



**RAPPORT D'ACTIVITES
2011**

**DE LA COMMISSION
CONSULTATIVE DES DROITS DE
L'HOMME DU GRAND-DUCHE DE
LUXEMBOURG**

Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg
16, rue Notre-Dame
L-2240 Luxembourg
Tél : +352 26 20 28 52
Fax : +352 26 20 28 55
info@ccdh.lu
www.ccdh.lu

Table des matières

<i>Avant-propos du Président</i>	7
<i>Partie I : Avis de la CCDH</i>	9
Projet de loi 5908 ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance ainsi que de modifier et compléter certaines dispositions : (1) du Code civil (2) du Nouveau Code de procédure civile (3) du Code pénal	11
Projet de loi 6218 modifiant la loi du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l’immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative aux droits d’asile et à des formes complémentaires de protection	21
Projet de loi 6141 portant approbation (1) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 (2) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l’application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, avis complémentaire.....	39
Projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse	45
Projet de loi 6261 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement	55
<i>Partie II : Communiqués de la CCDH</i>	59
La CCDH réélue au Comité exécutif européen des institutions nationales de droits de l’Homme	61
Communiqué concernant le refoulement de Salmi Kalifi en Tunisie (4 avril 2003) et la réponse du Gouvernement à la question parlementaire du député André Hoffmann	62
Communiqué concernant la fermeture temporaire du bureau d’accueil pour demandeurs de protection internationale et les conditions d’accueil des demandeurs de protection internationale.....	64
Communiqué conjoint de la CCDH et du CET à l’occasion de la Journée Internationale des personnes handicapées du 3 décembre 2011	66
Gemeinsame Presseerklärung der beratenden Menschenrechtskommission (CCDH) und des Zentrums für Gleichbehandlung (CET) anlässlich des Internationalen Tages der Menschen mit Behinderung am 3. Dezember 2011	68
<i>Partie III : Autres activités de la CCDH en 2011</i>	71
III.1. Niveau national.....	73
III.1.1. Activités et échanges divers	73
III.2. Niveaux européen et international.....	75
III.2.1. Niveau européen.....	75
III.2.2. Niveau international	79
<i>Partie IV : Composition, structure et ressources de la CCDH</i>	89
IV.1. Composition de la CCDH en 2011	91
IV.2. Structure de la CCDH.....	92
IV.3. Organisation et fonctionnement.....	94

Partie V : La CCDH dans la presse.....	95
Partie VI : Annexes	131

Avant-propos du Président

Comme le veut la tradition, voici le moment de vous présenter le rapport d'activités 2011 de la CCDH.

Ce rapport témoigne de la diversité des sujets qui nous ont occupés durant toute l'année 2011. A côté de nouveaux sujets, tels les mariages forcés et de complaisance, les droits de l'Homme et la coopération, la CCDH a dû se pencher de nouveau sur des dossiers bien connus, comme la protection de la jeunesse et le statut des demandeurs de protection internationale pour n'en citer que quelques-uns. En effet, les migrations sont et resteront un sujet de controverse en Europe. L'Europe devrait adopter une politique migratoire plus humaine, et des procédures d'asile fondées sur les principes des droits de l'Homme.

Un autre sujet qui nous tient à cœur et qui nous a fortement occupés est celui des droits des personnes handicapées. La ratification par le Gouvernement de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées marque une étape importante dans la promotion et le respect des droits des personnes handicapées. La CCDH devra, au-delà de l'année 2011, focaliser ses efforts sur la mise en œuvre de cette Convention au niveau national.

De nouveaux défis s'annoncent : réforme pénitentiaire, refonte de la Constitution, bioéthique, voilà des sujets qui vont attirer toute notre attention dans les mois à venir.

L'année 2011 a aussi été l'occasion pour rendre hommage à notre président fondateur et honoraire, qui nous a quittés en 2009. La CCDH a lancé un concours dans les écoles secondaires en vue de gagner le Prix Nic Klecker, avec pour but d'éveiller un intérêt constant chez les jeunes pour les droits de l'Homme.

La CCDH continue à entretenir des relations étroites avec les institutions partenaires du monde entier, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme ainsi qu'avec le Conseil de l'Europe. Partout dans le monde, nous avons été témoins d'actes en faveur, mais aussi à l'encontre des droits de l'Homme. Le combat doit se poursuivre.

Nous espérons que le Gouvernement donnera enfin une suite favorable à notre demande de ressources humaines et financières supplémentaires, sans lesquelles nous ne pourrions pas mener à bien toutes les tâches qui nous ont été confiées. Nous réitérons fermement notre proposition de la création d'une Maison des droits de l'Homme, symbole du rôle important que le Luxembourg accorde à la promotion et la défense des droits de l'Homme.

Je tiens à remercier tous les membres de la Commission pour leur soutien et leur engagement sans faille tout au long de l'année. Un merci spécial à notre secrétariat pour le dévouement sans relâche au service de la Commission.

Jean-Paul Lehnens



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

Partie I : Avis de la CCDH

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

Projet de loi 5908 ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance ainsi que de modifier et compléter certaines dispositions : (1) du Code civil (2) du Nouveau Code de procédure civile (3) du Code pénal

**AVIS
01/2011**

I. Considérations d'ordre général

La CCDH tient avant tout à rappeler que le droit de se marier et de fonder une famille constitue un droit fondamental consacré par plusieurs instruments nationaux et internationaux*.

Si l'exercice de ce droit fondamental doit être incontestablement protégé, il est tout aussi important d'en préserver tant la finalité que la condition essentielle de validité, qui résident toutes deux dans le libre et plein consentement des deux époux de se marier.

D'une façon plus générale, on doit constater que l'institution du mariage a fondamentalement changé depuis l'introduction du Code civil. La réalité sociologique est telle que les raisons pour lesquelles les uns ou les autres contractent mariage sont très différentes et ne correspondent pas nécessairement à la volonté de fonder une famille. L'on doit donc se poser la question s'il appartient au législateur de définir les raisons pour lesquelles les personnes peuvent valablement contracter mariage, à partir du moment que les deux adultes contractent librement et sans contrainte. Ceci mériterait sûrement un débat fondamental sur l'institution du mariage.

Le projet de loi a pour objectif affirmé de prévenir les mariages forcés ou simulés et de les sanctionner. Dans cette perspective, il est essentiel de ne pas perdre de vue que, comme le rappellent les auteurs du projet, selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, les intrusions de l'autorité publique dans l'exercice de ce droit fondamental pour en prévenir légitimement les déviations, « *ne doivent pas (...) restreindre ou réduire le droit en cause d'une manière ou à un degré qu'il l'atteindrait dans sa substance même...* ». ¹

C'est donc dans la perspective du droit de se marier, du libre consentement des conjoints et des limitations (in-)justifiées apportées à ce droit, que la CCDH examinera le présent projet de loi.

*

En ce qui concerne le partenariat, la CCDH constate qu'à part dans l'intitulé du projet, il n'en est question qu'aux trois nouveaux articles à vocation exclusivement répressive qui s'inséreront dans le code pénal (article III du projet). Les articles en cause ont vocation de sanctionner les auteurs de mariages ou de partenariats simulés conclus à des fins migratoires (articles 387 et 388), ainsi que les auteurs de mariages ou de partenariats forcés (article 389). La CCDH tient à préciser qu'en ce qui concerne les partenariats, les articles 387 et 388 resteront lettre morte, alors qu'en l'état actuel de la législation, il est impossible pour un étranger ne disposant pas d'une autorisation de séjour, de conclure un partenariat au Luxembourg. En raison de cet obstacle, le risque de voir un partenariat conclu à des fins migratoires, est donc totalement exclu au Grand-Duché. Déjà, dans son avis 02/2008 sur le projet de loi relatif à la libre circulation des personnes et à l'immigration, la CCDH avait relevé que le droit au regroupement familial des partenaires, bien qu'institué par la loi en question, était mort-né, alors que la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, exige une résidence légale comme condition préalable à l'enregistrement d'un partenariat d'un ressortissant étranger (article 4(4)). La CCDH invite dès lors une nouvelle fois le législateur à être conséquent et à profiter du

¹ Exposé des motifs, page 6.

présent projet, pour supprimer cette condition de la loi du 9 juillet 2004, et à donner ainsi l'effectivité voulue, tant au droit au regroupement familial des partenaires, qu'aux nouveaux articles 387 et 388 du code pénal institués par le projet sous avis. La CCDH donne encore à penser que l'absence d'autorisation de séjour d'une des deux personnes qui auraient l'intention de se marier ne saurait être érigée comme obstacle à leur volonté de mariage. Une telle interdiction constituerait en effet une entrave non autorisée à leur droit au mariage.

Par la suite, la CCDH concentrera son analyse du projet au regard du seul droit au mariage.

*

Les auteurs du projet de loi affirment que : « *les mariages simulés constituent un phénomène régulier. Dans son état actuel, le droit luxembourgeois ne permet pas de lutter efficacement contre les mariages simulés.* » Par mariage simulé, les auteurs comprennent à la fois le mariage de complaisance et le mariage forcé. Toutefois, cette affirmation ne se trouve étayée par aucune donnée précise. La réponse à une question parlementaire fait d'ailleurs apparaître que de tels chiffres n'existent pas : « *Par la nature des choses, il n'existe évidemment pas de statistiques sur lesdits mariages. Le ministre n'a pas connaissance d'une annulation judiciaire d'un tel mariage* » et d'ajouter « *d'après les autorités concernées, et plus particulièrement certaines autorités communales, le phénomène des mariages simulés existe cependant au Luxembourg, mais le cadre juridique actuel ne permet pas de lutter efficacement contre ce phénomène.*² » Des cas isolés sont connus par certains membres de la CCDH. Le rapport de l'ORK³ évoque également certains cas de mineurs. Ainsi, même si le phénomène semble rester marginal, il est cependant indiqué d'agir et de légiférer, surtout dans le domaine des mariages forcés qui concernent souvent des mineurs d'âge.

*

Si la CCDH est convaincue que la lutte contre les mariages forcés ou de complaisance doit nécessairement passer par la répression, elle regrette que le projet soit totalement muet quant à d'éventuelles mesures de prévention et d'information, pourtant nécessaires à l'objectif du projet. Pour être efficace, l'action doit être autant préventive que répressive et se jouer également sur un terrain socio-éducatif.

L'action de prévention et d'information devrait être concentrée en amont de la saisine de l'officier d'état civil et permettre de la sorte aux personnes dont le consentement serait vicié, de se désister à temps. Des mesures de prévention et de sensibilisation pourraient ainsi être instaurées à différents niveaux et pour divers groupes-cibles :

- à **l'école**, des cours sur les droits de l'homme pourraient évoquer le sujet et susciter une réflexion auprès des jeunes,
- dans les **organisations** travaillant dans le domaine de l'éducation sexuelle ou du conseil familial,
- au sein des **mouvements de jeunesse**, qui pourraient être invités à lancer des campagnes d'information,

² Réponse à la question parlementaire n°3113 du 3 février 2009 de Monsieur le Député Claude Meisch, in : Compte rendu la Chambre des Députés N°9, session ordinaire 2008-2009.

³ Rapport d'activités 2009 de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, page 74.

- les cours d'instruction civique offerts dans le cadre du **contrat d'accueil et d'intégration** à proposer par l'OLAI devraient prévoir une référence au droit de la personne de choisir sa/son futur/e conjoint/e et expliquer la possibilité de l'annulation d'un mariage forcé ainsi que la protection offerte à la personne victime de la traite,
- au sein des **associations œuvrant dans le domaine de la violence**, qui devraient être dotées de moyens pour agir en la matière (sensibilisation du public et accueil/accompagnement des victimes),
- auprès de **fonctionnaires et employés de l'Etat et communaux**, qui pourraient se voir dispenser une formation relative aux droits fondamentaux.

*

En ce qui concerne les notions mêmes de mariage forcé ou de complaisance, la CCDH déplore une absence cruelle de définition des deux notions dans le corps du projet. Il est en effet fondamental que la future loi vienne préciser les définitions de ces deux formes de mariage contre lesquelles elle entend lutter et qui ne sont actuellement définies que dans l'exposé des motifs. La CCDH considère qu'il est d'autant plus fondamental de les définir strictement, qu'elles sont toutes deux érigées en infraction pénale. Ainsi, dans l'état actuel du projet, des comportements se voient-ils incriminés et sanctionnés sans qu'une définition ne permette de désigner et de cerner précisément en quoi consistent ces comportements interdits.

L'absence de définition de ces notions entraîne par ailleurs un risque de confusion entre les deux qui sont cependant bien distinctes l'une de l'autre. Un mariage forcé est la négation pure et simple du droit de la personne de pouvoir choisir son/sa futur/e conjoint/e, alors qu'un mariage de complaisance est généralement contracté entre des personnes adultes consentantes, mais dans un autre but que de former une famille.

Dans l'exposé des motifs, le législateur a choisi d'englober les deux notions sous l'intitulé générique de « mariages simulés » et précise même, sans toutefois développer cette idée, que « *la notion de mariage simulé vise deux phénomènes qui peuvent, le cas échéant, se recouper* ». La CCDH estime qu'une telle approche ne participe aucunement à la clarté et tend encore à entretenir une confusion entre les deux formes interdites de mariages. Le terme « simulé » usité pour qualifier les deux, peut par ailleurs jeter une suspicion sur une personne qui serait forcée à contracter un mariage contre son gré et qui est avant tout à considérer comme victime et en aucun cas complice du mariage ainsi « simulé ».

*

Les mariages forcés

La CCDH s'inquiète et déplore l'absence dans le projet de toute prévision concernant précisément le sort de la victime d'un mariage forcé. Selon la CCDH le projet ne peut se départir de telles dispositions fondamentales. La victime devra le cas échéant pouvoir faire l'objet d'une protection et de mesures appropriées favorables en fonction de sa situation. Elle peut se retrouver dans une situation économique et sociale très précaire, se voir menacée par les personnes dénoncées ou découvertes ; pour celle qui est étrangère et détient son titre de séjour en raison de son mariage, elle devrait être au moins rassurée de pouvoir rester au Luxembourg,

surtout si la source du mariage se trouve dans son pays d'origine. De telles dispositions sont encore nécessaires pour s'assurer de la collaboration de la victime avec les autorités qui enquêteraient ou poursuivraient en application de l'article 389 projeté du code pénal. La CCDH estime qu'il conviendrait d'inclure ainsi dans le projet des dispositions en ce sens, qui pourraient le cas échéant s'inspirer de celles des articles 92 à 98 de la loi du 29 août 2009 sur la libre circulation et l'immigration qui concernent les victimes de la traite des êtres humains.

La CCDH regrette par ailleurs que dans sa rédaction actuelle, l'article 389 ne fasse pas aussi expressément état de la personne qui accepte d'en épouser une autre, tout en sachant que celle-ci agit sous la contrainte ou la violence.

La CCDH tient à insister sur le caractère universel de la nécessaire liberté de consentement d'un futur époux à l'union envisagée, et sur la certitude qu'aucune considération d'ordre culturel ou traditionnel ne puisse justifier que l'on oblige une personne à se marier contre son gré. Ainsi, au-delà des instruments occidentaux de protection des droits de l'Homme, la CCDH tient à citer

- La Déclaration islamique universelle des droits de l'homme du Conseil islamique promulguée à l'Unesco, le 19 septembre 1981, qui prévoit que « *Toute personne a le droit de se marier, de fonder une famille et d'élever des enfants conformément à sa religion, à ses traditions et à sa culture (art. 19-a). Le mariage dans son cadre islamique est un droit reconnu à tout être humain. C'est la voie reconnue légitime par la loi islamique pour fonder une famille, s'assurer une descendance et se garder personnellement chaste (...) personne ne peut être marié contre sa volonté (art. 19-i) ni le garçon, ni la fille ne seront contraints au mariage avec une personne pour laquelle ils n'éprouvent aucun penchant... »*
- La Déclaration de Bamako du 29 mars 2001 des ministres africains francophones pour la protection de l'enfance, selon laquelle « *le consentement des futurs époux doit être manifesté librement. Dans le cas contraire, le mariage est nul et tout acte sexuel sera considéré comme violence sexuelle »*

*

Les mariages de complaisance

Le projet de loi définit le mariage de complaisance comme celui « *qui a été exclusivement contracté soit à des fins migratoires, soit pour obtenir un avantage professionnel, social, fiscal ou successoral* ».

Même si l'exposé des motifs indique ainsi que le mariage de complaisance concerne les mariages contractés exclusivement soit à des fins migratoires, soit pour obtenir un avantage professionnel, social, fiscal ou successoral, la CCDH constate que par la suite, les auteurs du texte se focalisent uniquement sur le mariage contracté à des fins migratoires. Non seulement ils se réfèrent ainsi dans l'exposé des motifs à la résolution du Conseil 97/C 382/01 du 4 décembre 1997, ou, dans le commentaire des articles, à la définition du législateur belge sur le mariage de complaisance, les deux ne visant que les mariages conclus à des fins migratoires, mais encore ils voudraient incriminer et sanctionner dans le code pénal, sous un nouveau chapitre intitulé « *des mariages et partenariats forcés ou de complaisance* », dans la

catégorie des mariages de complaisance, le seul mariage contracté à des fins migratoires (article III du projet de loi).

La CCDH est vivement préoccupée par cette approche et par la stigmatisation dont les étrangers qui veulent se marier feront ainsi l'objet, alors que le mariage de complaisance comporte évidemment bien d'autres cas de figure que celui contracté à des fins migratoires. Aussi la CCDH estime-t-elle qu'il est primordial, non seulement de définir dans le corps même de la loi le mariage de complaisance, de manière générale, mais encore d'incriminer et de sanctionner tous les comportements prohibés en tenant compte des divers cas de figure que le mariage de complaisance recouvre. Un mariage devant être ainsi qualifié à partir de l'instant où il est conclu à d'autres fins que celle, principale et nécessaire, de fonder une famille, que ce soit à des fins migratoires ou autres.

La CCDH rappelle que la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration du 29 août 2008 pose dans ses articles 68 à 77, les conditions à remplir pour qu'un ressortissant de pays tiers exerce son droit au regroupement familial et introduit à ses articles 73 (2) et 75, un contrôle en aval du mariage. Ce contrôle n'aura cependant aucun effet au regard de la régularité du mariage. L'article 73 (2) dispose que *« pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, le ministre ou l'agent du poste diplomatique ou consulaire représentant les intérêts du Grand-Duché de Luxembourg dans le pays d'origine ou de provenance du membre de la famille, peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant ou les membres de famille, ainsi qu'à tout examen et toute enquête jugés utiles »*. L'article 75 prévoit que *« L'entrée sur le territoire luxembourgeois peut être refusée et le séjour du membre de la famille peut être refusé, et, sans préjudice de l'article 101, le titre de séjour peut être retiré ou refusé d'être renouvelé lorsque:(...) 2. le regroupant et les membres de sa famille n'entretiennent pas ou plus une vie conjugale ou familiale effective, sans préjudice de l'article 76; 3. le regroupant ou le partenaire est marié ou a une relation durable avec une autre personne; 4. le mariage ou le partenariat ou l'adoption ont été conclus uniquement pour permettre à la personne concernée d'entrer ou de séjourner sur le territoire luxembourgeois. »*

Par ailleurs, il est utile de préciser que l'article 133 (3) de la prédite loi prévoit encore que *« Le ministre peut à tout moment procéder ou faire procéder à des contrôles spécifiques lorsqu'il existe des présomptions de fraude ou que le mariage, le partenariat ou l'adoption ont été conclus pour l'unique raison de l'entrée et le séjour sur le territoire. »*

*

II. Les aspects procéduraux

1. Le nouvel article 47 du code civil

Il est regrettable que les auteurs du projet de loi aient décidé de modifier l'article 47 du code civil luxembourgeois en introduisant la possibilité de refuser la reconnaissance aux actes de l'état civil étrangers, et notamment aux mariages célébrés à l'étranger.

Il faut souligner à ce propos que le Luxembourg a ratifié la Convention de La Haye sur la célébration et la reconnaissance de la validité des mariages du 14 mars 1978

qui prévoit expressément que le mariage conclu valablement à l'étranger doit être reconnu au pays signataire de la Convention de la Haye, soit donc par le Luxembourg. Par l'introduction de l'article 47 le législateur luxembourgeois méconnaîtrait directement une convention internationale ce qui ne lui est pas permis. Si le Luxembourg peut adopter une législation plus favorable à la reconnaissance des mariages célébrés à l'étranger, il ne saurait adopter des lois plus restrictives.

Par conséquent, la CCDH propose de supprimer l'article 47.

