace de débat, de dialogue, de partage d'expériences et d'échange de bonnes pratiques sur les défis à la promotion et la protection des droits de l'Homme. En 2007, il a réuni des représentants de structures nationales, régionales et internationales de protection des droits de l'Homme, de cours constitutionnelles, ombudsmans et experts du Nord et du Sud.

Les débats du Forum de 2007 étaient axés sur l'étude de la typologie, des fonctions et actions des structures nationales des droits de l'Homme et de leur interaction avec les cours constitutionnelles.

Les structures des INDH (institutions nationales des droits de l'Homme) ainsi que des Bureaux de Médiateurs varient d'un pays à l'autre. Certains pays disposent seulement d'un Médiateur alors que d'autres pays bénéficient des deux institutions. L'Italie n'a par exemple ni INDH ni ombudsman. Même si INDH et ombudsman doivent se conformer aux Principes de Paris, chaque institution détermine sa politique selon son histoire et son contexte juridique, politique et culturel. Ainsi, le droit à l'alimentation a une toute autre dimension en Afrique qu'en Europe, où la liberté d'expression est plus importante. Tandis que les INDH sont de composition pluraliste, les bureaux d'ombudsman se concentrent sur une seule personne mais peuvent couvrir un plus grand nombre de domaines. Il s'agit dès lors d'œuvrer vers une complémentarité dans les travaux des deux institutions. La question des conditions en prison, par exemple, pourrait être un domaine de coopération entre INDH et Médiateur.

Qu'en est-il de la coopération Nord-Sud ? Plusieurs domaines ont été mentionnés dans lesquels un échange d'expérience et une coopération peuvent s'avérer utiles, notamment le domaine de l'immigration (cohérence des politiques migratoires), de la traite des êtres humains, du maintien des standards de droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme, de la discrimination religieuse et ethnique, du commerce équitable etc. Un dialogue entre INDH de l'Europe et les pays arabes a déjà été créé. Une bonne coopération existe également au niveau des INDH de l'espace de la Francophonie. Un échange d'expériences entre la Cour européenne des Droits de l'Homme et la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pourrait également être opportun dans ce contexte.

Lors du Forum a également été soulignée l'importance des INDH dans la protection des groupes vulnérables, tels les enfants, les prisonniers et les handicapés, car très souvent ces personnes ne constituent pas une priorité pour les autorités. (« Il n'est pas très passionnant de lutter pour les droits des détenus.»)

Dans le contexte de la mondialisation, plusieurs représentants africains ont fait valoir que les INDH devraient s'investir pour dénoncer la mauvaise gouvernance des entreprises européennes en Afrique. L'échange d'informations, la création de réseaux entre INDH européennes et africaines et le dialogue interculturel pourraient contribuer au changement de la situation actuelle.

La CCDH a été représentée par Fabienne Rossler et Azédine Lamamra.

### **III.2.2. Niveau international**

- **19<sup>e</sup> Session du Comité international de Coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (CIC) Genève, 21-23 mars 2007**

La 19<sup>e</sup> session du Comité international de Coordination des institutions nationales des droits de l'Homme, qui réunit des représentants de tous les pays dotés d'une structure nationale de protection et de promotion des droits de l'Homme (INDH), a eu lieu en marge de la 4<sup>e</sup> session du Conseil des Droits de l'Homme à Genève. Lors de cette rencontre diverses questions ont été discutées, notamment en ce qui concerne :

- l'engagement des INDH auprès du Conseil des Droits de l'Homme : En 2007, le statut des INDH auprès du Conseil des Droits de l'Homme, substituant l'ancienne Commission en 2006, n'a pas encore pu être formalisé. Les INDH ont actuellement le statut d'observateur au même titre que les ONG, ce qui a été déploré par beaucoup de délégations. Au niveau des procédures spéciales et de l'examen périodique universel (EPU), la participation des INDH n'a également pas encore été réglée. Une présence temporaire du CIC sera assurée à Genève afin de participer aux négociations avec le Conseil.
- travaux en cours de l'Unité des INDH du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (OHCHR) : L'OHCHR a contribué, au niveau national, à la création de nouvelles institutions nationales de droits de l'Homme ainsi qu'au renforcement du cadre juridique et à la conformité aux Principes de Paris de certaines institutions. L'OHCHR a par ailleurs élaboré des outils de formation et offre aussi des formations, même à distance, aux INDH, notamment dans le domaine de la prévention de la torture et de l'éducation aux droits de l'Homme. L'OHCHR favorise également la création de réseaux et de comités régionaux (Réseau africain des INDH, Commonwealth Forum of National Human Rights institutions etc.).
- les travaux en cours au niveau régional : La présidence irlandaise du Groupe européen d'INDH a informé les délégations qu'elle se penchera sur le suivi de

la Convention sur les droits des personnes handicapées, une coopération renforcée avec le Conseil de l'Europe et l'Agence européenne des droits fondamentaux.