2. Le nouvel article 63 du code civil

Dans sa teneur actuelle, l'article 63. (2) 1. du code civil projeté exige qu'avant de pouvoir procéder à la publication des bans, un certain nombre de documents doivent être remis à l'officier d'état civil. Parmi ceux-ci, les auteurs énoncent « *la justification (...) du domicile ou de la résidence (...) au moyen de pièces délivrées par une autorité publique* ». Dans le commentaire des articles, les auteurs prennent soin de préciser à juste titre que « *si le respect du droit au mariage, tel que consacré par la Convention européenne des Droits de l'Homme, interdit de subordonner la célébration du mariage à la régularité du séjour d'un futur conjoint étranger sur le territoire luxembourgeois, ce droit ne fait pas obstacle à ce que soient prises des mesures de prévention ou de lutte contre les mariages contractés uniquement à des fins étrangères aux droits et obligations énoncés aux articles 212 et suivants du Code civil.* ». La CCDH relève cependant qu'un futur conjoint, en situation irrégulière sur le territoire, n'aura aucune possibilité de produire un quelconque document délivré par une autorité publique, justifiant de son domicile ou de sa résidence, et ne pourra donc jamais faire procéder à son mariage au Luxembourg. Cette exigence aura dès lors pour conséquence de subordonner la célébration du mariage à la régularité du séjour d'un futur conjoint, ce dont les auteurs du projet prennent cependant le soin de rappeler le caractère interdit.

*

3. La nouvelle procédure devant l'officier d'état civil et le rôle du procureur d'Etat

Le projet de loi s'attache surtout à introduire une procédure préalable au mariage, en s'inspirant notamment des lois françaises existant en la matière.

La CCDH est très préoccupée par l'intention du législateur de compliquer la procédure du mariage, droit fondamental de tout un chacun, en introduisant un contrôle au préalable par l'officier de l'état civil. Ce dispositif de contrôle risque finalement de constituer une entrave au droit fondamental du mariage pour ceux qui ne simulent pas leur intention.

Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler que la publication des bans telle qu'elle existe déjà actuellement, a précisément pour but de donner à certaines personnes la possibilité de pouvoir s'opposer au mariage pour des motifs légitimes. La CCDH se demande donc s'il n'aurait pas suffi d'élargir cette procédure d'opposition ou de rendre plus automatique la saisine du Procureur, sans conférer à l'officier d'état civil des pouvoirs pour l'exercice desquels il n'est en plus absolument pas formé. La procédure d'audition par l'officier de l'état civil telle qu'elle est prévue actuellement ne revêt pas non plus de garanties suffisantes, notamment quant au droit au respect de la vie privée, alors que le texte de loi n'encadre aucunement le déroulement de cette

audition, ni les questions qui pourraient être posées. Dans ces conditions, elle risque de décourager plus d'un couple. Il est à noter que le projet ne prévoit l'assistance d'une tierce personne à ces auditions, en l'occurrence un membre du comité luxembourgeois des droits de l'enfant ou d'une personne déléguée par ce comité, que lorsque le futur époux entendu est mineur et il n'est pas compréhensible que le texte n'ait pas prévu la possibilité de tout époux de se faire assister par une personne qu'il aurait également convenu de désigner. Au vu des suites qui peuvent être données à l'audition, il est encore très surprenant que le projet ne s'assure pas de la consignation exacte de son déroulement ni de ce qui y aura été dit.

La CCDH ne saisit par ailleurs pas les raisons pour lesquelles les auteurs, tout en organisant un régime procédural commun à toutes les procédures d'opposition, dérogent dans le projet sous avis au principe déjà existant à l'article 176 du code civil, selon lequel l'opposition cesse de produire ses effets après une année révolue. Le texte prévoit en effet que l'opposition du procureur d'Etat ne pourra cesser ses effets que sur décision judiciaire. La CCDH ne cache pas son étonnement à la lecture du commentaire des articles qui justifie cette dérogation par « *s'ils veulent toujours se marier, les futurs époux devront demander en justice la mainlevée de l'opposition formée par le procureur d'Etat* ». Il est à craindre que par cette dérogation les oppositions au mariage ne deviennent systématiques lorsqu'il n'existera même qu'un simple doute que le mariage soit de complaisance (par ailleurs non autrement défini dans le projet). Il conviendrait en toute hypothèse, surtout si le législateur entend maintenir cette dérogation, que la future loi prévoie pour le moins le principe de la responsabilité de l'Etat en cas d'opposition non fondée.

La CCDH estime que la procédure ainsi mise en place n'est non seulement pas nécessaire, mais risque en plus de porter atteinte à plusieurs égards aux droits fondamentaux des futurs époux.

La CCDH invite dès lors le législateur à y renoncer et lui propose d'élargir plus simplement le groupe des personnes, en y incluant l'officier d'état civil, susceptibles de saisir le Procureur, également en cas de suspicion de mariage simulé, en vue de lui permettre de procéder tel que le projet le prévoit. La CCDH invite toutefois le législateur à renoncer à la dérogation prévue au dernier alinéa de l'article 176.

Cette procédure pourrait s'inscrire dans une refonte plus globale du droit de la famille et du code civil.

Il est regrettable que le législateur ait choisi de procéder par des modifications législatives ponctuelles (projet de loi 5155 portant réforme du divorce, projet de loi 6172 portant réforme du mariage et de l'adoption, projet de loi 5908 ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance, projet de loi 5867 relatif à la responsabilité parentale) au lieu de réfléchir sur une refonte globale aussi bien du droit de la personne que du droit de la famille, alors que d'autres projets de modifications sont encore en cours d'élaboration (projet de loi portant réforme du droit de la filiation, projet de loi sur la réforme du droit fiscal).

*

III. Recommandations

La CCDH invite le législateur à

- supprimer le point 4 de l'article 4 de la loi du 9 juillet 2004 comme condition préalable à l'enregistrement d'un partenariat d'un ressortissant étranger, et à donner ainsi l'effectivité voulue, tant au droit au regroupement familial des partenaires, qu'aux nouveaux articles 387 et 388 du code pénal institués par le projet sous avis,
- prévoir des mesures de prévention et de sensibilisation en matière de mariage forcé et mariage de complaisance qui pourraient être instaurées à différents niveaux et pour divers groupes-cibles,
- définir très précisément et en les distinguant l'une de l'autre dans le corps même de la loi les notions de mariage forcé et de mariage de complaisance,
- inclure dans le projet des dispositions ayant vocation à prendre en charge, à assister et à protéger la victime d'un mariage forcé, qui pourraient le cas échéant s'inspirer de celles des articles 92 à 98 de la loi du 29 août 2009 sur la libre circulation et l'immigration qui concernent les victimes de la traite des êtres humains,
- ne pas limiter l'incrimination des mariages de complaisance aux seuls mariages contractés à des fins migratoires,
- renoncer à la nouvelle teneur de l'article 47 du code civil,
- renoncer à l'exigence posée par le nouvel article 63 (2) 1 de production par les futurs époux de pièces délivrées par une autorité publique, justifiant de leur domicile ou de leur résidence,
- renoncer à la procédure d'audition préalable devant l'officier d'état civil,
- mener un débat de fond dans la société civile luxembourgeoise sur l'institution du mariage.

* Article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950:

« 1. *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*

2. *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

Article 12 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950:

« *A partir de l'âge nubile l'homme et la femmes ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit »*

Article 16 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme:

« 1. *A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.*

2. *Le mariage ne peut être conclu qu'avec le libre et plein consentement des futurs époux. (...)*»

Article 1^{er} de la Convention des Nations Unies sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages du 7 novembre 1962 :

« Aucun mariage ne pourra être contracté légalement sans le libre et plein consentement des deux parties, ce consentement devant être exprimé par elles en personne, en présence de l'autorité compétente pour célébrer le mariage et de témoins, après une publicité suffisante, conformément aux dispositions de la loi »

Article 16 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) :

« 1. Les Etats parties prennent toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et, en particulier, assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme :

a) Le même droit de contracter mariage;

b) Le même droit de choisir librement son conjoint et de ne contracter mariage que de son libre et plein consentement;

c) Les mêmes droits et les mêmes responsabilités au cours du mariage et lors de sa dissolution;

2. Les fiançailles et les mariages d'enfants n'auront pas d'effets juridiques et toutes les mesures nécessaires, y compris des dispositions législatives, seront prises afin de fixer un âge minimal pour le mariage et de rendre obligatoire l'inscription du mariage sur un registre officiel. »

Article 1^{er} de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 : *« un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable »*. L'article 3 de la Convention oblige les Etats parties de veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Article 19 : *« les Etats s'engagent à protéger un enfant de toutes formes de violence, atteintes ou brutalités physiques ou mentales (y compris la violence sexuelle) »*

Article 24 : *« les Etats parties prennent toutes mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques préjudiciables à la santé de l'enfant. »*

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

Projet de loi 6218 modifiant la loi du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative aux droits d'asile et à des formes complémentaires de protection

**AVIS
02/2011**

Index

I. Introduction

II. Analyse du projet de loi

1. La création de la notion d'irrecevabilité et ses conséquences
2. Les dispositions concernant le risque de fuite
3. Modification de l'article 103
4. La rétention
 - a. Les modalités de la rétention
 - b. La durée de la rétention
 - c. Les mesures alternatives à la rétention
 - d. L'organisation et le fonctionnement du Centre de rétention
5. Éloignement et conditions d'éloignement
 - a. L'inviolabilité du domicile
 - b. L'interdiction absolue de certaines mesures coercitives
6. L'interdiction d'entrée sur le territoire
7. Problématique des personnes en situation de vulnérabilité
 - a. La situation des mineurs
 - b. La situation des femmes
8. Les droits de la défense

III. Recommandations

I. Introduction

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après, « la CCDH ») présente ci-après son avis sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (ci-après, « le projet »), suite à sa saisine par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.

Le projet vise à transposer la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite la *directive retour* (ci-après, « la directive »). Les auteurs du projet expliquent qu'il a notamment pour objectif de promouvoir le retour volontaire, d'instituer une mesure alternative à la rétention administrative, de renforcer le principe de proportionnalité, de mettre en place un traitement égalitaire de tous les étrangers en situation irrégulière dans la procédure de retour et d'assouplir les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires.

La CCDH ne peut *a priori* que se réjouir de ces changements dans leur principe, d'autant que les auteurs affirment que « *la transposition de la directive est opérée dans le strict respect des droits fondamentaux et de la dignité des étrangers en situation irrégulière* ».

Si cette précision, récurrente dans les considérants et formellement énoncée à l'article 1^{er} de la directive, s'avère nécessaire, c'est vraisemblablement parce qu'un des autres objectifs principaux du texte vise à transposer les dispositions de la directive imposant aux Etats membres des règles en matière de retour forcé, lorsque l'invitation au retour volontaire n'a pas été suivie d'effet.

Si la CCDH est consciente que le projet doit répondre à ces exigences communautaires, même les plus contraignantes, elle estime primordiale de rappeler que la directive laisse toujours la possibilité aux Etats membres, à tout moment, de « *décider d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire.* » (article 6.4.)

La loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après, « la loi ») accorde au ministre en charge de l'immigration un large pouvoir discrétionnaire qui lui permet de répondre à l'invitation de la directive. En effet, le ministre garde la possibilité d'accorder à un ressortissant de pays tiers une autorisation de séjour, dans les cas où les conditions sont remplies pour la lui refuser, comme notamment celles énoncées à l'article 101 de la loi. La CCDH tient dès à présent à rappeler avec insistance que le retour (forcé) d'un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière n'est pas la seule issue envisageable dans sa situation. Profitant du texte futur à adopter qui permettra d'éviter dans l'avenir, par les règles strictes de retour qu'il établit, l'instauration de situations de fait dans lesquelles des demandeurs d'asile déboutés restent irrégulièrement sur le territoire et s'y ancrent avec le temps, **la CCDH invite le législateur à réfléchir à l'opportunité d'une nouvelle régularisation par le ministre de ces demandeurs déboutés depuis un certain temps et qui seront toujours présents sur le territoire au moment de l'adoption du projet. Elle donne en plus à considérer dans cette**

perspective que les étrangers en situation irrégulière, même si de toute évidence leur régularisation gracieuse ne constitue pas un droit, ont cependant le droit de voir examiner leur demande de régularisation de façon transparente.

II. Le projet de loi

1. La création de la notion d'irrecevabilité et ses conséquences

Il est prévu que la première phrase de l'article 39 (1) de la loi se lise désormais «*La demande en obtention d'une autorisation de séjour visée à l'article 38, point 1, à l'exception des autorisations visées aux articles 78, paragraphe (3) et 89, doit, sous peine d'irrecevabilité, être introduite par le ressortissant d'un pays tiers auprès du ministre et doit être favorablement avisée avant son entrée sur le territoire.* »

La notion d'irrecevabilité d'une demande d'autorisation de séjour est nouvelle d'un point de vue formel et elle se définit également par ses conséquences qui consistent à rejeter une telle demande qui serait présentée par une personne présente sur le territoire, sans même l'examiner. L'ancien texte prévoyait que «*la demande en obtention d'une autorisation de séjour visée à l'article 38, point 1 doit être introduite par le ressortissant d'un pays tiers auprès du ministre et doit être favorablement avisée avant son entrée sur le territoire* », et l'application de cette disposition en pratique amenait déjà le ministre à déclarer de telles demandes irrecevables, sans que la loi ne le prévoie formellement.

Cependant, la notion de demande « manifestement irrecevable » introduite par le nouvel article 111 (3) b) n'est pas définie et n'est pas compréhensible. Cet article qui prévoit que «*l'étranger est obligé de quitter le territoire sans délai: (...) b) si une demande en obtention d'une autorisation de séjour ou d'un titre de séjour a été rejetée au motif qu'elle était manifestement irrecevable, non fondée ou frauduleuse* » n'est par ailleurs pas conforme à l'article 7(4) de la directive qui dispose que «*(...) si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, (...) les États membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire (...)* ». **La CCDH invite dès lors le législateur à adapter le texte de l'article 111 (3) b) à celui de l'article 7(4) de la directive, d'autant, qu'ainsi libellé, il couvre toutes les hypothèses dans lesquelles une personne aurait adressé une demande d'autorisation de séjour au ministre en espérant régulariser sa situation, mais aurait vu cette demande rejetée pour n'importe quel motif. La CCDH donne encore à penser que cette personne serait sanctionnée en la privant de délai de retour volontaire, par rapport à une autre qui n'aurait pas ainsi tenté de régulariser sa situation.**

*

La sanction d'irrecevabilité prévue par la première phrase de l'article 39 (1) d'une demande d'autorisation de séjour qui serait présentée par la personne présente sur le territoire luxembourgeois ne s'appliquera cependant pas dans les cas prévus à l'article 78 (3) qui aura désormais la teneur suivante : «*à condition que leur présence ne constitue pas de menace pour l'ordre public, la santé ou la sécurité publiques, le ministre peut accorder une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité au ressortissant de pays tiers. La demande est irrecevable si elle se base sur des motifs invoqués au cours d'une demande antérieure qui a été*

rejetée par le ministre.» Au vu de ce deuxième stade de recevabilité ainsi créé, il paraît très important de préciser formellement à cet endroit que les demandes antérieures, dont il est question, sont des demandes d'autorisation de séjour, alors que la plupart des demandes de protection internationale se basent également sur « des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité », bien que de tels critères ne soient pas ceux requis pour accéder à cette protection. Sans préciser la nature de la demande antérieure qu'il évoque, le projet expose ainsi la plupart des demandeurs de protection internationale déboutés, qui voudraient ultérieurement présenter une demande d'autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité, à voir leur demande d'autorisation de séjour déclarée irrecevable. **La CCDH invite donc le législateur à libeller la deuxième phrase de l'article 78 (3) ainsi : « La demande est irrecevable si elle se base sur des motifs invoqués au cours d'une demande d'autorisation de séjour antérieure qui a été rejetée par le ministre ». Par ailleurs, une telle irrecevabilité ne devrait pas avoir pour effet de priver un étranger de former des demandes qui s'appuieraient sur des éléments de faits nouveaux (par exemple l'arrivée de plusieurs enfants dans la famille, un état de santé qui s'est dégradé, un changement politique dans le pays d'origine, etc.). La CCDH donne d'autre part à considérer que la politique en matière d'immigration n'est pas nécessairement figée dans le temps et ne voit pas pour quelle raison un ministre serait tenu par une motivation de refus de son prédécesseur, dont il ne partage pas nécessairement l'appréciation.**

Concernant le nouveau paragraphe de l'article 78, la CCDH tient encore à exprimer ses doutes quant au pouvoir discrétionnaire qu'il laisse au ministre de refuser l'autorisation de séjour à une personne qui ferait effectivement état de motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité. En effet, le recours à la formulation « *le ministre peut accorder une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité* » semble ne pas pouvoir se justifier, alors qu'il est difficile d'imaginer d'autres motifs plus forts que des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité, qui puissent encore être exigés pour la délivrance d'une telle autorisation de séjour. **La CCDH invite donc le législateur à revoir cette disposition et à la reformuler ainsi « le ministre accorde une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité ».**

2. Les dispositions concernant le risque de fuite

La directive définit la notion de risque de fuite à son article 3. (7) comme « *le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite* ». Au risque de fuite ainsi défini, la directive attache deux conséquences : la possibilité pour les Etats membres de ne pas accorder de délai de départ volontaire au ressortissant de pays tiers qui fait l'objet d'une décision de retour et celle de le placer en rétention le temps de procéder à son éloignement.

La CCDH relève que bien que le projet reprenne ces deux possibilités lorsqu'il existera un « risque de fuite », les auteurs n'ont cependant pas défini formellement cette notion, mais se sont limités à présumer son existence dans six situations qu'ils énumèrent aux points 1 à 6 du nouvel article 111 (3), celles-ci étant :

1. *si l'étranger ne remplit pas ou plus les conditions de l'article 34;*
2. *si l'étranger se maintient sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, au-delà de la durée de trois mois à compter de son entrée sur le territoire;*

3. si l'étranger s'est soustrait à l'exécution d'une précédente mesure d'éloignement;
4. si une décision d'expulsion conformément à l'article 116 est prise contre l'étranger;
5. si l'étranger a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage;
6. si l'étranger ne présente pas de garanties suffisantes, notamment parce qu'il ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ou qu'il a dissimulé des éléments de son identité, ou qu'il n'a pas déclaré le lieu de sa résidence effective, ou qu'il s'est soustrait aux obligations prévues aux articles 111 et 125.

D'emblée, la CCDH retient que cette approche qui se distingue de celle de la directive ne semble pas conforme aux exigences posées par cette dernière, alors que si le projet définit bel et bien « des critères objectifs », l'impératif communautaire de vérification, dans chaque « cas particulier », de l'existence du risque ne paraît pas compatible avec le système de présomption instauré par le projet.

Cette crainte se confirme définitivement à l'examen de la seule première hypothèse envisagée. En effet, tout ressortissant de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire ne remplit pas ou plus les conditions de l'article 34 de la loi, de telle sorte que le risque de fuite sera ainsi présumé pour tout ressortissant de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire. Plus spécifiquement, la sixième hypothèse de l'article 111 (3), celle consistant dans le fait de se soustraire aux obligations de l'article 111, couvre également toutes les situations de demandeurs de protection internationale qui n'auraient pas quitté le territoire dans le délai d'un mois après avoir été définitivement déboutés (voir l'article 2 5° du projet modifiant l'article 22 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection), autant dire tous les demandeurs de protection internationale déboutés. Encore plus spécifiquement, en ce qui concerne particulièrement la situation envisagée dans laquelle une personne ne serait pas en possession de documents d'identité ou de voyage valables, la CCDH précise qu'il est fréquent que les demandeurs de protection internationale soient dépourvus de tels documents, en raison notamment de dysfonctionnements institutionnels ou administratifs dans leur pays d'origine comme ceux que la Somalie par exemple connaît actuellement, qui leur auront interdit de se procurer ces documents avant leur départ. La CCDH estime qu'il ne peut être présumé de ce seul chef que de tels demandeurs d'asile déboutés aient la volonté de se soustraire à une décision de retour.

Outre le fait de ne pas être conforme aux impératifs de la directive, ce système porte encore atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées en ce que le constat de l'existence du risque de fuite, ainsi présumé, permet d'ordonner le placement en rétention de tout ressortissant de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire et de tout demandeur de protection internationale qui se trouverait sur le territoire un mois après avoir été débouté.

La CCDH invite dès lors le législateur à introduire à l'article 3 de la loi du 29 août 2008 une définition précise de la notion de risque de fuite, conforme à celle de la directive, et à préciser formellement que ce risque devra se révéler à l'examen de chaque cas particulier, selon des critères précis.

Ces critères ne sauraient en tout état de cause se limiter au fait

- **de ne pas ou plus remplir les conditions de l'article 34, ni**
- **de se maintenir sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, si l'obligation de visa n'était pas prévue, au-delà de la durée de trois mois à compter de l'entrée sur le territoire, ni**
- **de ne pas posséder de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ni**
- **de se soustraire aux obligations prévues à l'article 111.**

3. Modification de l'article 103

Le libellé de l'actuel article 103 (1) est le suivant :

***Art. 103 (1) :** Avant de prendre une décision de refus de séjour, de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour ou une décision d'éloignement du territoire à l'encontre du ressortissant de pays tiers, le ministre tient compte notamment de la durée du séjour de la personne concernée sur le territoire luxembourgeois, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans le pays et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique.*

Cet article est destiné à assurer un contrôle formel des décisions de refus de séjour, de retrait ou de non renouvellement du titre de séjour ou une décision d'éloignement du territoire à l'encontre du ressortissant de pays tiers. A l'époque, les auteurs du projet avaient décidé d'élargir le bénéfice de ces dispositions à l'ensemble des ressortissants de pays tiers, qu'ils soient ou non résidents de longue durée, alors que seules la directive 2003/86 relative au regroupement familial et la directive 2003/109 concernant le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée imposent aux Etats membres de tenir compte de certains de ces éléments d'appréciation avant de prendre une décision d'éloignement du territoire.