- le rôle des INDH auprès des organes des Traités : Les INDH devraient jouer un rôle plus important en ce qui concerne la présentation de rapports aux organes et surveiller la diffusion par l'Etat à tous les acteurs concernés des observations finales et recommandations des organes conventionnels et contribuer à les faire connaître à l'opinion publique. Quant aux instruments internationaux, les INDH devraient, conformément aux Principes de Paris, encourager la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et les faire connaître par le biais de campagnes de sensibilisation et d'information.
- la ré-accréditation des membres du CIC : Jusqu'en 2006, la conformité aux Principes de Paris, concernant le statut et le fonctionnement des INDH, était le seul critère d'adhésion au CIC. Or le processus d'accréditation par le Sous-comité n'a pas toujours été efficace et il se peut que la structure ou le mandat de certaines institutions aient changé, ce qui remettrait en question leur conformité avec les Principes de Paris. Le CIC a donc récemment mis en place une procédure d'examen plus rigoureuse et a proposé un ensemble de critères concernant d'une part le réexamen et l'octroi d'une nouvelle accréditation à toutes les INDH précédemment accrédités et d'autre part un processus d'examen périodique d'accréditation (tous les cinq ans). Ce processus est un mécanisme permettant de s'assurer que les institutions qui seront accréditées à l'avenir continueront de respecter les Principes de Paris. Un des nouveaux critères concerne la base juridique des INDH. En effet, une INDH devra dorénavant être créée par une loi et non plus par un instrument de l'exécutif. Le statut de la CCDH du Luxembourg sera sous révision au premier semestre 2008. Elle devra donc se doter d'une vraie base législative, afin de pouvoir être ré-accréditée auprès du CIC.

A côté de ces réunions plutôt techniques ont eu lieu des dialogues thématiques sur les bonnes pratiques des INDH en matière de migration, les activités prévues en vue de l'application de la Convention sur les droits des personnes handicapées ou encore sur le rôle des INDH dans la prévention de la torture, notamment dans le processus de ratification du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT).

La réunion a été clôturée par l'élection de la nouvelle présidence du CIC. Après trois années de présidence danoise, le CIC sera désormais dirigé par Jennifer Lynch du Canada. Pour la première fois dans l'histoire du CIC, il s'agit d'une femme qui se trouve à la tête du CIC. La vice-présidence est assurée par la République de Corée.

La CCDH a été représenté par Fabienne Rossler.

- **Asia-Europe Meeting (ASEM), 8<sup>e</sup> Séminaire informel de droits de l'Homme :**  
**La liberté d'expression**  
**Siem Reap, 26-28 septembre 2007**

La liberté d'expression est une condition indispensable au développement d'une société tolérante et harmonieuse. Voilà une des conclusions principales du séminaire informel organisé par l'ASEM en coopération avec la Asia-Europe Foundation, le Ministère des Affaires étrangères français et le Raoul Wallenberg Institute de Suède. A la base des discussions du séminaire, qui a réuni des représentants de gouvernements et de la société civile de pays d'Asie et d'Europe, était l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui stipule : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.* »

Le principe même de la liberté d'expression n'a pas posé de problèmes lors des discussions. Toutefois sa mise en œuvre de manière efficace dans les pays de l'ASEM a soulevé un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne la liberté de presse dans le domaine religieux. Où sont les limites de la liberté d'expression ? Devrait-on réserver une place spéciale aux questions religieuses dans le contexte de la liberté d'expression ? Pour certains participants asiatiques, le religieux ne peut en aucun cas faire l'objet de critiques. Bien qu'il existe des principes universels, le contexte culturel doit toujours être pris en compte et pouvoir imposer des limites à la liberté d'expression. Par ailleurs, la moralité publique devrait être définie par le pouvoir religieux et non pas par l'Etat.

Peut-on interdire au monde occidental de critiquer les religions ? N'est-ce pas une manière de la ramener en arrière tout en l'obligeant à adopter un mode de pensée qu'il a laissé derrière lui au siècle des Lumières ? Pour nombre de participants européens le « politiquement correct » au nom de la protection des sensibilités religieuses peut avoir un effet gênant sur la liberté d'expression, et par conséquent la religion doit pouvoir être exposée à des critiques.

Voilà autant de questions et de constats qui montrent que la liberté d'expression est toujours interprétée de manière très différente selon les différentes civilisations. Malheureusement, les discussions ont surtout porté sur les restrictions, alors qu'il aurait été intéressant de réfléchir aux différentes possibilités d'actions positives dans le domaine de la liberté d'expression.

La CCDH a été représentée par Fabienne Rossler.





## **Partie IV : Composition et structure de la CCDH**



## IV.1. Composition de la CCDH

**Jean-Paul LEHNERS**, président de la CCDH, professeur à l'Université du Luxembourg

**Roby ALTMANN**, vice-président de la CCDH, professeur, ancien président d'Amnesty International Luxembourg

**Laure AMOYEL**, titulaire du master européen en droits de l'Homme et démocratisation, présidente de l'Union européenne des étudiants juifs

**Sylvain BESCH**, chargé d'études au sein du SESOPI-Centre intercommunautaire

**Deidre DU BOIS**, avocate à la cour, inscrite au barreau de Luxembourg

**Luc FELLER**, représentant du gouvernement, secrétaire général adjoint du Conseil de Gouvernement

**Henri GRÚN**, psychologue diplômé, directeur de la fondation Jugend- an Drogenhëllef

**Anne HENIQUI**, journaliste

**Edmond ISRAEL**, président honoraire du Consistoire israélite de Luxembourg, Président d'Honneur de la Edmond Israel Foundation

**Rita JEANTY**, professeur de philosophie

**Ginette JONES**, assistante sociale à l'ADEM

**Azédine LAMAMRA**, avocat, inscrit au barreau de Luxembourg

**Olivier LANG**, avocat à la Cour, inscrit au barreau de Luxembourg

**Marc LIMPACH**, juriste

**Marc MODERT**, avocat à la Cour, inscrit au barreau de Luxembourg

**Gilbert PREGNO**, psychologue diplômé, directeur de la Fondation Kannerschlass

**Pascale SPELTZ**, juriste

**Raymond WEBER**, chef d'unité « Perspectives de Développement à moyen et long terme » Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest / OCDE

**Victor WEITZEL**, membre du Conseil d'Administration de l'Agence européenne des droits fondamentaux

**Edouard WOLTER**, professeur honoraire, ancien membre suppléant auprès de l'EUMC (Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes)

**Nic KLECKER**, président d'honneur de la CCDH

**Fabienne ROSSLER**, secrétaire de la CCDH depuis février 2007

## IV.2. Structure de la CCDH

En 2007, la CCDH s'est réunie sept fois en assemblée plénière.

Lors de sa séance du 16 février 2007, le Conseil de Gouvernement a complété l'article 3 du Règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2006 portant création d'une Commission Consultative des Droits de l'Homme par l'alinéa suivant :

*« Les membres de la Commission ont droit à une indemnité de 25 EUR par séance plénière. 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 l titre d'indemnité. Ledit état devra être certifié exact par le Président de la Commission ».*

Le budget de la CCDH pour l'an 2007 s'élevait à 12.500 €.

### III.2.1. Sous-commissions

Sous-commission « éducation »

- Roby ALTMANN
- Rita JEANTY
- Jean-Paul LEHNERS
- Gilbert PREGNO

Sous-commission « institutionnelle »

- Azédine LAMAMRA
- Olivier LANG
- Marc LIMPACH
- Victor WEITZEL

Sous-commission « demandeurs d'asile et immigration»

- Olivier LANG
- Sylvain BESCH
- Marc LIMPACH
- Rita JEANTY
- Ginette JONES

Secrétaire : Fabienne ROSSLER

### **III.2.2. Groupes de travail**

Groupe de travail « mineurs en prison »

- Roby ALTMANN
- Deidre DU BOIS
- Henri GRÚN
- Anne HENIQUI
- Gilbert PREGNO
- Victor WEITZEL

Secrétaire : Fabienne ROSSLER



# **Partie V : Annexes**





# **Règlement du Gouvernement en Conseil portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme**

Le gouvernement en Conseil,

Considérant l'attachement du Gouvernement aux valeurs de la démocratie;

Considérant que l'action du Gouvernement en matière de droits de l'Homme requiert une politique transversale et cohérente,

que la définition et la mise en œuvre d'une telle politique supposent des efforts de réflexion, de production de nouvelles idées et d'expériences innovantes, de coordination, de partenariat dynamique avec la société civile et de proposition de programmes pour l'enseignement aux droits de l'Homme,

que cet effort ne peut être fourni, dans un esprit pluraliste et de façon indépendante, que par des personnes disponibles et intéressées aux questions des droits de l'Homme;

**A r r ê t e:**

## **Chapitre 1<sup>er</sup> - Désignation et objectifs**

**Art. 1er.** Il est institué auprès du Premier ministre une commission dénommée "Commission consultative des Droits de l'Homme".