Dans son avis sur le projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration la CCDH avait déjà eu l'occasion de relever positivement les dispositions de cet article, qui constitue à ses yeux une plus-value importante en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux de la personne. En effet, cet article répond à la nécessité impérative d'équilibrer, d'un côté, l'impact négatif d'une décision négative sur le respect de certains droits fondamentaux et, de l'autre, les raisons objectivement valables qui amèneraient les autorités à ne pas autoriser un étranger à séjourner au Luxembourg.

La CCDH constate que non seulement les auteurs du projet de loi actuel entendent limiter la portée de cet article au seul résident de longue durée (en reprenant la formulation actuelle de l'article 12 de la directive 2003/19/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée), mais encore à abolir des critères d'appréciation plus précis tels que l'état de santé⁴, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle.

⁴ Si le nouvel article était adopté tel quel, l'état de santé ne peut plus être pris en considération que s'il constitue un motif humanitaire ou dans le cadre restreint de l'autorisation spécifique de séjour des personnes bénéficiaires d'un traitement médical ou encore comme justification d'un sursis à éloignement.

Elle rend attentive également au fait que la formulation proposée pour le nouvel article 103 ne transpose pas correctement l'article 5 de la directive qui impose que :
Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les Etats membres tiennent dûment compte:

- a) de l'intérêt supérieur de l'enfant,
 - b) de la vie familiale,
 - c) de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers
- et respectent le principe de non-refoulement.

Les auteurs du projet de loi justifient cette modification envisagée par le fait que le premier paragraphe de cet article « *a donné lieu à une jurisprudence complètement contradictoire de sorte que la sécurité juridique est actuellement compromise.* »

La CCDH ne peut accepter l'approche des auteurs du projet, qui consiste à constater que la jurisprudence serait contradictoire en la matière pour supprimer purement et simplement l'une des seules garanties qui était encore réservée au ressortissant de pays tiers en fin de droit. Elle relève que par nature, d'une manière générale, la jurisprudence est appelée à évoluer et qu'elle semble en tout état de cause actuellement se fixer en la matière sur les principes ci-après reproduits :
« *Considérant que, d'un côté, c'est l'article 100 de la loi du 29 août 2008 qui énumère les cas dans lesquels le séjour est refusé aux ressortissants de pays tiers tandis que, d'un autre côté, même si l'étranger en question rentre dans l'une des hypothèses visées audit article 100, la décision ministérielle de refus de séjour n'est pas automatique en ce sens qu'il incombe au ministre, avant de prendre une telle décision, de vérifier dans chaque cas précis la situation personnelle de l'intéressé en tenant compte d'un certain nombre d'éléments tels qu'énumérés à l'article 103 susvisé, ainsi que l'ont encore retenu de façon pertinente les premiers juges ;*
Considérant que l'article 103 ne prévoit pas l'obligation pour le ministre de relater en détail la démarche qu'il est amené à faire au regard des éléments qu'il est tenu de vérifier suivant la disposition légale sous revue, encore qu'une indication exhaustive de cette démarche dans la décision de refus de séjour corresponde à une façon idéale de procéder dans le chef du ministre, étant entendu qu'il suffit mais qu'il faut que la démarche du ministre, compte tenu des exigences de l'article 103, soit retraçable au plus tard au niveau du contrôle juridictionnel afférent à opérer ; » (C.A 17 novembre 2009, Numéro 25899C , C.A 6 mai 2010, Numéro 26648C). »

Il est fondamental aux yeux de la CCDH que les juridictions appelées à examiner les décisions de refus puissent exercer leur contrôle au regard de la proportionnalité de la décision de refus en question.

Soucieuse de la préservation de la vie privée, de la prise en considération suffisante des liens sociaux et familiaux avant de prendre une décision de refus de séjour, de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour ou une décision d'éloignement, la CCDH plaide pour un maintien de l'actuel article 103.

4. La rétention

A titre liminaire et en ce qui concerne le principe même de la privation administrative de liberté du ressortissant de pays tiers, la CCDH renvoie, d'une part, à son avis sur le projet de loi 5947 portant création et organisation du Centre de rétention du 31

mars 2009 et, d'autre part, à son avis sur le projet de loi 5654 relatif à la création d'un Centre de rétention 30 mai 2007.

a. Les modalités de la rétention

En vertu de l'article 15 de la directive, la rétention est ordonnée par écrit, en indiquant les motifs de fait et de droit.

Il s'agit de l'application d'un principe général de droit garant des droits de la défense.

Or, le projet de loi maintient le libellé de la disposition de l'article 120 (2) de la loi sur l'immigration selon laquelle « *l'étranger peut être retenu sur décision orale du ministre, sous condition de confirmation par écrit de la décision au plus tard dans les quarante-huit heures qui suivent* ».

Une décision de mise en rétention rendue de manière orale porte atteinte au droit à un recours effectif ainsi qu'au droit à la défense. Elle constitue une atteinte grave au droit à la liberté et doit être écartée.

A cet égard, le Conseil d'Etat a justement relevé l'insuffisance de cette disposition et proposé de remplacer ce paragraphe par le libellé suivant « la rétention est ordonnée par écrit, en indiquant les motifs de fait et de droit ».

La CCDH demande au législateur de renoncer à la possibilité d'ordonner oralement le placement d'une personne.

S'agissant de l'article 16, la CCDH ne peut que se satisfaire de l'ouverture prochainement annoncée du centre de rétention, qui permettra au Luxembourg de répondre aux exigences de l'article 16.

b. La durée de la rétention

La CCDH prend acte avec satisfaction du fait que le gouvernement entend garder la durée maximale de rétention à 4 mois, alors que la durée maximale de rétention prévue par la directive est de 6 mois.

Cependant, dans deux hypothèses, la directive (article 15, point 6 a) « *manque de coopération de la personne concernée* » ou b) « *des retards subis pour obtenir du pays d'origine les documents nécessaires* », prévoit un élargissement de la durée maximale de rétention jusqu'à 18 mois. Le Gouvernement entend dans ces hypothèses étendre la durée de rétention à 6 mois.

La CCDH s'oppose à cette extension de la durée de rétention, qu'elle juge excessive. Celle-ci devrait être aussi courte que possible. Elle rappelle à cet égard que le législateur français limite à 45 jours la durée maximale de rétention.

Plus particulièrement, la CCDH s'oppose formellement à ce que la durée de l'atteinte à la liberté individuelle de la personne concernée soit prolongée en raison de défaillances sur lesquelles la personne en question n'a aucune responsabilité (exemple du retard subi pour obtenir du pays d'origine les documents nécessaires).

La CCDH constate avec inquiétude que ces dernières années l'allongement de la durée de rétention des étrangers s'est accru, alors que toute modification législative en la matière devrait aller dans le sens de la réduction des durées de rétention.

Dans cet ordre d'idées, elle invite le législateur :

- **à réduire la durée de rétention actuelle qui est actuellement de 4 mois,**
- **à écarter les dispositions prévoyant, dans certaines hypothèses, des durées supérieures.**

c. Les mesures alternatives à la rétention

La mesure de rétention, conformément aux principes et instruments juridiques internationaux, européens et nationaux, doit être considérée comme une mesure de dernier ressort et ne doit être appliquée, comme le souligne la directive, que si d'autres mesures, moins coercitives se révèlent inefficaces dans un cas particulier.

Les mesures moins coercitives, comprises comme une obligation visant à éviter le risque de fuite, sont énoncées dans l'article 14 de la directive. On y trouve les obligations de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière adéquate, de remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé.

La CCDH regrette que le législateur n'ait choisi que la seule assignation à résidence parmi les alternatives à la rétention, alors que la rétention doit être une mesure d'exception et non la règle. **La CCDH invite donc le législateur à inclure - et à utiliser postérieurement dans la pratique - les autres alternatives à la rétention dans le corps du texte de loi.**

d. L'organisation et le fonctionnement du Centre de rétention

De manière générale, la CCDH constate, d'une part, que l'avant-projet de règlement grand-ducal donne un pouvoir très important au directeur du Centre de rétention sans réel contrôle et garantie et, d'autre part, que de nombreuses et importantes questions, qui devraient être légalement clairement précisées dans l'avant-projet, sont absentes.

Elle renvoie dans ce contexte à son avis du 31 mars 2009 sur le projet de loi 5947 portant création et organisation du Centre de rétention et à son avis du 20 novembre 2008 sur le projet de loi 5849 portant approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York le 18 décembre 2002 et modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

Dans son avis du 31 mars 2009 la Commission s'était déjà inquiétée, notamment, sur le fait que le directeur du Centre était investi du pouvoir d'édicter des règles générales d'exécution de la loi que l'article 36 de la Constitution réserve au règlement grand-ducal. L'avis du Collectif Réfugiés Luxembourg relève aussi, à juste titre, que pas moins de dix questions importantes concernant les modalités de la rétention sont laissées à l'appréciation discrétionnaire du directeur du centre, alors qu'elles devraient légalement être précisées dans le projet de règlement grand-ducal. Par ailleurs, pour la CCDH, il est également indispensable que les textes prévoient une disposition générale qui poserait le principe d'un droit au recours en réformation devant le Juge administratif contre toute décision individuelle du directeur ou de ses délégués portant préjudice.

La CCDH recommande donc à ce titre l'adoption de règles adaptées, claires et précises avec un contrôle indépendant et un accès au juge garant des droits des retenus/détenus en général contre toutes sanctions et en particulier pour toutes les atteintes ou violations à la dignité, la vie privée et familiale et renvoie pour les détails à son avis du 31 mars 2009.

5. Eloignement et conditions d'éloignement

a. L'inviolabilité du domicile

La CCDH déplore depuis 2003 l'absence de texte qui viendrait régler les intrusions domiciliaires des forces de police au domicile des personnes à éloigner. Elle répète que chaque éloignement forcé qui débute avec l'interpellation des personnes concernées à leur domicile se fait en violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et en violation de l'article 15 de notre Constitution, qui garantissent tous deux l'inviolabilité du domicile de toute personne. Cette inviolabilité n'est pas absolue dans la mesure où une loi peut, sous certaines conditions, prévoir les cas dans lesquels un Etat peut y déroger. Ainsi, en matière pénale, par exemple, la loi réglemente les conditions dans lesquelles des perquisitions domiciliaires peuvent avoir lieu⁵ et la CCDH continue à déplorer le constat selon lequel des personnes non soupçonnées d'infraction pénale se voient ainsi privées illégalement de la jouissance d'un de leurs droits fondamentaux, pendant que celles sur lesquelles de tels soupçons pèsent ont l'assurance que ce droit sera respecté.

Si le législateur ne précise pas dans le futur texte les conditions dans lesquelles les forces de police peuvent pénétrer au domicile des ressortissants de pays tiers pour les éloigner du territoire, les éloignements forcés continueront à se dérouler dans l'illégalité à cet égard, et les personnes qui en feront l'objet continueront quant à elles à voir un de leurs droits fondamentaux systématiquement violé par le Grand-Duché de Luxembourg à cette occasion.

La CCDH exhorte le législateur à enfin réglementer les conditions dans lesquelles il autorisera les forces de police à pénétrer au domicile privé des personnes qui font l'objet d'un retour forcé.

b. L'interdiction absolue de certaines mesures coercitives

Également depuis 2003, la CCDH déplore l'absence dans la législation luxembourgeoise de toute liste énumérant précisément les pratiques qu'il y a formellement lieu de proscrire à l'occasion de l'exécution des retours forcés. Tout en affirmant le principe selon lequel les mesures coercitives pour procéder à l'éloignement du territoire devaient être « proportionnées », ne pas « dépasser les limites du raisonnable », être « appliquées conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la dignité de la personne concernée », la loi adoptée en 2008 restait cependant toujours muette quant aux pratiques à proscrire impérativement lors des éloignements forcés. Le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant des règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de

⁵ Articles 33 et 47 du nouveau code d'instruction criminel

l'exécution d'une mesure d'éloignement ne dresse aucune liste des pratiques prohibées. Même si la CCDH se doit de saluer que ce règlement prévoit que l'éloignement est interrompu si la poursuite de l'opération met en danger la sécurité de la personne à éloigner et qu'il ne peut avoir lieu si la personne est médicalement dans l'incapacité de voyager, elle continue à déplorer l'absence d'une telle liste. Cette liste est cependant indispensable, alors qu'il est insuffisant de poser le postulat que l'éloignement se fait dans le respect des droits fondamentaux, si les atteintes potentielles à ces droits ne sont pas strictement définies et interdites.

La CCDH adjure une nouvelle fois le législateur d'incorporer cette liste dans le projet sous avis en reprenant, parmi les vingt principes directeurs du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le retour forcé de septembre 2005, les dispositions pertinentes à ce sujet⁶ et espère cette fois être entendue. Le Grand-Duché est responsable des personnes qu'il éloigne de son territoire et Il se doit de leur garantir le respect de leur dignité, de leur sécurité, voire de leur vie.

6. L'interdiction d'entrée sur le territoire

L'article 112 (1) du projet laisse la possibilité au ministre compétent d'interdire l'entrée par décision séparée postérieure à la décision de retour. Cette faculté sans plus de précision est susceptible d'engendrer des situations dans lesquelles les personnes concernées risquent de voir leur droit à un recours effectif atteint dans sa substance.

Il est aisé d'imaginer qu'une fois la personne éloignée du territoire, cette décision, postérieure à la décision de retour, ne puisse jamais lui être notifiée. Par contre, une fois cette décision prise, l'autorité compétente procédera au *signalement SIS* prévu par l'article 96 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique BENELUX, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

Ainsi, un ressortissant d'Etat tiers qui aura fait l'objet d'une décision de retour non assortie d'une interdiction d'entrée, cette dernière ayant été cependant postérieurement prise, mais dont il n'aura pas connaissance, se verra interdire l'accès à tout le territoire de l'Union européenne, sans pouvoir contester la décision qui ne lui aura pas été notifiée et qui sera à l'origine de cette situation.

⁶ Principe 19. Moyens de contrainte

1. Seules sont acceptables les formes de contrainte constituant une réponse strictement proportionnée à la résistance réelle ou raisonnablement escomptée de la part de la personne éloignée, afin de contrôler cette personne.
2. Les techniques de contrainte et les procédés coercitifs risquant d'obstruer les voies respiratoires partiellement ou totalement, de même que le maintien de la personne éloignée dans une position risquant de provoquer l'asphyxie ne doivent pas être utilisés.
3. Les membres de l'escorte devraient recevoir une formation qui porte sur les moyens de contrainte pouvant être utilisés et les conditions de leur utilisation; dans le cadre de leur formation spécialisée, les membres de l'escorte devraient être informés des risques liés à l'emploi de chaque technique. Si la formation n'est pas offerte, il conviendrait au moins que des règlements ou des directives définissent les moyens de contrainte, les circonstances dans lesquelles ils peuvent être utilisés et les risques inhérents à leur utilisation.
4. L'administration de médicaments aux personnes au cours de leur éloignement doit s'effectuer uniquement sur décision médicale prise à la lumière de chaque cas particulier.

La CCDH invite dès lors le législateur à exiger que toute décision d'interdiction d'entrée qui serait prise postérieurement à la décision de retour le soit en tout cas lorsque la personne concernée se trouve encore sur le territoire, et que cette décision soit impérativement notifiée à cette personne avant son départ.

7. Problématique des personnes en situation de vulnérabilité

La CCDH estime qu'il est fondamental de porter une attention toute particulière aux besoins des personnes en situation de vulnérabilité, qu'elles soient demandeurs de protection internationale, déboutés ou non ou encore en situation irrégulière, telles les mineurs accompagnés ou non, les personnes présentant un handicap, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle et les femmes. La CCDH constate cependant qu'il n'existe, dans la législation luxembourgeoise, aucun mécanisme ni système de détection de ces situations de vulnérabilité. En ce qui concerne les demandeurs de protection internationale, **elle invite le législateur à se conformer à l'article 17 de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres en instaurant un tel mécanisme de détection.**⁷ Pour les ressortissants de pays tiers, elle invite le législateur à s'en inspirer.

a. La situation des mineurs

L'article 103 (2) modifié prévoit que le mineur non accompagné soit assisté par un administrateur ad hoc dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à l'entrée et le séjour sur le territoire. **La CCDH demande que le rôle de l'administrateur ad hoc soit élargi pour assister le mineur dans toutes les situations possibles.**

Le projet de loi prévoit la possibilité de mise en rétention des mineurs qu'ils soient accompagnés ou non. La CCDH accorde une attention particulière à cette question, compte tenu de la grande vulnérabilité et de la détresse des personnes concernées. De manière générale, la CCDH s'oppose au placement en rétention de tout mineur, car il porte atteinte à la santé psychique et au développement des enfants. Toute mesure de rétention de mineurs est contraire à la Convention internationale des droits de l'enfant (article 37), qui commande également que ce qui doit primer avant toute décision concernant des mineurs c'est « l'intérêt supérieur de l'enfant » et qu'il doit s'agir d'une « considération primordiale ».

La CCDH partage l'avis du HCR qui, par le Comité des droits de l'enfant, a souligné que : « les enfants non accompagnés ou séparés ne devraient pas, en règle générale, être placés en détention. La détention ne saurait être justifiée par le seul fait que l'enfant est séparé ou non accompagné, ni par son seul statut au regard de la législation relative à l'immigration ou à la résidence ou l'absence d'un tel statut ».

Dans son article du 9 février 2011⁸, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, dénonce tant la rétention que les

⁷ « L'identification des demandeurs d'asile vulnérables est un élément essentiel sans lequel les dispositions de la directive concernant le traitement spécial à réserver à ces personnes perdraient tout leur sens. » Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2007) 745 final du 26 novembre 2007.

⁸ Le carnet des droits de l'Homme du Commissaire du Conseil de l'Europe, « Les enfants migrants ne devraient pas être placés en rétention », Thomas Hammarberg, 9 février 2011.

mauvaises conditions de détention qui sont néfastes au développement harmonieux des mineurs. Il incite les gouvernements à changer leur approche.

Dans sa résolution 1707 (2010) l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a exprimé sa préoccupation quant à la détention des demandeurs d'asile et a préconisé que les personnes vulnérables, groupe dont les enfants font partie, et les mineurs non accompagnés ne doivent jamais être placés en détention.

Concernant l'éloignement des mineurs non accompagnés, l'article 103 modifié, point (2), dit que : « aucune décision de retour ne peut être prise contre un mineur non accompagné d'un représentant légal, à l'exception de celle qui se fonde sur des motifs graves de sécurité publique, sauf si l'éloignement est nécessaire dans son intérêt ».

Quels seraient les motifs graves de sécurité publique qui motiveraient un retour forcé? La CCDH relève ici une incompatibilité avec l'article 40 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

La CCDH questionne la notion de l'éloignement qui serait dans l'intérêt du mineur. Comment est réalisée l'évaluation de l'intérêt du mineur ? Qui est chargé de cette évaluation ? Quelles seraient les garanties que l'intérêt du mineur soit réellement supérieur après éloignement et le retour? La CCDH rejoint l'avis du HCR qui dit: « Il semble aussi important que soit mis en place un mécanisme approprié pour déterminer dans un délai raisonnable ce qu'est l'intérêt supérieur de l'enfant et pour contrôler son application effective, notamment au moment où une décision de retour est prise. Il sera nécessaire de prendre en considération, lors de l'évaluation de l'intérêt de l'enfant, différents facteurs tels que la sécurité de l'enfant, la réunification de famille, le niveau d'intégration de l'enfant dans le pays d'accueil, les conditions socio-économiques de l'enfant dans le pays d'origine, la parole de l'enfant ainsi que les avis de son représentant légal et/ou social. A cet égard, l'article 10 (1) de la directive retour concernant la décision de retour relative à un mineur non accompagné ne semble pas avoir été transposé».

La CCDH propose de confier la mission de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant et le contrôle de son application effective à l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand.

b. La situation des femmes

Le projet de loi ne considère pas la situation spécifique des femmes, demandeuses de protection internationale, déboutées ou pas ou demandeuses d'autorisation de séjour. Si la **CCDH demande qu'il soit porté une attention particulière du législateur à la situation de ces femmes** et même dans les cas d'éloignement volontaire et forcé, elle suit les initiatives du HCR qui demande d'accorder une protection particulière aux femmes au cours du processus de régularisation de leur statut dès leur arrivée sur le territoire. Les situations de vie difficiles rencontrées par les femmes sont multiples : les actes de violence sexuelle, les actes de violence conjugale et familiale, la planification familiale imposée, les mutilations génitales, l'obligation de se marier à l'homme choisi par la famille et de lui obéir, la traite et la prostitution forcée.

Afin de garantir un traitement correct et équitable c.à.d. le respect des spécificités de la situation du genre féminin, des demandes des femmes ainsi que de leurs dossiers en cas d'éloignement, la CCDH demande que les femmes soient entendues seules, sans présence d'un membre masculin de leur entourage, afin de pouvoir présenter leur situation personnelle. Elles devraient jouir d'un droit de traitement particulier et être informées de ce droit. L'information, l'assistance et l'interprétation dans une langue qu'elles comprennent leur devraient être garanties à titre individuel.

8. Les droits de la défense

L'article 12 de la directive impose aux Etats de rendre par écrit les décisions de retour et, le cas échéant, les décisions d'interdiction d'entrée ainsi que les décisions d'éloignement. Cet article précise que ces décisions doivent indiquer leurs motifs de fait et de droit et comportent des informations relatives aux voies de recours disponibles. Il précise que, sur demande, les Etats membres fournissent une traduction écrite ou orale des principaux éléments des décisions liées au retour, y compris des informations concernant les voies de recours disponibles, dans une langue que le ressortissant d'un pays tiers comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend.

La CCDH salue l'introduction du recours à un interprète pour la traduction des décisions de refus, y compris les informations concernant les voies de recours disponibles, cette mesure n'étant auparavant prévue qu'en matière de placement en rétention.

Elle déplore que le droit à l'assistance d'un avocat n'ait pas été formellement affirmé.

Elle considère en effet comme essentiel de voir assurer effectivement au ressortissant de pays tiers se trouvant sur le territoire luxembourgeois la possibilité de faire valoir ses droits et notamment de pouvoir, le cas échéant, former une demande sur le fondement de l'article 78 (3), ce qui suppose qu'il puisse bénéficier dès le stade de sa demande de l'assistance d'un interprète et d'un avocat, faute de quoi, cette faculté serait illusoire compte tenu de l'indigence et de l'ignorance de certaines personnes.

Enfin, la CCDH tient à relever que le 6^{ème} considérant de la directive invite les Etats membres à «*veiller à ce que, en mettant fin au séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers, ils respectent une procédure équitable et transparente.* ». Très souvent, dans les conditions difficiles d'un retour forcé, le respect d'une telle procédure équitable et transparente, relève également du respect de la dignité humaine des personnes qui en font l'objet. La CCDH espère qu'avec l'entrée en vigueur du futur texte, certaines pratiques suspectes au regard de ce droit fondamental, comme celles consistant à préparer le retour forcé en toute discrétion, la décision ayant été formellement prise depuis plusieurs semaines mais notifiée au tout dernier moment, souvent la veille du jour prévu pour le départ, disparaîtront définitivement. L'exercice des voies de recours légales s'avère de plus dans ces conditions très difficile, voire illusoire. Les personnes concernés sont souvent des familles présentes sur le territoire depuis des années, avec des enfants scolarisés et il n'est pas admissible de les arracher du jour au lendemain à tous leurs repères sans même leur laisser la possibilité de faire leurs adieux à leurs amis. Puisqu'il est inéluctable, le retour doit au moins s'effectuer dans la dignité, qu'il soit volontaire ou forcé.

III. Recommandations

1. La CCDH invite le ministre à réfléchir à l'opportunité d'une nouvelle régularisation des demandeurs déboutés depuis un certain temps et qui seront toujours présents sur le territoire au moment de l'adoption du projet. Elle donne en plus à considérer dans cette perspective que les étrangers en situation irrégulière, même si de toute évidence leur régularisation gracieuse ne constitue pas un droit, ont cependant le droit de voir examiner leur demande de régularisation de façon transparente.

2. La CCDH invite le législateur à adapter le texte de l'article 111 (3) b) à celui de l'article 7 (4) de la directive.

3. La CCDH invite le législateur à libeller la deuxième phrase de l'article 78 (3) ainsi : « La demande est irrecevable si elle se base sur des motifs invoqués au cours d'une demande d'autorisation de séjour antérieure qui a été rejetée par le ministre ». Par ailleurs, une telle irrecevabilité ne devrait pas avoir pour effet de priver un étranger de former des demandes qui s'appuieraient sur des éléments de faits nouveaux (par exemple l'arrivée de plusieurs enfants dans la famille, un état de santé qui s'est dégradé etc.). La CCDH donne d'autre part à considérer que la politique en matière d'immigration n'est pas nécessairement figée dans le temps et ne voit pas pour quelle raison un ministre serait tenu par une motivation de refus de son prédécesseur, dont il ne partage pas nécessairement l'appréciation.

4. La CCDH invite le législateur à revoir la disposition de l'article 78 (3) du projet et à la reformuler ainsi « *le ministre accorde une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité* ».

5. La CCDH invite le législateur à introduire à l'article 3 de la loi du 29 août 2008 une définition précise de la notion de risque de fuite, conforme à celle de la directive, et à préciser formellement que ce risque devra se révéler à l'examen de chaque cas particulier, selon des critères précis.

Ces critères ne sauraient en tout état de cause se limiter au fait

- de ne pas ou plus remplir les conditions de l'article 34, ni
- de se maintenir sur le territoire au-delà de la durée de validité de son visa ou, si l'obligation de visa n'était pas prévue, au-delà de la durée de trois mois à compter de l'entrée sur le territoire, ni
- de ne pas posséder de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ni
- de se soustraire aux obligations prévues à l'article 111.

6. La CCDH juge fondamental de garder l'article 103 dans sa rédaction actuelle, afin que les juridictions, appelées à examiner les décisions de refus, puissent exercer leur contrôle au regard de la proportionnalité de la décision de refus en question.

Soucieuse de la préservation de la vie privée, de la prise en considération suffisante des liens sociaux et familiaux avant de prendre une décision de refus de séjour, de retrait ou de non-renouvellement du titre de séjour ou une décision d'éloignement, la CCDH plaide pour un maintien de l'actuel article 103.

7. La CCDH demande au législateur de renoncer à la possibilité d'ordonner oralement le placement d'une personne.
8. La CCDH s'oppose formellement à ce que la durée de l'atteinte à la liberté individuelle de la personne concernée soit prolongée en raison de défaillances sur lesquelles la personne en question n'a aucune responsabilité (exemple du retard subi pour obtenir du pays d'origine les documents nécessaires) et invite le législateur :
- à réduire la durée de rétention actuelle qui est actuellement de 4 mois,
 - à écarter les dispositions prévoyant, dans certaines hypothèses, des durées supérieures.
9. La CCDH invite le législateur à inclure - et à utiliser postérieurement dans la pratique - les autres alternatives à la rétention dans le corps du texte de loi.
10. La CCDH recommande en matière de rétention l'adoption de règles adaptées, claires et précises avec un contrôle indépendant et un accès au juge garant des droits des retenus, contre toutes sanctions et en particulier pour toutes les atteintes ou violation à la dignité, la vie privée et familiale et renvoie pour les détails à son avis du 31 mars 2009.
12. La CCDH exhorte le législateur à enfin réglementer les conditions dans lesquelles il autorisera les forces de police à pénétrer au domicile privé des personnes qui font l'objet d'un retour forcé.
13. La CCDH déplore l'absence dans la législation luxembourgeoise de toute liste énumérant précisément les pratiques qu'il y a formellement lieu de proscrire à l'occasion de l'exécution des retours forcés. Elle adjure une nouvelle fois le législateur d'incorporer cette liste dans le projet sous avis en reprenant, parmi les vingt principes directeurs du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le retour forcé de septembre 2005, les dispositions pertinentes à ce sujet.
14. La CCDH invite le législateur à exiger que toute décision d'interdiction d'entrée qui serait prise postérieurement à la décision de retour le soit en tout cas lorsque la personne concernée se trouve encore sur le territoire, et que cette décision soit impérativement notifiée à cette personne avant son départ.
15. La CCDH invite le législateur à se conformer à l'article 17 de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres en instaurant un mécanisme de détection des situations des personnes en situation de vulnérabilité.
16. La CCDH demande que le rôle de l'administrateur ad hoc soit élargi pour assister le mineur demandeur de protection internationale ou pas dans toutes les situations possibles.
17. La CCDH s'interroge sur la légitimité du principe de rétention des mineurs.
18. La CCDH propose d'instaurer dans le texte un mécanisme d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant ressortissant d'Etats tiers, en particulier au moment de son retour forcé, et de confier cette évaluation à l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand.

19. La CCDH demande qu'il soit porté une attention particulière du législateur à la situation des femmes demandeuses de protection internationale, déboutées ou pas, ou en situation irrégulière.

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

Projet de loi 6141 portant approbation (1) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 (2) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, avis complémentaire

**AVIS COMPLEMENTAIRE
03/2011**

A l'occasion de l'élaboration du projet de loi 6141 portant ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif du 13 décembre 2006, la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) a émis un avis en date du 29 octobre 2010⁹, dont elle tient à rappeler ses recommandations.

La CCDH s'est principalement penchée sur l'article 33 de ladite Convention, qui traite du sujet primordial de l'application et du suivi au niveau national. La CCDH renvoie notamment au point 8 de ses recommandations (dispositif de promotion, de protection et de suivi de la Convention).

Suite à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 8 avril 2011, la CCDH souligne la nécessité de mener une réflexion supplémentaire et une clarification quant au choix des mécanismes nationaux chargés de mettre en œuvre la Convention.

Article 33, paragraphe 2, de la Convention sur le dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application

La Convention prévoit un mécanisme indépendant de suivi au niveau national, précisé dans son article 33, paragraphe 2, qui stipule que « les Etats Parties, conformément à leur systèmes administratif et juridique, maintiennent, renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'Homme ».

L'article 33, paragraphe 2, mentionne donc trois missions essentielles, dont celle de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention. Dans son avis du 29 octobre 2010, la CCDH a déclaré qu'elle ne voit pas la nécessité de créer une structure nouvelle au Luxembourg, mais qu'il lui semble indispensable de renforcer les institutions existantes et de procéder à des ajustements aux mécanismes mis en place afin de garantir l'effectivité du dispositif d'ensemble.

La CCDH a identifié les missions de promotion et de suivi de l'application des droits de la Convention comme les siennes. Au regard de son mandat général en matière de droits de l'Homme et de sa conformité aux Principes de Paris, la CCDH s'est en outre proposée d'assumer le rôle de coordinateur naturel des différents mécanismes.

⁹ Projet de loi 6141 portant approbation (1) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 et (2) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006, Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg du 29 octobre 2010, N° 6141/ 8.

Amendements adoptés par la Commission parlementaire de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des Chances¹⁰

Les amendements de la Commission parlementaire visent à compléter le texte du projet de loi qui se limitait à l'approbation formelle de la Convention et du Protocole facultatif. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 33, elle désigne dans l'article 2 du projet de loi la Commission consultative des Droits de l'Homme et le Centre pour l'égalité de traitement (CET) comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi, et le médiateur comme mécanisme de protection de la Convention tout en élargissant le champ de compétences de ce dernier.

Si la CCDH approuve sa désignation comme mécanisme de promotion et de suivi, elle regrette cependant que le rôle et les devoirs de la CCDH et du CET ne soient pas précisés dans le texte.

Avis complémentaire du Conseil d'État¹¹

Le Conseil d'Etat a rendu un avis complémentaire daté du 8 avril 2011 dans lequel il s'est prononcé exclusivement sur l'article 33 paragraphe 2 relatif à l'application et au suivi de la Convention au niveau national. D'après le Conseil d'Etat, le rôle en question dans l'article discuté revient «de droit au Centre pour l'égalité de traitement, en vertu de l'article 9 de la loi du 28 novembre 2006, qui a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur l'handicap ». Mais le Conseil d'Etat reconnaît que rien n'empêche la participation de la CCDH à la mise en œuvre de la Convention.

Si la CCDH est tout à fait d'accord pour reconnaître sa compétence dans la mise en œuvre des instruments internationaux, elle estime aussi que la mission de promotion et de suivi d'application de la Convention fait intégralement partie de ses compétences.

Les arguments du Conseil d'Etat, à savoir le risque de conflits entre institutions et la compétence de droit et « quasi-exclusive » du CET pour la promotion et le suivi de la Convention, ne sont pas partagés par la CCDH, qui souhaite dans ces conditions clarifier et compléter sa position.

¹⁰ Projet de loi 6141 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, (2) approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 et (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Amendements adoptés par la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances du 16 février 2011, N° 6141/ 10.

¹¹ Projet de loi 6141 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, (2) approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 et (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 8 avril 2011, N° 6141/ 11.

Sur l'architecture institutionnelle

A titre liminaire, il paraît important pour la CCDH de rappeler l'architecture institutionnelle qui a prévalu à sa création.

La CCDH a été instituée par la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. La création de toute institution nationale chargée des droits de l'Homme et d'appliquer les conventions internationales est basée sur le respect des Principes de Paris, approuvés par la Commission des droits de l'Homme¹² des Nations unies et par son Assemblée générale¹³. Ces principes énoncent les conditions nécessaires sur le statut et les fonctions des institutions nationales chargées des droits de l'Homme. L'institution nationale doit promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, encourager la ratification desdits instruments et s'assurer de leur mise en œuvre. Sa contribution aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités de Nations Unies, en application de leurs obligations conventionnelles, et la coopération avec l'Organisation des Nations Unies est souhaitée. De même que la Convention qui fait l'objet du projet de loi, la CCDH trouve donc sa source dans une architecture onusienne et dans le droit international.

En revanche, le CET a été institué par la loi du 28 novembre 2006¹⁴. Cette création est en rapport avec deux directives européennes : la première est la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, qui – dans son article 13 – charge les Etats membres de mettre en place des organismes de promotion de l'égalité de traitement ; la deuxième est la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 relative à la création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Le champ d'application de ces dernières couvre tant le secteur public que le secteur privé. Il en découle que le CET trouve sa source dans le droit de l'Union européenne.

Sur la portée générale de la Convention relative aux personnes handicapées

Il en ressort que le CET est une construction de l'UE qui se fonde uniquement sur des directives portant sur l'égalité de traitement.

Mais la portée de la Convention va bien au-delà de l'égalité de traitement, qui illustre une vision plus restreinte et défensive de ces droits: elle est le premier traité relatif aux droits de l'Homme qui décrit de façon exhaustive l'ensemble des droits des

¹² Résolution 1992/54.

¹³ Résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

¹⁴ Loi du 28 novembre 2006 portant

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

personnes handicapées et précise les obligations qui incombent aux États s'agissant du respect, de la protection et de la mise en œuvre de ces droits. Elle constitue une approche proactive visant à promouvoir l'accès aux droits de l'Homme.

A ce titre, la Convention a une portée générale et ne se limite pas à l'égalité de traitement ni à la sphère publique ou administrative.

Son principal objectif consiste en effet à réunir dans un texte unique l'ensemble des libertés et des droits retenus par les instruments internationaux des droits de l'Homme, en les adaptant aux besoins des personnes handicapées. Il s'agit de promouvoir, de protéger et d'assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de garantir le respect de leur dignité intrinsèque¹⁵.

C'est la raison pour laquelle la CCDH, qui a une compétence élargie en matière de droits de l'Homme, est en mesure d'apprécier efficacement tous ces droits au niveau des personnes handicapées.

Comme la CCDH n'entend pas se prévaloir de la mission de protection, il n'y a guère le risque qu'elle entre en conflit avec une autre institution, pas plus que cela ne s'est produit de manière générale depuis sa création en 2000.

Ce qui est vrai par contre est que les champs de compétence de la CCDH et du CET sont complémentaires. Ainsi, en Irlande du Nord, la Commission de l'égalité et la Commission des droits de l'Homme ont été désignées conjointement en tant que mécanismes dans le cadre du dispositif de suivi.

Sur les mécanismes de suivi indépendants et les Principes de Paris

De plus, le paragraphe 2 de l'article 33 a pour objet de mettre en place des mécanismes de suivi indépendants, nouvellement créés ou existants, chargés de promouvoir, protéger et suivre l'application de la Convention¹⁶. L'Etat qui doit mettre en place le ou lesdits mécanismes indépendants doit, conformément à la Convention, prendre en considération les Principes de Paris.

La CCDH, ayant un lien « organique » avec l'ONU et les conventions internationales en matière de promotion et protection des droits de l'Homme, elle a toutes les compétences pour répondre aux missions imposées par l'article 33, paragraphe 2. A cet égard, la CCDH dispose d'un mandat et des attributions¹⁷ qui correspondent à ce qui est énoncé dans la Convention et dans les Principes de Paris.

Conclusion

La CCDH renvoie à son avis du 29 octobre 2010 et notamment à la recommandation 8 portant sur l'article 33 de la Convention sur la promotion, la protection et le suivi de la Convention.

¹⁵ Projet de loi 6141, exposé des motifs, objectifs de la Convention, p.3.

¹⁶ Article 33 paragraphe 2.

¹⁷ Loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-duché de Luxembourg, Mémorial A- N°180, article 1 à 4.

Au regard de son mandat général en matière de droits de l'Homme et de sa conformité aux Principes de Paris, la CCDH se propose d'assumer le rôle de coordinateur naturel des différents mécanismes.

La CCDH insiste sur les propositions qu'elle a formulées quant aux paragraphes 1 (mise en œuvre et responsabilité gouvernementale) et 3 (participation de la société civile, notamment des personnes handicapées) de l'article 33. Elle regrette que ni la Commission parlementaire ni le Conseil d'Etat n'aient traité cet article de façon plus complète et précise,

La CCDH recommande à la Chambre des Députés de mener une réflexion approfondie sur ces questions afin de clarifier le sujet d'application et le suivi au niveau national, sans quoi la ratification de la Convention risque de n'être considérée que comme une simple mesure d'ajustement technique.

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

**Projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du
10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse**

**AVIS
04/2011**

Objectifs et motifs de l'auto-saisine

Conformément à l'article 2(1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), la Commission a décidé de s'autosaisir du projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

De manière générale, la CCDH salue les efforts du gouvernement de réformer la législation sur la protection de la jeunesse.

La CCDH souhaiterait toutefois attirer l'attention du législateur sur un certain nombre d'aspects dans le projet de loi en question qui lui paraissent insuffisants afin de garantir une bonne et efficace protection de la jeunesse.

La protection de la jeunesse dans les textes internationaux

Le 20 novembre 1989, les Nations Unies ont adopté la Convention internationale des droits de l'enfant. Ce texte énonce les droits civils, politiques, sociaux, culturels et économiques des enfants et aussi les mécanismes d'application de ces dispositions. La Convention consacre sept grands principes autour desquels elle s'articule :

- la non-discrimination de l'enfant (art.2)
- le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant (art.3.1)
- la recherche et la promotion du bien-être de l'enfant (art.3.2)
- la protection de l'enfant par l'Etat (art.3.2 et 3.3.)
- le respect par l'Etat du rôle des parents et de la famille (art. 5)
- l'obligation de coopération internationale en vue d'assurer la promotion des droits reconnus dans la Convention.
- l'engagement de l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention (art.4) ».

Au Luxembourg, la Convention relative aux droits de l'enfant a été ratifiée en 1993, donc quatre ans après avoir été adoptée par les Nations Unies.

La CCDH a tenu à rappeler l'importance de cette Convention et souhaite, dans le cadre de cet avis, tenir compte des obligations que le gouvernement luxembourgeois s'est engagé à respecter. Ceci implique entre autres de veiller à la protection de l'enfant contre toute forme de maltraitance ou de négligence et à garantir à l'enfant de pouvoir grandir dans le cadre de sa famille, dans le respect de ses origines familiales.

Il est regrettable que ce ne soit qu'en 2004, à la connaissance de la CCDH, que les juridictions luxembourgeoises ont reconnu l'applicabilité directe de cette Convention.

Ainsi la Cour d'appel dans son arrêt du 15 décembre 2004 se réfère à la Convention des droits de l'enfant en écrivant que dans ce cas particulier où il est question de la capacité de discernement d'un enfant de 10 ans, la convention «est suffisamment précise pour pouvoir être appliquée directement par les tribunaux sans que des mesures nationales d'adaptation dans l'ordre juridique interne ne soient requises » (15. 12. 2004, n° 29228 du rôle).

La CCDH souhaite citer des extraits des articles 18 et 19 : Le premier accorde aux parents en priorité la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement. Il incombe aux Etats de veiller à développer des aides pour les soutenir dans l'exercice de leur tâche éducative.

« 1. Les États parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les États parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants. (...) »

L'article 19 oblige l'Etat de prendre toutes les mesures pour protéger l'enfant contre toutes formes de violence, ceci aussi dans le cas où il est sous la garde de ses parents et où ce sont ces derniers qui portent atteinte à l'intégrité de l'enfant. Cette protection prévoit, outre la mise en place de programmes de prévention, l'intervention de la justice.

« 1. Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toutes formes de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.

2. Ces mesures de protection comprendront, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire. »

Il coule de source qu'il peut y avoir collision entre ces deux principes, celui du droit de l'enfant de pouvoir profiter d'un environnement familial et celui du droit d'être protégé, dans le cas où ce sont justement les parents qui, pour quelle raison que ce soit, ne sont pas à même d'assurer la sécurité et l'intégrité de l'enfant. La CCDH essaiera dans le présent avis d'analyser si, et dans quelle mesure, le projet de loi tient compte avec la juste pondération de l'équilibre entre ces deux principes.