**Art. 2.** La Commission est un organe consultatif du Gouvernement, chargé d'assister par ses avis et études le Gouvernement sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'Homme sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Elle émet ses avis et élabore ses études soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement.

La Commission peut proposer 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, et ce notamment dans les milieux scolaire, universitaire et professionnel.

La Commission joue également le rôle de correspondant national de l'Observatoire européen des Phénomènes racistes et xénophobes.

## **Chapitre 2 - Composition**

**Art. 3.** La Commission se compose au plus de vingt-deux membres dont un président et un vice-président, nommés par le Gouvernement pour des mandats renouvelables de trois ans.

Les membres de la Commission nommés en remplacement de ceux dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

**Art. 4.** Les membres de la Commission sont des personnes choisies en raison de leurs compétences en matière de droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société.

Le Gouvernement est représenté par un membre au sein de la Commission.

### **Chapitre 3 - Procédures relatives aux travaux de la Commission**

**Art. 5.** La Commission examine prioritairement les problèmes qui lui sont soumis par le Gouvernement.

**Art. 6.** La Commission élabore des avis et études qui sont communiqués au Gouvernement et qui sont rendus publics.

**Art. 7.** Tout avis doit être soutenu par la majorité absolue des membres. Les avis sont le produit d'une recherche pluraliste et établissent des positions dûment documentées et argumentées, rendant compte de la diversité des opinions et des échanges. Le cas échéant, un avis peut contenir en annexe une prise de position minoritaire à laquelle se rallient au moins trois des membres de la Commission.

**Art. 8.** La Commission se réunit au moins six fois par an. Les réunions sont convoquées et dirigées par le président de la Commission ou, en son absence, par le vice-président. Les séances de la Commission ne sont pas publiques. La Commission ne peut délibérer que si douze membres au moins sont présents.

**Art. 9.** Au moins une fois par an, la Commission adresse au Gouvernement un rapport général sur ses activités. Ce rapport est rendu public.

**Art. 10.** Le Gouvernement assure un soutien administratif et logistique à la Commission.

**Art. 11.** La Commission peut avoir recours à des experts auxquels elle confie des missions ponctuelles d'information et de consultation.

**Art. 12.** Les membres de la Commission et les experts convoqués ont droit à une indemnité qui est fixée par le Conseil de Gouvernement. Les frais de route pour les déplacements aux réunions sont remboursés aux membres et aux experts. La Commission peut acquérir des rapports, des livres, des revues ainsi que d'autres documents utiles à ses travaux. Les dépenses figurant au présent article sont imputées sur les crédits de fonctionnement destinés à la Commission.

**Art. 13.** Toutes les autres modalités de fonctionnement de la Commission sont déterminées par un règlement d'ordre intérieur qui est soumis à l'approbation du Gouvernement.

**Art. 14.** Le Premier ministre, Ministre d'État, est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

Luxembourg, le 26 mai 2000  
Les membres du Gouvernement

Jean-Claude Juncker, Lydie Polfer, Fernand Boden, Marie-Josée Jacobs, Erna Hennicot-Schoepges, Michel Wolter, Luc Frieden, Anne Brasseur, Henri Grethen, Carlo Wagner, François Biltgen, Joseph Schaack, Eugène Berger.

### **Exposé des motifs**

Pour marquer son attachement aux valeurs de la démocratie, le Gouvernement, dans sa déclaration gouvernementale du 12 août 1999, a décidé de créer une Commission consultative des Droits de l'Homme. Elle sera chargée d'assister le Gouvernement de ses avis et études sur toutes les questions de portée générale en matière de droits de l'homme.

Elle jouera également un rôle pédagogique et ce notamment en proposant aux autorités compétentes des mesures et programmes d'action susceptibles de favoriser la promotion des droits de l'homme à différents niveaux de la société luxembourgeoise, et notamment dans les écoles.

La Commission fera finalement fonction de correspondant national de l'Observatoire européen des Phénomènes racistes et xénophobes.

La Commission sera de composition pluraliste et indépendante.

Elle sera par ailleurs, à l'instar des autres pays européens, instituée auprès du Premier ministre.