La particularité du tribunal de la jeunesse et l'interaction avec les services sociaux¹⁸

Le champ d'action du juge de la jeunesse est particulièrement étendu – il instruit le dossier, rend des jugements et veille à l'application de ses décisions. Le but est d'assurer la continuité de la prise en charge des familles et d'éviter des incohérences. Cependant, l'évolution générale des trente dernières années montre que l'intervention des pouvoirs judiciaires a été de plus en plus délimitée pour permettre la réalisation de mesures socio-éducatives. L'objectif a été de permettre aux familles concernées de continuer à remplir leur rôle éducatif et d'assurer elles-mêmes le développement de leurs enfants. C'est notamment le cas en France, en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas, en Suisse et en Italie, où l'accent est mis sur la mobilisation des ressources propres des familles, afin de les encourager à chercher elles-mêmes de l'aide dans des cas de détresse.

Or, la CCDH constate que le Luxembourg ne participe que difficilement à cette évolution, et que l'attitude générale est qu'il faut avant tout protéger les enfants contre leurs parents : l'intervention du judiciaire sera de limiter voire tout simplement couper toute influence que les parents peuvent avoir sur leurs enfants, alors que l'objectif serait de mieux les outiller pour les rendre plus compétents dans l'exercice de leur fonction parentale. Concrètement, les parents sont souvent culpabilisés par l'intervention du juge qu'ils ressentent comme une agression et par laquelle ils se sentent démunis, la réaction de ces parents étant souvent d'arrêter toute collaboration. D'après des informations recueillies par l'Office national de l'enfance (ONE), dans le cadre des mesures de placement, 82 % sont réalisés à la suite d'une mesure judiciaire, alors que ce pourcentage se situe entre 33% en Allemagne et 55% dans certains départements français. Parmi toutes les mesures judiciaires ordonnées par les tribunaux de la jeunesse 52 % le sont suite à une mesure de garde provisoire, donc sans que les parents n'en aient été informés auparavant et sans possibilité de débat contradictoire. Dans ces situations c'est la police qui passe à l'école ou au domicile des parents pour emmener les enfants en centre d'accueil. Il est beaucoup plus difficile, dans ce contexte, pour le secteur socio-éducatif d'intervenir de manière efficace pour permettre une prise de conscience et une amélioration de la situation.

A l'étranger le changement de paradigme n'a été possible que sous trois conditions :

1. La cohésion d'un réseau de prise en charge efficace. Si au Luxembourg, les services psycho-socio-éducatifs sont légion, leurs missions sont souvent mal définies, ce qui implique une mauvaise coordination. Il n'est pas rare que des familles consultent d'innombrables services avant de pouvoir trouver le service capable de les aider à améliorer leur situation.
2. Une intervention judiciaire urgente dans des situations graves dans l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est le cas pour des enfants maltraités ou abusés sexuellement par exemple, ou lorsque les efforts des services sociaux sont restés sans réponse, où les parents refusent de collaborer, quitte à hypothéquer gravement l'avenir de leurs enfants. Cependant, il y a un risque inhérent aux décisions prises dans l'urgence, qui doivent être valablement encadrées, ce qui ne peut se faire qu'au moyen d'une formation continue

¹⁸ La CCDH s'appuie sur la thèse de Laurence Bellon, formatrice à l'Ecole de la magistrature de Bordeaux, développée dans l'ouvrage « L'atelier du Juge. A propos de la justice des mineurs » (Editions érès, 2005)

efficace et d'une solide expérience professionnelle des juges. La notion de l'urgence mériterait par ailleurs d'être mieux définie : la perception qu'en ont les professionnels dans ce domaine est tellement variable qu'il est difficile de trouver un dénominateur commun.

3. Les mesures de la protection de la jeunesse portées par tous les intervenants. Tous les intervenants, qu'ils appartiennent au secteur social ou au pouvoir judiciaire, doivent se rallier aux mesures de protection pour éviter les conséquences néfastes de mesures incohérentes. La loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille est une première étape dans cette direction. La loi concernant la protection de la jeunesse devra être accordée à celle-ci pour assurer la cohérence des mesures à prendre et éviter des aggravations de situations de détresse.

La délimitation entre ce qui est appelé la protection administrative d'une part et la protection judiciaire d'autre part est essentielle. Laurence Bellon¹⁹ donne la définition suivante : « A l'administration, un large champ d'intervention auprès des enfants et des familles en difficultés et une liberté pour mener des actions de prévention du danger, définies et organisées à l'échelon politique. (...) A la justice, l'intervention dans les situations les plus critiques pour traiter le danger advenu, dans le cadre défini par le Code civil et par le Code de procédure ».

Cependant, depuis ces vingt dernières années, les tribunaux de la jeunesse luxembourgeois ne sont non seulement intervenus pour régler des situations critiques de dangerosité auxquelles sont soumises des enfants, mais ils ont aussi été saisis pour imposer aux parents qui ne sont pas à même de bien s'occuper de leurs enfants des mesures voulues par certains professionnels. Dans cette ambiance, il ne s'agit pas de faire adhérer les parents aux mesures nécessaires pour mettre fin à une situation de danger, mais il s'agit d'imposer, de corriger, voire de punir.

La réponse à beaucoup de situations de détresse est de placer l'enfant en milieu institutionnel. A partir des années 1990, des doutes ont été formulés quant à la qualité du travail institutionnel. En parallèle, certains intervenants se sont posé des questions quant à l'efficacité de telles mesures, perçues comme une punition non seulement par les parents mais surtout par les enfants placés. En pratique, les enfants sont souvent face à un conflit de loyauté, pris entre l'institution et les parents, qui ne jouissent d'ailleurs plus de l'autorité parentale. Or, dans un contexte où il s'agit de responsabiliser davantage les parents lors d'un éventuel placement judiciaire, le transfert automatique de l'autorité parentale au directeur de l'institution, tel qu'il est prévu par la loi, est souvent contreproductif.

Un changement de paradigme est donc nécessaire.

L'élaboration du projet de loi 5351

Le projet de loi est le résultat des travaux d'un groupe de travail interministériel institué en 2000. Celui-ci a rendu son rapport en 2002, document qui a servi de base pour développer la réflexion sur la réforme de la loi sur la protection de la jeunesse. Selon l'exposé des motifs, il faudrait en tirer la conclusion que « notre système d'aide et de protection de la jeunesse ne nécessite pas de changements structurels fondamentaux, mais qu'il serait utile d'adapter le cadre législatif existant sur des dispositions ponctuelles ».

¹⁹ idem

Or, neuf ans se sont écoulés depuis l'élaboration de ce rapport et il faut reconnaître que le contexte dans lequel se trouve la protection de la jeunesse a nettement évolué, ne serait-ce que par la création de l'Ombudscomité pour les droits de l'enfant (2002) et l'Office national de l'enfance, créé par la loi relative à l'Aide à l'enfance et à la famille (2008). Aussi est-il surprenant de voir que ce groupe de travail n'a été composé que de magistrats et de hauts fonctionnaires des ministères de la Famille et de la Justice. La CCDH est d'avis qu'il aurait fallu consulter aussi des intervenants du domaine social et éducatif pour pouvoir s'appuyer sur une vue d'ensemble du sujet, au lieu de se limiter à une vue partielle et partielle de la problématique.

Le texte du projet de loi

I. L'article III réformant l'article 11 de la loi sur la protection de la jeunesse vise justement le problème de l'autorité parentale en cas de placement du mineur hors du domicile de ses parents.

Le texte proposé prévoit que **tous** les attributs de l'autorité parentale soient transférés à la personne ou à l'établissement à qui le mineur est confié, à l'exception du droit de consentir à l'adoption et au mariage, les parents ne conservant qu'un droit de visite et de correspondance. La notion d'autorité parentale n'est pas autrement définie.

Rappelons à cet effet le projet de loi n° 5867 relatif à la responsabilité parentale, tout comme l'arrêt de la cour constitutionnelle du 12 décembre 2008 concernant plus précisément l'autorité parentale conjointe, ainsi que les hésitations jurisprudentielles concernant cette notion, voire la confusion fréquente des termes de « garde » et « d'autorité parentale » qui se retrouvent dans toutes les propositions et projets de loi concernant de près ou de loin les enfants (cf. réforme de la loi sur le divorce notamment). Les textes législatifs actuellement en vigueur manquent franchement de clarté.

La CCDH est d'avis qu'il aurait été important de définir **précisément** les différents attributs de l'autorité parentale et de permettre ainsi à la justice de clarifier quel est l'attribut de l'autorité parentale que les parents ne peuvent plus exercer en cas de placement de l'enfant.

Ainsi, lorsqu'il s'avère indispensable de placer un enfant en institution, cela doit-il nécessairement entraîner comme conséquence que les parents ne peuvent plus décider de la scolarité de leur enfant, des traitements médicaux qu'ils doivent subir ou des rites religieux qu'ils pratiquent ?

Si, dans les faits, les institutions ou les personnes qui ont la charge de s'occuper des enfants placés, essaient souvent au jour le jour de respecter la volonté des parents, il n'est néanmoins pas exclu que dans de nombreux cas les parents soient simplement déresponsabilisés et que **toute** décision concernant l'enfant soit ôtée de leurs mains. Cela constitue, de l'avis de la CCDH, une atteinte à leur droit d'être parent et de s'occuper de leurs enfants, tel que prévu aux articles 8, 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Il est tout à fait possible de démembrer l'autorité parentale et de ne transférer à l'institution qui recueille l'enfant que certains attributs, tel que notamment le droit de décider de la résidence des enfants. Dans le même ordre d'idées, un transfert de l'autorité parentale, sauf cas exceptionnel, doit être limité dans le temps : actuellement, toute mesure de placement est ordonnée jusqu'à l'âge de la majorité.

II. La CCDH constate que le texte de la loi actuellement proposé prévoit encore dans son article XI modifiant l'article 26 de la loi le placement du mineur en maison d'arrêt et ce malgré l'engagement formel du gouvernement d'éviter le placement de mineurs en milieu carcéral, tel que l'a affirmé Monsieur le Premier Ministre lors de sa déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays de 2007.

Le vœu du législateur, avec la construction de la section fermée à Dreiborn, était d'éviter tout placement en prison de mineur, et il semble donc illogique de le prévoir encore expressément dans le texte actuel.

En plus si le projet de loi prévoit que cette incarcération est possible « dans une situation exceptionnelle où un mineur représente un danger pour l'ordre ou la sécurité public », notions des plus vagues, il aurait fallu, devant une mesure de prévention de liberté concernant un mineur, définir exactement les faits et circonstances dans lesquelles le mineur pourra se retrouver en milieu carcéral.

L'article 5 de la CEDH prévoit que « (...) nul ne peut être privé de sa liberté, sauf 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 (...) ».

Le texte proposé ne correspond pas aux exigences formelles de la CEDH, alors qu'il ne prévoit pas la nécessité d'une éducation surveillée ni les infractions que le jeune aurait dû avoir commises.

Le législateur aurait au moins dû exiger une motivation spécialisée énumérant les raisons ayant conduit le juge à prendre cette décision pour permettre au mineur de se défendre correctement et de rapporter la preuve de l'absence de dangerosité.

S'agissant de mineurs, le législateur se doit d'être plus exigeant encore que pour les détentions des adultes, ce qui n'est pas le cas actuellement et il y a donc indubitablement un risque d'arbitraire qui doit toujours être évité.

III. Dans un même ordre d'idées, la CCDH constate que dans le cadre de la réforme globale de l'organisation judiciaire annoncée par le ministre de la Justice, celui-ci n'a pas estimé nécessaire de prévoir également une juridiction collégiale en première instance, comme il le prévoit pourtant pour la chambre d'appel siégeant en matière de protection de la jeunesse. A cet effet la CCDH s'interroge aussi s'il ne serait pas utile de prévoir une telle juridiction collégiale dont la composition ne serait pas exclusivement formée de magistrats professionnels. Il est un fait que les situations de détresse dépendant du tribunal de la jeunesse siégeant en matière de protection de la jeunesse doivent connaître des solutions non seulement juridiques, les magistrats professionnels n'ayant cependant aucune formation particulière dans les matières psycho-socio-éducatives.

IV. Les mesures de garde provisoire ne font pas l'objet d'un débat contradictoire : prises en urgence, ces décisions sont prises par les magistrats sans entendre les parents ou l'enfant, et la famille, souvent découragée, blessée ou par simple négligence voire dans l'ignorance des voies de recours possibles, préfère ne pas se confronter à une décision prise par cette autorité. Dans ce contexte le législateur n'a pas non plus pris soin de préciser que la demande de mainlevée de garde provisoire (qui décide donc du placement du mineur hors de sa famille) soit nécessairement analysée par un autre magistrat que celui ayant pris la décision initiale. Rappelons ici que la décision d'une mesure de garde provisoire appartient en principe au juge de la jeunesse (sauf en cas d'indisponibilité de celui-ci, c'est-à-dire pendant la nuit, les weekends ou dans les cas isolés où un juge d'instruction est saisi de l'affaire) qui décide seul, sans avoir entendu le mineur ou ses parents, du placement du mineur.

S'ouvre alors la possibilité au mineur et/ou sa famille de demander la révision de cette mesure de placement par le dépôt d'une demande de mainlevée de cette mesure de garde provisoire.

En pratique le jeune se retrouvera devant le juge ayant pris la décision initiale et il appartiendra donc au mineur de convaincre le juge de son erreur initiale dans l'appréciation de la situation. Le contrôleur externe des lieux privatifs de liberté s'est exprimé dans le même sens.

Si l'article 6 de la CEDH prévoit expressément le droit au procès équitable, la jurisprudence de la CEDH a permis aussi de dégager le principe essentiel que « Justice must not only be done, it must also be seen to be done. »

V. Finalement la CCDH estime que les travaux du Gouvernement devraient enfin aboutir à une réforme du droit de la famille telle que prévue dans le programme gouvernemental de 2009 et regrouper toutes les dispositions législatives concernant les familles dans un Code de la Famille, à l'instar de nombreux autres pays. Les réformes ponctuelles telles qu'introduites actuellement par le législateur n'aboutissent que très rarement, et les différents projets et propositions de loi existants n'arrivent même pas à s'accorder sur les termes utilisés. D'autres dispositions, telles que notamment les dispositions sur les actions en recherche voire en contestations de paternité/maternité ne tiennent pas compte des progrès techniques en matière de recherche ADN et font encore souvent une différence entre les filiations légitimes et naturelles. Plusieurs décisions de la Cour Constitutionnelle ont d'ailleurs déjà constaté la non-conformité de ces textes et il serait donc bien plus pragmatique de réfléchir à une refonte globale au lieu de lancer les projets les plus divers qui tardent à aboutir, tel que le projet actuel, dont la mouture initiale date de 2004 ou le projet de réforme de la loi sur le divorce déposé déjà en 2003.

Recommandations

1. La CCDH recommande d'une part, pour éviter des incompréhensions et des différends, de clarifier les notions « d'autorité parentale » et de « garde » et de préciser la notion « d'attributs de l'autorité parentale ». D'autre part, elle considère, qu'il ne convient pas, sauf motifs graves, d'exclure les parents de toute décision concernant leur enfant dans le cas d'un placement institutionnel judiciaire. On pourrait aussi concevoir que l'autorité parentale puisse si l'intérêt de l'enfant l'exige, s'exercer de manière conjointe entre l'institution et le ou les deux parents.
2. La CCDH estime qu'une mesure de garde provisoire doit faire l'objet d'une décision judiciaire définitive dans un délai prescrit légalement qui doit être assez bref. En outre il faudrait que le magistrat ayant eu à décider de la mesure de garde provisoire ne siège pas au fond. Si le projet de loi prévoit toujours le placement de mineurs en maison d'arrêt « dans une situation exceptionnelle où un mineur représente un danger pour l'ordre ou la sécurité public », alors que l'objectif de l'UNISEC de Dreieck est justement d'éviter ces placements, le législateur devrait au moins définir les faits et circonstances dans lesquelles le mineur pourra se retrouver en milieu carcéral.

3. Concernant la composition du tribunal de la jeunesse, la CCDH estime nécessaire de prévoir une juridiction collégiale en première instance, dont la composition ne serait pas exclusivement formée de magistrats professionnels, mais aussi des représentants issus du domaine psycho-socio-éducatif.
4. A titre général, la CCDH recommande que les magistrats professionnels, en contact avec des mineurs en difficultés, reçoivent une formation spécifique.
5. La CCDH rappelle au Gouvernement son engagement de réformer le droit de la famille, notamment en regroupant toutes les dispositions législatives concernant les familles dans un seul Code de la Famille.
6. Finalement, la CCDH voudrait souligner l'importance de l'applicabilité directe de la Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée par le Luxembourg, et recommande aux autorités nationales d'en respecter l'esprit et de veiller efficacement à son application.

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

**Projet de loi 6261 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996
sur la coopération au développement**

**AVIS
05/2011**

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) s'est autosaisie du projet de loi modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement pour soulever l'importance accordée par le gouvernement aux actions d'intervention de coopération et d'aide humanitaire dans les domaines des droits de l'Homme, de la démocratisation et de la bonne gouvernance.

En effet, l'évolution des sociétés avec une demande accrue des populations pour le respect des droits de l'Homme se doit de trouver une retombée dans les actions de coopération au développement et d'aide humanitaire engagées par le gouvernement.

Le projet de loi en question fait des actions en matière de droits de l'Homme un secteur d'intervention du Fonds de la Coopération au Développement (FCD), (Art.4).

La CCDH approuve cette démarche qui souligne la volonté et l'effort du gouvernement à promouvoir les droits de l'Homme dans ses actions politiques qui dépassent le territoire national et à les intégrer dans ses stratégies d'assistance aux populations démunies. Elle salue l'inscription du projet de loi dans le contexte des engagements internationaux tels les Objectifs du Millénaire pour le développement et la Déclaration de Paris.

La CCDH regrette pourtant que le Conseil d'État (CE) ait abandonné dans son avis la référence aux droits de l'Homme comme critère d'intervention du FCD en faveur des populations démunies.

Les critères d'intervention proposés par le CE étant formulés de façon précise et prévoyant d'abord les secteurs d'intervention et ensuite les approches transversales à respecter dans les programmes indicatifs de coopération et par les ONGD, **la CCDH recommande au gouvernement de suivre l'approche du CE et d'ajouter à l'article 4,2) le respect des droits de l'Homme comme critère des approches transversales de ses actions d'intervention.**

A l'article 4,2 la CCDH propose le libellé suivant :

2) selon les approches transversales suivantes :

a) le respect des droits de l'Homme ;

b) le renforcement de la bonne gouvernance, y inclus la démocratie participative

et la décentralisation ;

c) l'égalité des genres ;

d) le développement local intégré.

La subdivision proposée par le CE permet une analyse plus détaillée des actions d'interventions et une estimation de l'impact concernant le développement des mesures d'intervention pour répondre aux recommandations du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

La CCDH recommande au gouvernement d'intégrer dans le rapport annuel concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire des analyses d'impact concernant le développement des actions soutenues, notamment en matière de promotion des droits de l'Homme, de bonne gouvernance et de démocratisation.

Partie II : Communiqués de la CCDH

La CCDH réélue au Comité exécutif européen des institutions nationales de droits de l'Homme

Lors de la réunion du groupe européen des institutions nationales de droits de l'Homme, en marge de la 24e session du Comité international de Coordination des institutions nationales (CIC) qui s'est déroulée au Palais des Nations à Genève du 16 au 19 mai 2011, la CCDH a été réélue au Comité exécutif du groupe européen (CEC) pour un mandat de deux ans.

En tant que membre du CEC, elle continuera ainsi à faire partie du Bureau du CIC qui est composé de 16 représentants, dont 4 par groupe de continent (Afrique, Amériques, Asie-Pacifique, Europe). L'Europe y est représentée par la CCDH, la Commission Ecossaise des Droits de l'Homme, élue présidente du groupe européen, l'Institut Danois des Droits de l'Homme et la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme de France.

Par ailleurs, le Sous-comité d'accréditation du CIC, qui est chargé d'examiner les demandes d'accréditation des institutions nationales de droits de l'Homme auprès du CIC, a recommandé que la CCDH soit réaccréditée avec le statut A pour une période de cinq ans, c'est-à-dire qu'elle respecte pleinement les Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme.



Certifying
Se certifica que
Document certifiant que
نشهد بأن

*Commission Consultative des Droits de
L'homme du Grand-Duché de Luxembourg*

has been accredited under the Paris Principles with 'A' status from 2010 to 2015.

ha sido acreditado/a por los Principios de París como clase 'A' desde el año 2010 al 2015.

a obtenu l'accréditation de statut 'A' de 2010 à 2015 conformément aux Principes de Paris.

تم منحه / منحها بموجب مبادئ باريس اعتماد الفئة 'أ' من 2010 إلى 2015.

Roslyn Noonan

ROSSLYN NOONAN
Chair
International Coordinating Committee of National Institutions
for the Promotion and Protection of Human Rights

Vladlen Stefanov

VLADLEN STEFANOV
Chief
National Institutions and Regional Mechanisms Section
Office of the High Commissioner for Human Rights

Communiqué concernant le refoulement de Salmi Kalifi en Tunisie (4 avril 2003) et la réponse du Gouvernement à la question parlementaire du député André Hoffmann

En décembre 2003, la CCDH avait élaboré un avis sur les conditions dans lesquelles s'étaient effectués, la même année, certains refoulements vers la Tunisie, dont celui de Salmi Taoufik Kalifi, demandeur d'asile débouté. Monsieur Kalifi avait fait l'objet d'un refoulement vers Tunis, sans que la Justice luxembourgeoise, suite à une perquisition, n'eût établi aucune charge mais avec le Gouvernement fournissant comme explication la « protection des secrets intéressant la sécurité extérieure de l'État »²⁰

Sous la présidence de Nic Klecker, la CCDH avait signalé au Gouvernement luxembourgeois que cette expulsion, sans inculpation officielle, se déroulait en violation de la législation nationale et des conventions internationales en matière de droits fondamentaux. A l'époque, le régime tunisien était connu pour appliquer, dans ses centres pénitentiaires, la torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants. Les appréhensions de la CCDH devaient se confirmer, car dès son arrivée à Tunis, Monsieur Kalifi a été incarcéré pour devenir victime de sévices d'une extrême gravité, mettant sa vie en danger.

Monsieur Kalifi a été libéré après un cauchemar de six ans dans les geôles tunisiennes. Suite au reportage « Folter auf Lebenszeit » de Stephan Kunzmann²¹, le député André Hoffmann introduit une question parlementaire²². Dans leur réponse, le Premier Ministre ainsi que les Ministres François Biltgen et Nicolas Schmit (3.8.2011) concluent: « Le Luxembourg n'a pas d'emprise sur le déroulement des procédures judiciaires dans lesquelles Monsieur Kalifi a pu être impliqué en Tunisie. »

La CCDH tient à exprimer sa plus profonde inquiétude face à une telle interprétation des faits par le Gouvernement. Si celui-ci n'était pas en mesure d'agir sur le déroulement des procédures judiciaires à Tunis, il est néanmoins évident qu'il assume la responsabilité pour le refoulement de Monsieur Kalifi en Tunisie. En 2003 et depuis des années, la situation politique et les violations fréquentes des droits de l'Homme dans ce pays étaient suffisamment dénoncées par les associations de défense des droits humains pour ne laisser planer aucun doute sur les dangers que pouvait encourir Monsieur Kalifi lors d'un retour forcé en Tunisie.

La Cour européenne des droits de l'Homme, dans une jurisprudence constante, retient que la responsabilité d'un Etat est engagée lorsqu'il procède à l'expulsion d'une personne dans un pays où il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle risque d'être soumise à des traitements inhumains et dégradants.

C'est parce que le cas individuel évoqué concerne une question générale sur les principes fondamentaux de protection des droits de l'Homme, applicables en matière de refoulement, que la CCDH formule ce communiqué. En effet, il appartient à la CCDH de veiller au respect inconditionnel des droits humains fondamentaux de toute

²⁰ Réponse du 17.09.2003 à la question parlementaire du député Serge Urbany du 06.08.2003

²¹ Folter auf Lebenszeit, Stephan Kunzmann, Revue, 25.05.2011

²² Compte rendu des séances publiques, No.17, session ordinaire 2010-2011, Question 1543 (28.6.2011)

personne et de condamner par les moyens appropriés toute atteinte à la dignité de la personne, surtout si son statut risque de l'exposer à des décisions qui peuvent avoir des suites tragiques.

De ce fait la CCDH réitère, en 2011, sa recommandation au Gouvernement

- de respecter, en toutes circonstances, et sans restriction, son devoir de protection de ceux et de celles qui font l'objet d'un éloignement du territoire contre les atteintes à leurs droits fondamentaux,
- d'user de toute son autorité auprès de ses homologues étrangers pour que la personne expulsée ne soit soumise ni à la torture ni à des traitements inhumains et dégradants durant une incarcération et qu'elle ait droit à un procès équitable.

Luxembourg, le 21 octobre 2011

Communiqué concernant la fermeture temporaire du bureau d'accueil pour demandeurs de protection internationale et les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale

1. Le 30 septembre 2011, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration décide de fermer le bureau d'accueil pour demandeurs de protection internationale pour une période indéterminée. Plus aucune nouvelle demande n'est enregistrée et les nouveaux arrivants se retrouvent abandonnés devant les portes closes du bureau d'accueil. L'impossibilité de déposer leur demande les prive du titre matériel qui leur permet notamment de circuler sur le territoire et leur donne accès aux conditions matérielles d'accueil pour demandeurs de protection internationale, notamment l'hébergement et l'accès aux soins de santé.

Saisi en urgence par une famille de demandeurs de protection internationale qui n'avait pas pu faire enregistrer sa demande et s'était retrouvée livrée à elle-même sans aucune prise en charge, le Président du Tribunal administratif ordonne au gouvernement le 6 octobre 2011 « *de loger les demandeurs ou leur procurer les moyens pour se loger tel que prévu par l'article 6 du règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale* »

En réponse à une question parlementaire urgente du 4 octobre 2011 du député Félix Braz²³, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration explique que l'abolition de visa pour les ressortissants serbes, monténégrins, macédoniens, bosniens et albanais a entraîné une augmentation, surtout ces trois derniers mois, du nombre de demandeurs de protection internationale en provenance des pays des Balkans de l'Ouest. La décision de fermer le bureau d'accueil se justifierait par « *cet afflux [qui] est actuellement impossible à gérer par le personnel mis en place* », le personnel étant par ailleurs en effectif réduit. La décision de fermeture est aussi expliquée à la lumière d'informations du Bureau de Coopération de Pristina (Kosovo) du 22 septembre 2011, selon lesquelles « *une nouvelle vague d'émigrants pour le Luxembourg était en train de se préparer pour partir avant l'hiver* ». Le ministre informe qu'une concertation avec les autorités belges a été entamée en vue de saisir la Commission européenne « *qui doit veiller à ce que la suppression de l'obligation de visa ne crée pas de telles tensions* ». Le ministre explique finalement que les jours de fermeture ont permis au personnel de procéder à l'enregistrement et à l'ouverture des dossiers des personnes arrivées avant le 30 septembre et que « *cette tâche étant désormais clôturée, le bureau pourra de nouveau être accessible.* »

La CCDH rappelle que demander l'asile est un droit fondamental au sens de l'article 14.1 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et il appartient au gouvernement luxembourgeois d'assurer aux personnes concernées le plein exercice de ce droit fondamental. La CCDH estime que l'entrave de cet exercice, même temporaire, ne peut se justifier par des considérations d'effectifs réduits et qu'il serait dès lors urgent de donner au ministre les moyens nécessaires pour lui permettre de remplir ses fonctions. La CCDH s'inquiète par ailleurs du lien fait entre la fermeture du bureau d'accueil et une « *vague d'émigrants* » annoncée du Kosovo

²³ Question parlementaire urgente n° 1676, Félix Braz, 3 octobre 2011

et elle rappelle la différence fondamentale qui existe entre le statut juridique d'immigrant ressortissant d'Etats tiers, et celui de demandeur de protection internationale, ce dernier garantissant à son titulaire une panoplie de droits qui doivent être protégés tant que ce statut existe.

2. Si le bureau d'accueil a rouvert et que les demandes ont pu recommencer à être enregistrées, la CCDH s'inquiète cependant des conditions de logement de certains demandeurs incluant des familles avec enfants en bas âge. La CCDH a notamment pris connaissance de ces conditions via le site Internet de l'ASTI (<http://www.asti.lu/2011/10/12/les-demandeurs-dasile-sous-tente/>), où l'on peut constater que les personnes sont logées sous des toiles de tente, à même la terre, sans bâche au sol.

La CCDH est consciente que les textes applicables prévoient la possibilité de loger des demandeurs de protection internationale dans des structures d'accueil d'urgence lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, mais elle estime que les structures d'accueil d'urgence en question se doivent de garantir la dignité humaine et le respect de leur vie privée aux personnes concernées.

*

En période de crise, telle celle que nous traversons actuellement, certaines personnes en situation particulière de vulnérabilité, tels les réfugiés, sont encore plus exposées à des atteintes à leurs droits fondamentaux. Il incombe à l'État de prévenir ces atteintes en toutes circonstances.

Dans un tel contexte, la CCDH rappelle

- **l'article 14.1. de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme :** « *devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* »,
- **l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant :** « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* »,
- **l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :** « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »,
- **l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :** « *1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* »

Luxembourg, le 24 octobre 2011

Communiqué conjoint de la CCDH et du CET à l'occasion de la Journée Internationale des personnes handicapées du 3 décembre 2011

En 1992, les Nations Unies ont proclamé le 3 décembre comme Journée Internationale annuelle des Personnes Handicapées. Cette journée commémorative doit contribuer à sensibiliser le grand public aux problèmes - toujours d'actualité - des personnes en situation de handicap et à renforcer l'engagement pour leur dignité, leurs droits et leur bien-être. Ce jour-là, des actions ont lieu dans le monde entier avec comme objectif la promotion de la pleine participation et l'égalité des personnes handicapées.

Des personnes en situation de handicap n'ont qu'un accès restreint à beaucoup de domaines de la vie. A cause de leur situation de dépendance et de l'inaccessibilité des structures, leurs droits personnels, l'accès aux juridictions, leur mobilité, leur droit à l'information, leur droit à la libre expression, la possibilité de choisir le lieu de vie, le droit à l'éducation et au travail, le droit aux soins médicaux et leur participation à la vie sociale, culturelle et aux activités de loisirs sont fortement réduits.

C'est pour cette raison que l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté la Convention relative aux droits des personnes handicapées en décembre 2006. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux droits avec cette Convention, mais de rendre les droits fondamentaux existants effectifs et accessibles aux personnes en situation de handicap. Le Luxembourg a ratifié la Convention par la loi du 28 juillet 2011.

La CCDH et le CET félicitent l'Etat luxembourgeois d'avoir pris la décision de mettre en œuvre les mesures énumérées dans la Convention et d'améliorer ainsi la situation juridique des personnes handicapées.

Dans la loi citée, des mécanismes indépendants pour la promotion, la protection et le suivi de l'application de la Convention sur les droits des personnes handicapées ont été instaurés.

L'article 2 de la loi désigne la CCDH et le CET comme mécanismes indépendants nationaux pour la promotion et le suivi d'application dans le sens de l'article 33, paragraphe 2 de la Convention.

Le CET et la CCDH sont honorés d'avoir été chargés par les décideurs politiques de suivre et de surveiller l'application de ces mesures.

Cette mission place toutefois nos organisations devant de grands défis. Pour la première fois, elles sont chargées de façon explicite de suivre une Convention. Ce travail d'envergure demande des moyens qui cependant ne sont pas disponibles actuellement.

Nous tenons aussi à signaler que la Convention pose certaines conditions concernant sa mise en œuvre, mais aussi concernant son suivi. Ainsi, la Convention qui a été développée en coopération étroite avec les organisations de personnes handicapées, prévoit un rôle central des personnes handicapées aussi bien dans la

transposition des revendications de la Convention ONU que dans le suivi d'application.

L'article 4, paragraphe 3 de la Convention ONU prévoit l'obligation pour les Etats de consulter étroitement les personnes handicapées dans la prise de décisions qui les concernent. L'article 33 qui règle le suivi de la Convention ONU au niveau national retient dans son paragraphe 3 que la société civile et notamment les personnes handicapées et les organisations qui les représentent doivent être impliquées aussi bien dans la mise en œuvre que dans le suivi de celle-ci.

Pour œuvrer dans le sens de la Convention ONU, les locaux et le travail de la CCDH et du CET doivent donc être accessibles pour les personnes handicapées. Ceci veut dire que nous avons besoin d'endroits accessibles où nous pouvons rencontrer des personnes handicapées et leurs organisations. En plus, nous devons rendre les informations et la communication accessibles aux personnes handicapées. Ainsi, nous sommes obligés de mettre à disposition nos textes dans des formats adaptés ; lors de rencontres ou d'autres évènements nous avons besoin de soutien professionnel comme par exemple d'interprètes en langage gestuel, d'interprètes en langue écrite ou d'autres assistants personnels. Pour y parvenir, des ressources supplémentaires sont nécessaires.

Afin de procéder de manière efficace au suivi de l'application de cette Convention importante sur les droits et la dignité des personnes handicapées et au soutien de l'Etat dans sa mise en œuvre, nous lançons un appel pressant aux décideurs politiques pour qu'ils mettent à notre disposition les ressources humaines, financières et logistiques nécessaires sans lesquelles nous ne serons pas en mesure de mener à bien ce travail très important.

Gemeinsame Presseerklärung der beratenden Menschenrechtskommission (CCDH) und des Zentrums für Gleichbehandlung (CET) anlässlich des Internationalen Tages der Menschen mit Behinderung am 3. Dezember 2011

1992 haben die Vereinten Nationen den 3. Dezember zum alljährlichen Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen ausgerufen. Dieser Gedenktag soll dazu beitragen, die Öffentlichkeit für die - nach wie vor - bestehenden Probleme von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren und den Einsatz für ihre Würde, Rechte und ihr Wohlergehen zu stärken. An diesem Tag finden weltweit Aktionen statt, die die volle Teilhabe und Gleichstellung behinderter Menschen fördern sollen.

Menschen mit Behinderungen haben zu vielen Bereichen des Lebens nur eingeschränkten Zugang. Aufgrund mangelnder Barrierefreiheit der gesellschaftlichen Strukturen und aufgrund ihrer Fremdbestimmung sind ihre Persönlichkeitsrechte, der Zugang zur Gerichtsbarkeit, ihre Bewegungsfreiheit, ihr Recht auf Information, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung, die freie Wahl ihres Wohnortes, das Recht auf Bildung, das Recht auf Arbeit, das Recht auf gesundheitliche Versorgung und die Teilhabe am sozialen, kulturellen Leben und an Freizeitaktivitäten stark eingeschränkt.

Aus diesem Grund hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2006 die Konvention über die Rechte und die Würde von Menschen mit Behinderungen verabschiedet. Es geht bei dieser Konvention nicht darum, neue Rechte zu schaffen, sondern die bestehenden Grundrechte für Menschen mit Behinderungen wirksam und zugänglich zu gestalten. Luxemburg hat die Konvention durch das Gesetz vom 28. Juli 2011 ratifiziert.

Die CCDH und das CET beglückwünschen den Staat Luxemburg zu der Entscheidung, die in der Konvention genannten Maßnahmen umzusetzen und damit die Rechtssituation der Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

In dem genannten Gesetz werden durch die Artikel 2 und 3 die unabhängigen Mechanismen für die Förderung, den Schutz und die Überwachung der Durchführung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingerichtet.

Der Artikel 2 des Gesetzes bestimmt die CCDH und das CET zu unabhängigen nationalen Mechanismen für die Förderung und die Überwachung der Durchführung im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 der Konvention.

Die CCDH und das CET sind geehrt, von den politischen Entscheidungsträgern zur Begleitung und Überwachung der Durchführung dieser Maßnahmen berufen worden zu sein.

Allerdings entstehen für unsere Organisationen durch die Übertragung dieser Aufgabe neue Herausforderungen. Zum ersten Mal wird uns explizit aufgetragen, die Umsetzung einer Konvention zu begleiten. Diese beständige Arbeit erfordert neue Mittel, die uns zurzeit jedoch nicht zur Verfügung stehen.

Auch weisen wir darauf hin, dass die Konvention sowohl für die Umsetzung als auch für deren Überwachung bestimmte Bedingungen stellt. So sieht die Konvention, die in enger Zusammenarbeit mit den Organisationen von Menschen mit Behinderungen entwickelt wurde, eine zentrale Rolle der Menschen mit Behinderungen sowohl bei der Umsetzung der Forderungen der UN Konvention als auch bei der Begleitung der Durchführung vor.

Der Artikel 4, Paragraph 3 der UN Konvention verpflichtet die Staaten, sich bei Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, eng mit diesen zu beraten. Der Artikel 33, der die Durchführung der UN Konvention auf nationaler Ebene regelt, legt in dem Paragraphen 3 fest, dass die Zivilgesellschaft und hier besonders die Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen sowohl bei der Durchführung als auch bei deren Überwachung mit eingebunden werden müssen.

Um im Sinne der UN Konvention tätig zu sein, müssen folglich die Räumlichkeiten und die Arbeit der CCDH und des CET Menschen mit Behinderungen zugänglich sein. Das heißt, wir benötigen barrierefreie Orte, wo wir Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen begegnen können. Außerdem müssen wir die Informationen und die Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen zugänglich gestalten. So müssen wir unsere Texte in zugänglichen Formaten zur Verfügung stellen, bei Begegnungen oder Veranstaltungen benötigen wir professionelle Unterstützung wie beispielsweise Gebärdensprachdolmetscher, Schriftsprachdolmetscher oder andere persönliche Assistenten. Hierfür sind zusätzliche Ressourcen notwendig.

Um die Anwendung dieser sehr wichtigen Konvention über die Rechte und die Würde der Menschen mit Behinderungen wirksam zu begleiten und den Staat bei der Umsetzung zu unterstützen, richten wir einen dringenden Appell an die staatlichen Entscheidungsträger, uns die notwendigen personellen, finanziellen und logistischen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, ohne die wir nicht in der Lage sein werden, diese sehr wichtige Arbeit zufriedenstellend durchzuführen.

Partie III : Autres activités de la CCDH en 2011

III.1. Niveau national

III.1.1. Activités et échanges divers

- **Dossier sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées**

Le groupe de travail « droits des personnes handicapées » a poursuivi en 2011 ses travaux dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. En mai, la CCDH a publié un avis complémentaire sur le projet de loi 6141 portant approbation de la Convention mentionnée, en mettant l'accent sur l'importance du mécanisme national indépendant de promotion, de protection et de suivi des droits de la personnes handicapée (art. 33.2) de la Convention. Les points de vue contenus dans cet avis ont également été présentés aux membres de la Commission parlementaire « Famille, Jeunesse, Egalité des chances » de la Chambre des Députés, le 7 juin 2011.

La loi du 28 juillet 2011 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, (2) approbation du Protocole facultatif à la Convention et (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention a désigné la CCDH et le Centre pour l'égalité de traitement comme mécanismes indépendants de promotion et de suivi et le Médiateur comme mécanisme de protection des droits des personnes handicapées. Dans le cadre de cette mission commune, la CCDH a rencontré le président du Centre pour l'égalité de traitement, Monsieur Patrick de Rond, ainsi que le Médiateur, Monsieur Marc Fischbach afin de discuter de la future collaboration entre les institutions concernées.

Dans leur communiqué conjoint, à l'occasion de la Journée internationale des personnes handicapées, la CCDH et le CET ont, entre autres, rappelé l'importance de ce mécanisme, qui ne peut toutefois pas être mis en œuvre de manière appropriée sans les ressources humaines et financières nécessaires.

S'agissant des travaux relatifs à l'élaboration du Plan d'Action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, organisés par le Ministère de la Famille et de l'Intégration, la CCDH y est représentée par deux membres.

- **Fonctionnement interne de la CCDH**

Afin d'améliorer le fonctionnement administratif, la CCDH a décidé en 2011 de se doter de procédures internes précises et transparentes. L'objectif de ces procédures est la recherche de qualité par l'adoption d'un système défini, en l'occurrence la norme Iso 9001. Cette norme fait partie de la série des normes ISO 9000, relatives aux systèmes de gestion de la qualité. Elle donne les exigences organisationnelles requises pour l'existence d'un système de gestion de la qualité.

Pour ce faire, la CCDH a fait appel à une société externe experte en la matière.

Les procédures serviront à

- uniformiser, harmoniser et améliorer les travaux internes de la CCDH,
- garantir le flux d'information continu,
- valoriser les ressources humaines en fonction du potentiel et des compétences de chaque membre,
- formaliser et compléter les dispositions de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une CCDH et du règlement d'ordre interne de la CCDH.

Les procédures reprennent les modalités législatives et les dispositions du règlement intérieur et concernent notamment

- le déroulement de l'assemblée plénière,
- le fonctionnement des groupes de travail, de la présidence et du secrétariat,
- l'élaboration d'avis (rapport avec les droits de l'Homme, délais de réalisation, avis minoritaires, annexes documentaires), d'études, de communiqués de presse, de publications,
- le traitement du courrier (entrée, diffusion, sortie, archivage).

Il est prévu de finaliser le système de procédures début 2012. La mise en œuvre du système sera accompagné par un groupe de travail.

- **Visite au Luxembourg de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, 9 mars 2011**

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un organe de protection des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, composé d'experts indépendants. Elle est chargée du suivi des problèmes de racisme, de discrimination fondée sur les origines ethniques, la nationalité, la couleur, la religion et la langue, ainsi que de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance, d'élaborer des rapports et d'adresser des recommandations aux Etats membres.