La composition de la Commission sera pluraliste, de façon à garantir la représentation d'un large éventail de convictions et d'opinions. Ses membres seront choisis en raison de leurs compétences particulières en matière de droits de l'homme et de questions de société parmi des représentants de la société civile. La Commission veillera également à compter parmi ses membres un certain nombre de représentants de nationalités différentes.

L'indépendance de la Commission sera assurée, alors qu'elle émettra ses avis et élaborera des études en toute liberté et que ses travaux seront rendus publics (diffusion notamment aux députés, aux conseillers d'Etat, aux organes de presse) parallèlement à leur communication officielle au Gouvernement. La Commission pourra par ailleurs se saisir elle-même des problèmes qui sont de son ressort.

Elle sera rattachée au Ministère d'État, représenté par la personne du Premier ministre, pour notamment en souligner l'importance politique. Ne possédant pas la personnalité juridique, elle devra cependant pouvoir assurer son fonctionnement. Le Gouvernement, par le biais des crédits figurant au budget de l'État, couvrira le soutien administratif et logistique de la Commission.

La Commission n'empiétera pas sur les compétences de nature similaire détenues par d'autres organismes, comme le Conseil National pour Étrangers en matière de racisme et de xénophobie. A terme, et au vu de l'expérience acquise, des synergies ne sont cependant pas à exclure.

Le présent statut de la Commission consultative des Droits de l'Homme prend la forme, à l'instar de la Commission consultative nationale d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, d'un règlement du Gouvernement en Conseil.

Ici encore, le Gouvernement compte, à plus ou moins brève échéance, au vu d'un bilan du fonctionnement de la Commission, analyser l'opportunité de conférer à celle-ci un soubassement juridique plus formel.

### **Le Gouvernement en Conseil,**

Vu le règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une commission consultative des droits de l'Homme ;

Sur proposition du Premier ministre, Ministre d'État et après délibération ;

**A r r ê t e :**

**Art. 1er** .- Sont nommés membres de la commission consultative des droits de l'homme pour un terme renouvelable de trois ans:

Monsieur Roby ALTMANN, professeur de philosophie, ancien président d'Amnesty International Luxembourg;

Madame Laure AMOYEL, master of arts en histoire moderne, présidente de l'Union Européenne des Etudiants Juifs;

Madame Hélène DELLUCCI, licenciée en sciences psychologiques;

Monsieur Marc ELVINGER, avocat à la Cour, ancien président du Centre d'Information Tiers Monde;

Monsieur Paul GENGLER, juriste, vice-président de Handicap International;

Madame Anne HENNIQUI, journaliste;

Monsieur Edmond ISRAEL, financier;

Madame Bernadette JUNG, docteur en droit, présidente de l'ACAT;

Madame Patrice KIEFFER, juriste, attaché de gouvernement 1er en rang au Ministère d'Etat;

Monsieur Nic KLECKER, professeur, ancien président d'Amnesty International Luxembourg;

Monsieur Serge KOLLWELTER, président de l'ASTI;

Monsieur Paul KREMER, professeur de philosophie;

Monsieur Norbert von KUNITZKI, président du Centre Universitaire de Luxembourg, président de la LICRA;

Madame Azedine LAMAMRA, juriste;

Monsieur Jean-Paul LEHNERS, professeur, administrateur du Département Lettres et Sciences Humaines du Centre Universitaire de Luxembourg;

Monsieur Manuel MALHEIROS, juriste, président du CLAE;

Madame Mady MOYSE-JACOB, présidente du Comité Auschwitz;

Monsieur Gilbert PREGNO, psychologue, directeur de la Fondation Kannerschlass;

Monsieur Dean SPIELMANN, avocat à la Cour;  
Monsieur Victor WEITZEL, professeur-écrivain;  
Monsieur Jacques WIRION, professeur-écrivain;  
Monsieur Edy WOLTER, professeur de langues anciennes.

**Art. 2.** Monsieur Nic KLECKER exercera la fonction de président de la commission consultative des droits de l'Homme.

**Art. 3.** Madame Patrice KIEFFER représentera le Gouvernement au sein de la commission consultative des droits de l'Homme.

**Art. 4.** Le Premier ministre, Ministre d'État est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au Mémorial.

Luxembourg, le 9 juin 2000

Les membres du Gouvernement

Jean-Claude Juncker, Fernand Boden, Michel Wolter, Luc Frieden, Anne Brasseur,  
Henri Grethen, François Biltgen, Joseph Schaack