Dans le cadre de sa visite au Luxembourg, l'ECRI a rencontré une délégation de la CCDH pour discuter des questions concernant e.a. l'accueil et le statut des réfugiés et demandeurs d'asile, la mise en œuvre des instruments internationaux de droits de l'Homme ainsi que le statut de la CCDH.

- **Activités en hommage à Nic Klecker**

Suite au décès (14.12.2009) de Monsieur Nic Klecker, président fondateur de la CCDH, la Commission s'est engagée dans un projet d'activités en sa mémoire.

Conformément à sa mission de promotion des droits de l'Homme au Grand-Duché, l'assemblée plénière de la CCDH a favorisé une initiative dans le domaine de l'Éducation aux droits de l'Homme et à la citoyenneté démocratique (EDH/ECD). La CCDH a donc invité les élèves de l'enseignement secondaire et secondaire technique à rédiger des textes ou à concevoir des activités en relation avec la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à soumettre leurs travaux à la CCDH en vue de gagner le Prix Nic Klecker, offert par la Commission. Une centaine de jeunes de l'Athénée, du Lycée Robert Schuman, du Lycée de Garçons, du Lycée classique Diekirch et de l'Ecole Privée Ste. Anne ont participé au concours.

Le Prix consiste en un voyage à Strasbourg où les jeunes vont visiter la Cour européenne des Droits de l'Homme, rencontrer et interviewer le Juge Dean Spielmann, ancien membre de la CCDH. La Commission veut donner au Prix une dimension pédagogique à long terme et approfondir, dans l'esprit de Nic Klecker, le contact avec le monde de l'éducation. L'objectif du Prix est d'éveiller un intérêt constant chez les jeunes pour les droits de l'Homme. Il importe à la CCDH d'implanter l'expérience de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans la mémoire d'un maximum de participants au concours par le voyage à Strasbourg qui aura lieu le 9 mars 2012.

Par ailleurs, la CCDH a sélectionné parmi les contributions six textes qui seront publiés, en printemps 2012, dans un numéro du Kulturissimo, dans lequel Nic Klecker s'exprimait régulièrement. Les auteurs des textes ont été invités au tageblatt pour un travail d'adaptation de leurs textes aux critères journalistiques courants.

III.2. Niveaux européen et international

III.2.1. Niveau européen

- **Table Ronde avec les Structures Nationales des Droits de l'Homme des Etats membres du Conseil de l'Europe, Palais du Sénat, Madrid, 21 et 22 septembre 2011**

L'avenir de la Cour européenne des Droits de l'Homme
L'éducation aux droits de l'Homme et à la citoyenneté démocratique

Contexte

La Cour européenne des Droits de l'Homme (« Cour EDH ») est confrontée à une charge de travail croissante due aux nombreuses requêtes et plaintes non fondées. La question est de réduire cette charge sans pour autant empêcher des demandes justifiées, de garantir la qualité des jugements et la protection des libertés fondamentales en Europe. Dans cette perspective s'est tenue à Interlaken en février 2010, une conférence ministérielle des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur la réforme de la Cour EDH, qui a donné lieu à une Déclaration le 19 février 2010 proposant un plan d'action.

En reconnaissant le caractère très important des Structures Nationales des Droits de l'Homme, pour l'effectivité du système de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a demandé une réunion de consultation entre les Structures Nationales des Droits de l'Homme (« SNDH ») et le Conseil de l'Europe pour concrétiser le rôle que les SNDH pourraient jouer dans le cadre de la déclaration d'Interlaken.

La réunion s'est tenue à Madrid en septembre 2011 autour de trois thèmes :

- La mise à disposition d'informations objectives aux requérants potentiels à la Cour EDH ;
- Les moyens de contribuer à la mise en œuvre des jugements de la Cour EDH ;
- La promotion de l'éducation aux droits de l'Homme.

I - Sur la mise à disposition d'informations pertinentes.

Sur le sujet, la question s'est posée tout d'abord de savoir, si les SNDH pouvaient légalement jouer ce rôle et si elles disposaient des moyens matériels et humains suffisants pour le faire.

En effet, les discussions ont mis en évidence qu'il appartenait d'abord et avant tout aux Etats et à la Cour EDH d'assurer la diffusion de l'information sur le fonctionnement et la jurisprudence de la juridiction. Ensuite, il incombait aux Etats et aux juridictions nationales d'assurer l'effectivité des arrêts de la Cour EDH.

Pour autant et en fonction de leurs moyens les SNDH pourraient s'associer à toutes actions de sensibilisation de diffusion de l'information, notamment par une collaboration avec les acteurs du monde administratif et judiciaire et/ou en diffusant sur leurs sites électroniques des informations pertinentes sur des décisions cadres de la Cour EDH. Cette sensibilisation pourrait s'adresser aussi directement, en collaboration le cas échéant avec les autres SNDH, aux gouvernements et aux représentants nationaux.

Dans ce cadre et cette perspective, les SNDH ont salué la grande utilité des informations régulières et sélectives fournies par le Conseil de l'Europe sur l'activité et la jurisprudence de la Cour EDH.

II – Sur les moyens pour un rôle actif des SNDH dans la mise en œuvre des jugements de la CEDH.

L'identification de moyens facilitant la mise en œuvre des jugements a été discutée et a mis en évidence les possibilités suivantes :

- les SNDH sont en mesure d'informer le comité des ministres et la CEDH si des défauts persistent sur des jugements importants ou s'ils ont été résolus ;
- les SNDH peuvent informer le Comité des ministres sur des situations individuelles et relever les facteurs importants des plans d'action ;
- les SNDH peuvent inclure des informations pertinentes quant à la mise en œuvre des jugements de la Cour dans leurs rapports annuels ou thématiques ;
- la possibilité pour les SNDH de s'adresser directement aux pouvoirs publics pour résoudre des problèmes et obtenir des mesures immédiates.

III - Sur les perspectives pour un rôle actif des SNDH dans la promotion à l'éducation aux droits de l'Homme.

L'éducation aux droits de l'Homme est un des piliers de la promotion et de la protection des droits de l'Homme car elle s'insère dans un cadre préventif et de familiarité avec les problématiques relatives aux droits de l'Homme. Elle permet notamment, la prise de conscience de ses droits, de la démocratie, des libertés et la construction de sa citoyenneté pour les promouvoir et les défendre. A ce titre, les SNDH ont mis en évidence qu'ils pourraient utilement :

- rappeler à leurs Etats leurs engagements au regard de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'Homme ;
- organiser un exercice de compatibilité de la législation nationale en relation avec la Charte ;
- inclure un chapitre sur l'application des dispositions de la Charte dans leurs rapports annuels ;
- prendre conscience de la Charte et de son application par le biais des médias et d'événements pertinents ;

- soutenir la diffusion de la Charte et d'autres documents importants du Conseil de l'Europe ;
- contribuer à l'établissement et au développement des programmes éducatifs et de formation.

- **Réunion annuelle des points de contact des institutions nationales de droits de l'Homme avec le Conseil de l'Europe, Ljubljana, 8 décembre 2011**

C'est depuis sa mise en place, la cinquième fois que la réunion annuelle des points de contact est organisée par le Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Cette réunion a essentiellement pour objet, sous l'égide du Conseil de l'Europe d'une part, de favoriser les liens entre les différentes structures nationales des droits de l'Homme. D'autre part, de travailler en commun des thématiques particulières.

Les discussions cette année ont portées sur :

I- les jurisprudences pertinentes de la Cour EDH et leurs possibles implications au niveau national. Et ainsi d'apprécier l'efficacité du « Regular Selective Information Flow » (RSIF), document préparé par l'Unité en charge des structures nationales de droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, qui a pour objet de transmettre aux différentes Institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'Homme, les décisions importantes de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et des autres organes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'Homme.

II- Le bilan des deux dernières années et l'avenir du projet « Peer-to-Peer » qui a un double objet. D'une part, organiser des séminaires de formation sur des thématiques importantes. D'autre part, procéder à un examen comparatif des situations existantes, des législations/jurisprudences élaborées et des pratiques pertinentes en œuvre dans chaque Etat.

Dans le cadre de la collaboration entre le Conseil de l'Europe et les Structures nationales des droits de l'Homme, le Conseil a fait part de son projet d'appréhender la question des migrations. Cette proposition a reçu un accueil favorable.

III- Le rôle des institutions nationales de droits de l'Homme dans la diffusion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Cette question déjà débattue lors d'une réunion en septembre dernier à Madrid s'inscrit dans l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Monsieur Thorbjørn Jagland, en date du 22 novembre 2010. En effet, celui-ci souhaitait une réunion avec les Structures nationales des droits de l'homme «... dans le but d'adopter des mesures communes concrètes afin d'améliorer la connaissance du système européen de protection des droits de l'Homme et de soutenir son bon fonctionnement à long terme.»

La question de la capacité et des moyens pour assumer/assurer ce rôle reste encore en suspens pour la plupart des institutions nationales des droits de l'Homme.

- **Réunions en relation avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées**

La CCDH a été représentée lors de deux réunions de l'*Eurogroup CRPD* (Convention on the rights of people with disabilities). Il s'agit d'un sous-groupe du groupe européen d'institutions nationales de droits de l'Homme. L'*Eurogroup CRPD* a été créé en 2010 et s'est donné la tâche de suivre la transposition de la Convention relative aux droits des personnes handicapées au niveau européen. La CCDH est membre de ce groupe depuis sa création.

Réunion du groupe européen sur les droits des personnes handicapées, Berlin, 7-8 avril 2011

L'objectif de la réunion était d'abord l'échange sur l'état d'avancement de la ratification de la Convention par leurs Etats respectifs, notamment de la transposition de l'article 33.2 de la Convention, sur le rôle que chaque nation avait donné à son institution nationale de droits de l'Homme (INDH) et sur les activités des membres du groupe.

Un deuxième objectif était de discuter d'un projet de déclaration proposé par le représentant de la Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'Homme sur la mise en œuvre de l'article 33 au niveau de l'Union européenne, pour laquelle l'*Eurogroup* se propose comme mécanisme de suivi. Différents changements et précisions ont été proposés.

A été discuté également le rôle des organisations n'ayant pas le statut A selon les Principes de Paris, mais étant impliquées dans le suivi de la Convention. Il a été décidé que les INDH avec statut A y seront considérées comme membres à part entière ayant droit de vote, les centres d'égalité de traitement et les autres mécanismes indépendants de droits de l'Homme sont invités à participer aux réunions avec le statut d'observateur.

Le groupe s'est échangé sur des activités à envisager dans le futur :

- des déclarations publiques sur la Convention,
- des déclarations lors de sessions du Conseil des Droits de l'Homme,
- l'organisation d'évènements parallèles sur la Convention lors des sessions du Conseil des Droits de l'Homme,
- la création de procédure d'*amicus curiae* devant le Comité des droits des personnes handicapées et la Cour européenne des droits de l'Homme.

Réunion du groupe européen sur les droits des personnes handicapées, en marge du Forum de travail sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, Bruxelles, 25 octobre 2011

Une copie de la déclaration sur la mise en œuvre de l'article 33 au niveau de l'Union européenne dans laquelle l'*Eurogroup* se propose comme mécanisme de suivi avait été envoyé avant le Forum à la *Disability Unit* de la Commission Européenne.

Lors de cette réunion, les membres ont réfléchi sur le futur travail du groupe. Différentes possibilités et idées ont été proposées :

- la prise de contact avec les Ombudsmen et les centres d'égalité de traitement ayant la fonction de mécanisme indépendant de mise en œuvre (art. 33.2 de la Convention) et de les inviter à participer aux réunions du groupe,

- la coopération avec les mécanismes (art. 33.2) n'ayant pas le statut d'INDH,
- l'implication de la société civile,
- l'élaboration d'outils pratiques, l'échange de bonnes pratiques, l'élaboration de rapports parallèles,
- l'échange d'informations concernant l'impact des restrictions budgétaires sur la politique des droits des personnes handicapées,
- la création d'un site intranet pour le groupe européen,
- la création d'un site internet public, hébergé sur le site du Comité international de Coordination des INDH.

Une prochaine réunion du groupe est prévue pour le mois de mai 2012 au Danemark. La CCDH contactera le CET pour les inviter à participer dans ce groupe.

Forum de travail sur la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, Bruxelles, 26-27 octobre 2012

Les discussions de cette conférence, organisée par la Commission européenne, consistaient entre autres dans un échange d'expériences et de bonnes pratiques concernant la mise en œuvre de la Convention au niveau national, sa mise en œuvre au niveau de l'Union européenne ainsi que les rapports périodiques à soumettre par les Etats membres aux Comité des droits des personnes handicapées. Ont participé à cette conférence des représentants gouvernementaux, les INDH et la société civile.

Les membres présents du Comité international instauré par la Convention ont insisté sur l'importance non seulement des rapports des Etats, mais aussi des rapports des organisations indépendantes œuvrant dans le domaine de droits de l'Homme ainsi que des rapports parallèles des organisations des personnes handicapées. Ce n'est qu'à travers un aperçu complet de la situation que le comité sera en mesure d'élaborer des recommandations.

III.2.2. Niveau international

- **24e session du Comité international de Coordination des institutions nationales de droits de l'Homme (CIC), Genève, 16-19 mai 2011**

En 2011, la CCDH a participé, comme chaque année, à l'assemblée générale du CIC, au Palais des Nations à Genève, qui rassemble les institutions nationales de droits de l'Homme (INDH) d'une soixantaine de pays.

Assemblée générale du CIC, rapport des décisions :

1. L'ordre du de la 24^e réunion du CIC ainsi que le rapport de la 23^e réunion ont été adoptés.

A côté des discussions institutionnelles (plan stratégique, finances, statuts), les INDH ont fait le rapport des activités dans les différentes régions et ont discuté d'un certain nombre de questions thématiques, notamment l'éducation aux droits de l'Homme, les engagements auprès des organes de traités (Comité sur les droits des personnes handicapées, Comité contre la torture, Comité pour les droits de l'enfant), les droits des peuples autochtones, les droits de la femmes et le racisme, pour en citer quelques unes.

L'assemblée générale a été précédée d'une **réunion du Bureau du CIC**, qui regroupe 16 pays (4 par groupe régional : Afrique, Amériques, Asie-Pacifique et Europe).

Record of Decisions ICC Bureau meeting held on 7 October in Edinburgh, Scotland

- The ICC Bureau adopted the Record of Decisions for the ICC Bureau meeting held on 7 October in Edinburgh, Scotland.

Perspectives and priorities, NIRMS highlights

- The ICC Bureau received the report from OHCHR NIRMS.

ICC Chair and Geneva Representative Progress Report (strategic plan objectives 2, 3 and 5)

- The ICC Bureau formally received the ICC 24 Progress Report.

Declaration on Human Rights Education and Training

- The ICC Bureau received the final report on ICC strategic engagement on the Declaration on Human Rights Education and Training.

Optional Protocol on the Rights of the Child

- The ICC Bureau received the report on ICC strategic engagement in the OP CRC process and endorsed its recommendations:
- to present an ICC statement to the Human Rights Council 17th session on the occasion of the adoption of the draft OP CRC, and
- to encourage ICC members to engage at national level with their governments.

Convention on the Rights of Persons with Disabilities and State Parties Conference

- The ICC Bureau received the report on ICC strategic engagement on CRPD and the States parties conference and endorsed the following recommendations:
 - 1) to prepare an ICC statement for the State Parties Conference Sept 2011,
 - 2) to engage with State Party Bureau members of the CRPD Conference on the independent recognition for NHRIs at the State Parties Conference,
 - 3) to hold a side event at the HRC session in March 2012 to raise awareness of the right to vote for peoples with disabilities,
 - 4) to continue to develop cooperation with the International Disability Alliance.

Commission on the Status of Women

- The ICC Bureau received the report on ICC strategic engagement on CSW and endorsed the proposal that the next International Conference theme should be on gender equality and women and girls.

NHRI status before UN bodies and agencies

- The Bureau noted that NHRIs should have independent status before all UN bodies and agencies. There are opportunities in the at the present time to make progress, although there are big challenges. The Bureau decided:
- to support the development of a GA resolution with an emphasis on the Paris Principles and independent recognition of NHRIs before all UN bodies and agencies,
- to support the development of an NHRI resolution for the 17th session of the Human Rights Council including a request for an annual report on NHRIs from the High Commissioner,
- to advocate for the following points in these resolutions:
 - 1) reaffirm the importance of national human rights institutions in the promotion and protection of human rights,
 - 2) reaffirm the Paris Principles and the ICC accreditation process, including its strengthening, and encourage all national human rights institutions and ombuds institutions to seek accreditation with the ICC,
 - 3) recognize the value of Paris Principles compliant national human rights institutions' contributions to the international human rights mechanisms in their independent capacity,
 - 4) request in the GA resolution for UN wide recognition for independent standing of Paris Principles accredited national human rights institutions with all UN agencies and bodies, including CSW, UN Women, CRPS States Parties Conference,

- 5) reaffirm the important role played by OHCHR in relation to national human rights institutions, and welcoming the developing relationship with UNDP in relation to national human rights institutions,
- to request ICC members to promote the ICC position with their Government representatives in both capital and Geneva, and request ICC regional chairs and coordinators to ensure effective communications and coordination between the ICC Chair, ICC Bureau and ICC members to this effect,
- to establish a Working Group, comprised of representatives of all four ICC regions, to work for the recognition of the independent status of NHRIs before all UN bodies and agencies, including CSW and the States Conference on the CRPD.

2011 Strategic Planning and Engagement

- The ICC Bureau received the report on ICC strategic planning for 2011 and endorsed the following recommendations:
 - 1) continue ICC strategic engagement with the Human Rights Council; present the Edinburgh Declaration as written document to HRC 17; make ICC statements to the HRC 17 on human rights and business; the Durban process; and the OP CRC,
 - 2) draw attention of members to the above-mentioned statements at regional meetings.

Proposal on holding International Conferences on a tri-annual basis

- The ICC Bureau received the proposal to host International Conferences on a tri-annual basis (presently on a biannual basis) and decided to defer the matter for consideration initially at regional meetings, for further discussion at the General Meeting. Any decision will be formally endorsed by the Bureau. Three options were identified for regional meetings to consider: 1) reject any further discussion, 2) agree to the proposal and ask the ICC Chair to plan on the basis of a triennial international conference, and the change to the statute and rules of procedure could be adopted formally at ICC25 or 3) decide there is inadequate information on which to make a decision and request further consideration to be presented to the October 2011 Bureau meeting.

Next ICC Bureau and General Meeting

- The ICC Chairperson announced that the ICC Bureau meeting will be held on 10 October 2011 in South Korea, hosted by the National Human Rights Commission of Korea. Following advice from the Office of the High Commissioner for Human Rights, ICC 25 will be held in Geneva, Switzerland in late March 2012. The ICC Chairperson invited proposals for the thematic sessions.

Sub Committee on Accreditation report (strategic objective 1)

- The ICC Bureau received the SCA report of the SCA March 2010 session.
- The ICC Bureau received the report on the review of General Observations and endorsed the recommendations to:
 - 1) establish formal communications channels with regional chairs and regional coordinating committees to ensure members are aware of, and are able to provide input in drafting General Observations at the initial stages,
 - 2) include general information on the justification and application of a General Observation. This might include the relevant Paris Principles, its underlying concepts and, where possible, indicative information about practical application,
 - 3) where possible and appropriate, include information on the application of General Observations to different institutional models and political systems,
 - 4) adopt procedures that facilitate the timely development of General Observations and the consideration of accreditation applications while avoiding any perceptions of conflicts between the two roles,
 - 5) undertake a review of the existing General Observations with due regard to enhancing their comprehensibility, relevancy and clarity,
 - 6) developing its outreach and education strategies, with the appropriate support of the ICC regional chairs and regional coordinating committees, in an effort to enhance the understanding of how to make use of the ICC accreditation process and the SCA's recommendations, including the General Observations.
- The ICC Bureau received the SCA report on the proposed amendment of ICC statutes with regard to suspension of an 'A' status institution, which provided two options on process to be undertaken to achieve suspension. Proposal two included consideration of the situation by

- 1) that a process regarding suspension of membership in exceptional circumstances was required,
- 2) that the concept of exceptional circumstances were that the Paris Principles were deeply compromised either through state action or the action of the institution itself,
- 3) because of the exceptional nature of the situation, the ICC Chair should be able to initiate the process and the Bureau should make the decision. This way, the SCA is not part of the decision, which is usually the result of a political crisis. Following this, the SCA can undertake its technical and professional special review.
- 4) if the decision is to suspend, the NHRI should be given the opportunity to respond, and the SCA should revise Proposal 1 to reflect that, including a timescale, before presenting to members for a decision.

ICC Working Group on Business and Human Rights

- The ICC Bureau received the report of the ICC Working Group on Business and Human Rights, noted the areas identified for future work and requested that the WG develop those and bring an operational plan to the ICC 2011 October meeting.

ICC administration: ICC OP, ICC Finance Committee report, receipt of ICC audited accounts, fundraising strategy implementation

- The ICC Bureau received the ICC 24 Progress Report on strategic objectives 6 (internal communications) and 7 (organizational matters). The ICC Bureau decided to amend the current budget to use ICC funding to appoint an independent consultant with a view to improving the design and user-friendliness of the NHRI website. This report will be presented to the ICC Bureau meeting in October 2011 for consideration.
- The ICC Bureau received the ICC Finance Committee report and endorsed the recommendations contained therein: 1) The ICC Bureau considered and formally accepted the ICC audited report for 2009 and 2010; 2) The ICC Bureau examined the possibilities for establishing financial controls and requested report back to the next ICC Bureau meeting in October 2011; 3) Regarding the permanent position of the Geneva Representative, the ICC Bureau will consider this matter at the ICC Bureau meeting in October 2011; 4) The ICC Bureau received and accepted the financial statements for 2010 and for the first quarter of 2011; and 5) Regarding the non-payment of membership fees, the ICC Bureau agreed that issue needs to be further considered by the ICC in light of persistent non-payment/no waiver requests from 10 NHRIs and that the Bureau would consider this issue in detail at its next meeting.
- The ICC Bureau requested ICC regional chairs to follow up with those members that had neither responded to a request for membership payment nor requested for a waiver.
- The ICC Bureau received the ICC fundraising strategy implementation paper and decided to undertake discussions on it during the ICC 24 General Meeting.

En marge de la 24e session du CIC a également eu lieu la **réunion du groupe européen d'INDH**, lors de laquelle la CCDH a été réélue membre du Comité exécutif européen des institutions nationales de droits de l'Homme pour un mandat de deux ans. La Commission écossaise des droits de l'Homme a été élue présidente du groupe européen, en remplacement de la Commission irlandaise. Le Comité exécutif européen se compose désormais des INDH des pays suivants : Ecosse, Danemark, France et Luxembourg.

- **Réunion du Bureau du Comité international des institutions nationales de droits de l'Homme à Seoul, 10 octobre 2011**

Ont participé à cette réunion les INDH des quatre groupes régionaux (Afrique, Amériques, Asie-Pacifique et Europe).

Rapport des décisions :

ICC Chair candidacy withdrawal

- The ICC Bureau **received** with great regret the message from Dr Muhyieddeen Touq conveying withdrawal of his candidacy for the ICC Chair and asked the Chairperson to convey to him and to the Chairperson of the Board of the Jordan National Centre for Human Rights these regrets and appreciation for his many contributions to the ICC.
- The ICC Bureau **endorsed** the continuation of Ms Rosslyn Noonan as ICC Chairperson until the ICC General Meeting in March 2012 pursuant article 51 of the ICC Statute.
- The ICC Bureau **noted** the undertaking of the Asia Pacific Forum to bring forward a further nomination for the ICC Chair to the ICC General Meeting (ICC25) to be held in Geneva, Switzerland in March 2012.
- The ICC Bureau **requested** the ICC Chairperson to submit to the ICC General Meeting, to be held in Geneva, Switzerland in March 2012, a proposed amendment to the ICC Statute which would include a definition of the term "representative" for the purposes of Article 31.4 and in accordance with Article 51.

Record of Decisions May 2011 ICC Bureau Meeting

- The ICC Bureau **received** and **confirmed** the Record of Decisions from the May 2011 ICC Bureau meeting held in Geneva.

ICC Strategic & Operational Plans 2010-2011: Progress Report

- The ICC Bureau **received** and **endorsed** the ICC Chair and Geneva Representative progress report covering the period May to October 2011.

Human Rights Council Review

In relation to the implementation of the Human Rights Council review outcome, the ICC Bureau expressed a preference for a separate section for A status accredited NHRIs in the UPR stakeholders report, but was prepared to consider incorporation of A status accredited NHRIs contributions throughout the report providing that their contributions were made clearly visible and distinct from other stakeholders' contributions.

Engagement with Ombudsmen's Institutions

- The ICC Bureau **requested** NIRMS to prepare a paper for the March 2012 Bureau meeting on developments with respect to Ombudsmen's institutions and engagement with the ICC and Paris Principles and with the UN. **The paper should also include the ICCs/NHRIs relationship and cooperation with other thematic or specialized bodies. The purpose of the paper is to provide the basis to further develop ICC policy on engagement with these institutions.** Regional Network Chairs and Coordinators are asked to provide input to NIRMS on the current interaction with Ombudsman Institutions and other specialized bodies in their regions.

ICC Website

- The ICC Bureau **received** and **endorsed** the report on the review of the ICC website and **requested that, subject to resources being available to pay him, the consultant who prepared the report implement the recommendations contained therein, in cooperation with NIRMS, and requested that a further report be provided to the March 2012 ICC Bureau meeting.**

ICC Strategic Planning

UN General Assembly

- The ICC Bureau **received** and **endorsed** the paper on proposed objectives for the 2011 UN General Assembly resolution on NHRIs and requested Regional Chairs to ask all ICC members to advocate support with their respective Governments.
- ICC Bureau members **agreed** to **inform** the ICC Chair and ICC Geneva Representative when they would be in New York in 2012 in order to coordinate ICC representation at the international level in the various activities.

ICC 25

- The ICC Bureau **received** the paper on proposals for ICC25, **confirmed** the timetable and **requested** Regional Chairs to consult with regional members on the thematic priorities (including two items added to the list: Rights of Indigenous Peoples and National Action Plans) and to revert to the ICC Chair and NIRMS by the end of November 2011.

Future ICC International Conferences

- The ICC Bureau **received** from the Asia Pacific region the proposal that the ICC may host International Conferences on a triennial basis and that the ICC Statutes be amended accordingly to allow for greater flexibility in the timing of International Conferences by the 2012 General Meeting.
- The ICC Bureau **agreed** that an options paper, based on the Asia-Pacific region proposals and with draft amendments for the ICC Statutes, **be prepared** for ICC25.

UN Open Ended Working Group on Ageing

- The ICC Bureau **agreed** to **formally seek** participation rights in the Open Ended Working Group on Ageing (OEWGA) and **coordinate** NHRI advocacy with their member States to support the adoption of a resolution by the OEWG to enable NHRI participation. The ICC Bureau **noted** that the African and American networks would report back from their conferences on this issue.

Draft ICC Operations Plan 2011-2013

- The ICC Bureau **received** and **endorsed** the draft ICC Operational Plan 2011-2013 and **agreed** to **provide** any further amendments by 30 November 2011.
- The ICC Bureau **received** the decision of the Asia Pacific region that the Biannual Conference on the theme of women and girls and gender equality will be held in Jordan in late October /November 2012. ICC Bureau members **invited** regional chairs and any ICC members interested to contributing to the planning group to indicate their interest to the ICC Chair and NIRMS.
- The ICC Bureau **noted** OHCHR's suggestion that the week 5-9 November 2012 would be more feasible for the ICC Biannual Conference than end-October since the ICC SCA meeting in Geneva is planned to take place on 22-26 October and there is a need for at least a 1-week layover between the Biannual Conference and the SCA meeting.

ICC Working Group on Human Rights and Business

- The ICC Bureau **received** and **endorsed** the ICC Working Group on Human Rights and Business strategic plan 2011-2012. The ICC Bureau **expressed** great appreciation for the work done by the Danish Institute for Human Rights as Chair and by the Working Group members, and to the Canadian Human Rights Commission for being willing to chair the Working Group.

Survey of ICC Members on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

- The ICC Chair Bureau **received** the Survey of ICC Members on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and **expressed** great appreciation to the Canadian Human Rights Commission for their leadership work on behalf of the ICC, and **welcomed** as a result of ICC advocacy the formal recognition of the ICC and the NHRIs as participating observers at the 4th Conference of State Parties to the CRPD.

ICC Administration: Finance Committee report; Fundraising implementation update; ICC Geneva Representative position

- ICC Bureau **received** the Finance Committee report and **endorsed** its recommendations:
 - that the ICC Bureau adopt the draft ICC financial controls,
 - that the ICC Chair offer a revised contract for services to Mr Gabriel Revaz for financial services and Gestoval Societe for an annual audit of the ICC accounts to provide ongoing services on the same basis as the current contracts, for a period of three years to December 2014. At that point the contract will be reviewed, and a recommendation

- The ICC Bureau **endorsed** the:
 1. Report on income and expenditure,
 2. ICC Budget 2011,
 3. Compendium of recommendations adopted by the Finance Committee regarding requests for waiver/reductions of subscription fee request to waive the 2008-9 subscription fees for NHRIs of Azerbaijan, Bolivia, Bosnia, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru, Poland, Togo and Ukraine, as well as 2010 subscription fees for NHRIs of Bolivia, El Salvador, Peru, Poland and Ukraine whose waiver requests have been submitted and have not been processed, and agreed a waiver for Greece and Serbia for 2011.
 4. ICC Financial Procedures.
- The ICC Bureau **received** the fundraising implementation update.
- The ICC Bureau **received** the report on legal and financial implications of the ICC Geneva Representative employment status and **endorsed** its recommendations.
- The ICC Bureau **expressed** its appreciation to the Chair of the Finance Committee for their work in preparing the report.

Sub Committee On Accreditation Report

- The ICC Bureau **received** the SCA report on the SCA May 2011 session.
 - The ICC Bureau **received** the SCA recommendation on the definition of “exceptional circumstances” pursuant to articles 18.2 and 18.3 of the ICC Statute:

Definition of ‘Exceptional Circumstances’
“For the purposes of Articles 18.2 and 18.3, ‘Exceptional Circumstances’ means that, where a situation occurs such as:

 1. *A break in the democratic order or*
 2. *A declared/undeclared state of emergency; or*
 3. *Gross violations of human rights;*

AND
The A status NHRI does not conduct itself with a heightened level of vigilance and independence in conformity with its mandate,
OR
There is a change in the composition of the NHRI following a break in the democratic order that is not in accordance with the established selection and appointment process.
OR
There is a change in the law contrary to the Paris Principles”
- and **agreed** to present it to the ICC March 2012 General Meeting for discussion and decision.

- **3^e Séminaire de l’Organisation internationale de la Francophonie et Séminaire du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l’Homme sur La mise en œuvre des recommandations de l’examen périodique universel (EPU), Tunis, 31 octobre - 3 novembre 2011**

Objectif des séminaires:

- Informations sur les nouvelles modalités d’examen

Participation :

- 1^{er} séminaire : les états francophones membres de l’OIF
- 2e séminaire : les états francophones du 2^e cycle EPU – 2012-2013

Représentants des états et des institutions nationales des droits de l’Homme

La CCDH fut représentée aux deux séminaires par un membre du Conseil d’administration.

Thèmes abordés :

- Réflexions sur le contenu du rapport EPU/ Rapport à mi-parcours volontaire.
L'état a la responsabilité première de mettre en œuvre les recommandations EPU
 - o Suites données aux recommandations acceptées par l'état
 - o Suites données aux recommandations non acceptées (J'accepte, je refuse, j'en prends note)
 - o Nouvelles évolutions dans le domaine DH depuis l'examen précédent
 - o Collaboration/ Coordination de la mise en œuvre par le gouvernement et la société civile/les parties prenantes.

- Réflexions sur le rôle du gouvernement et des parties prenantes : les institutions nationales des droits de l'homme (INDR) et les ONG. Mécanisme de coordination/ Comité de pilotage EPU – débat national inclusif entre tous les acteurs/ partenariat/ appréciation et considération. Responsabilisation des départements ministériels. Elaboration d'un plan de mise en œuvre des recommandations EPU, (recommandations intergouvernementales) et des recommandations des conventions d'autres organes de traités (recommandations d'experts à caractère juridique et obligatoire).

- Réflexions sur le statut de l'INDR, Statut A/ Principes de Paris
 - o Institution neutre, indépendante au service des droits de l'homme – pas d'ingérence du gouvernement dans les travaux de l'INDR.
 - o structure de l'état – non porte-parole du gouvernement
 - o pas un seul modèle/une seule méthodologie
 - o organe de conseil et de contrôle : aider le gouvernement à présenter un rapport reflétant la réalité de la situation tout en préservant son indépendance
 - o donner avis motivé sur l'importance des recommandations (acceptées et refusées) et susciter des discussions, ouvertes à toutes les parties
 - o croisement entre société civile et institutions, interface entre gouvernement et société civile
 - o dépasser le stade de conseil – rendre compte/prendre en compte
 - o vulgariser les recommandations.

Rapports : documents d'analyse de la situation dans l'Etat examiné

- rapport de l'état - 10700 mots (+ notes de bas de page)
- rapport des parties prenantes – longueur non encore définie
INDH : position reflétée dans chaque sous-section du rapport/ alinéa spécifique, informations claires et précises : pratiques, initiatives, résultats – impact effectif/progrès/changements positifs pour les citoyens
ONG : peuvent émettre un avis critique
- rapport des experts des autres traités.

Composition de la délégation :

- o délégation étatique - délégation gouvernementale
- o INDH : membre de la délégation
 - perception d'indépendance peut être affectée
 - participe aux processus
- o INDH : membre observateur
 - à l'écart du processus
 - siège d'observateur.

La CCDH dans le processus EPU :

- poursuivre le processus en amont, en cours, faire le suivi après l'examen,
- dialogue entre le gouvernement et la CCDH,
- s'exprimer de façon objective sur l'état de la mise en œuvre, ni critique/ni support,
- s'engager activement dans le processus national, donner le ton au rapport national – critiques avant l'examen,
- accompagner les problèmes, faire des recommandations, des suggestions pour surmonter les problèmes - les membres du groupe de travail EPU se réfèrent aux rapports des parties prenantes,
- rechercher la collaboration avec les ONG – division de travail par recommandation EPU – clarifier avec les ONG de quelle recommandation on parle ; 1 sujet important à intégrer dans toutes les déclarations,
- intervention lors de la plénière/adoption du rapport après le gouvernement – 2 ‘
- transmettre déclaration par écrit (en anglais – éviter interprétation/résumé par les services ONU).

Partie IV : Composition, structure et ressources de la CCDH

IV.1. Composition de la CCDH en 2011

Les membres de la Commission sont des personnes bénévoles venant d'horizons politiques, idéologiques et religieux différents, connues pour leurs compétences et leur expérience professionnelle en droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société. Ils siègent à titre individuel, sont indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs mandats.

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

Robert Altmann, vice-président de la CCDH, professeur honoraire, président honoraire d'Amnesty International Luxembourg (jusqu'au 9 avril 2011)

Anne Henique, vice-présidente, journaliste

Olivier Lang, vice-président de la CCDH, avocat à la Cour, inscrit au barreau de Luxembourg

Sylvain Besch, chargé de recherche au sein du SESOPI-Centre intercommunautaire

Pierre Calmes, conseiller à la cour d'appel

Deidre Du Bois, avocate à la Cour, inscrite au barreau de Luxembourg

Luc Feller, représentant du gouvernement

Rita Jeanty, professeur de philosophie

Ginette Jones, assistante sociale

Azédine Lamamra, avocat

Jean-Claude Leners, médecin généraliste

Marc Limpach, juriste

Laurent Moyse, journaliste

Maddy Mulheims-Hinkel, institutrice

Alice Navarro, magistrat

Gilbert Pregno, psychologue diplômé, directeur de la Fondation Kannerschlass

Marie Jeanne Schon, psychologue et thérapeute familiale

Isabel Sturm, éducatrice graduée et collaboratrice d'Info-Handicap

Victor Weitzel, professeur

IV.2. Structure de la CCDH

IV.2.1. Groupes de travail

« Mineurs en prison »

- Deidre DU BOIS
- Anne HENIQUI
- Gilbert PREGNO
- Victor WEITZEL

« Projet de loi 5908 ayant pour objet de lutter contre les mariages forcés ou de complaisance »

- Sylvain BESCH
- Deidre DU BOIS
- Ginette JONES
- Olivier LANG
- Alice NAVARRO

« Projet de loi 6218 modifiant la loi du 29 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative aux droits d'asile et à des formes complémentaires de protection »

- Sylvain BESCH
- Pierre CALMES
- Azédine LAMAMRA
- Olivier LANG
- Maddy MULHEIMS
- Alice NAVARRO
- Marie Jeanne SCHON

« Projet de loi 6141 portant approbation de la Convention des Nations Unies aux droits des personnes handicapées »

- Azédine LAMAMRA
- Laurent Moyse
- Marie Jeanne SCHON
- Isabel STURM

« Projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse »

- Deidre DU BOIS
- Anne HENIQUI
- Gilbert PREGNO

« Projet de loi 6261 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement »

- Rita JEANTY
- Maddy MULHEIMS
- Alice NAVARRO
- Gilbert PREGNO

« Fonctionnement interne de la CCDH »

- Anne HENIQUI
- Rita JEANTY
- Olivier LANG
- Jean-Paul LEHNERS
- Marc LIMPACH
- Maddy MULHEIMS

« Architecture institutionnelle des droits de l'Homme »

- Pierre CALMES
- Anne Heniqui
- Azédine LAMAMRA
- Olivier LANG
- Jean-Paul LEHNERS
- Laurent MOYSE
- Maddy MULHEIMS
- Alice NAVARRO
- Victor WEITZEL

« Hommage à Nic Klecker »

- Rita JEANTY
- Azédine LAMAMRA
- Olivier LANG
- Jean-Paul LEHNERS
- Marc LIMPACH
- Maddy MULHEIMS

Secrétaire générale: Fabienne ROSSLER

IV.3. Organisation et fonctionnement

Assemblées plénières

En 2011, la CCDH s'est réunie 9 fois en assemblée plénière.

Bureau

En 2011, le Bureau de la CCDH s'est réuni 8 fois pour préparer les réunions plénières et discuter des questions d'organisation et de fonctionnement.

Budget

Le budget de la CCDH s'élevait en 2011 à 198.197 €

Secrétariat

Poste d'employée de l'Etat, carrière supérieure, 40 heures/semaine : Fabienne ROSSLER

Poste d'employée de l'Etat, carrière moyenne, 20 heures/semaine : Viviane PEIFFER.

La secrétaire générale assiste aux assemblées plénières ainsi qu'à toutes les réunions des sous-commissions et des groupes de travail, souvent en dehors de l'horaire habituel de travail. Les assemblées plénières ont toujours lieu à partir de 18h00.

Demande de ressources

En juin 2011, la CCDH a adressé une demande d'augmentation de personnel au Premier Ministre afin de mieux pouvoir répondre aux saisines de la part du gouvernement, pour pouvoir réaliser le travail de recherche nécessaire à la préparation d'avis et de communications, d'études et de rapports et pour pouvoir réagir aux événements dans la société luxembourgeoise et dans le monde.

Cas particuliers

La CCDH continue à être sollicitée par des particuliers qui estiment que leurs droits de l'Homme ont été violés. Toutefois, conformément à son mandat fixé par la loi du 21 novembre 2008 portant création de la Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH n'est pas habilitée à traiter des cas particuliers.

Maison des Droits de l'Homme

La Commission n'a pas eu, en 2011, de nouvelles concernant son projet d'une Maison des Droits de l'Homme qui regrouperait la CCDH, le Centre pour l'Egalité de Traitement et l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand. Cette Maison permettrait de créer des synergies et de renforcer la collaboration entre ces trois organismes de promotion et de défense des droits de l'Homme.

Partie V : La CCDH dans la presse

„Das Grundrecht auf Ehe darf nicht eingeschränkt werden“

Menschenrechtskommission kritisiert Gesetzentwurf gegen Zwangs- und Scheinehen

Einen Tag nach der parlamentarischen Debatte über das Scheidungsrecht stellte die Menschenrechtskommission (Commission consultative des droits de l'homme, CCDH) ihr Gutachten zum Gesetzentwurf zur Bekämpfung von Zwangs- und Scheinehen vor. Nicht einverstanden sind die Menschenrechtler damit, dass der Gesetzestext an keiner Stelle eine Definition von Zwangs- beziehungsweise Scheinehe enthalte. Wenn man aber einen Tatbestand strafrechtlich ahnde, dann wäre es doch das Mindeste, das Vergehen juristisch zu definieren, gab CCDH-Vizepräsident Olivier

Lang zu bedenken.

Über die Strafmaßnahmen hinaus täten die Gesetzgeber gut daran, den Schein- und Zwangsehen durch eine bessere Aufklärung (etwa in den Schulen oder in Jugendvereinigungen) vorzubeugen und Schutzmaßnahmen für die potenziellen Opfer vorzusehen, die ihrer Familie und jener ihres Ehepartners meist völlig ausgeliefert seien, heißt es im Gutachten der Menschenrechtskommission.

Nach Ansicht der CCDH-Vertreter handelt es sich bei der Ehe um ein Grundrecht, und gerade das könnte durch den Gesetzentwurf

beeinträchtigt werden, etwa indem Heiratswillige ohne geregelte Aufenthaltsgenehmigung Bescheinigungen vorlegen müssen, die sie schlichtweg nicht beschaffen können. Oder indem der Standesbeamte bei begründetem Verdacht die Staatsanwaltschaft einschalten kann. Sei ein Verfahren aber erst einmal eingeleitet, dann folgt der Urteilspruch der Justiz meist automatisch, beteuerte Deidre Du Bois.

Verdächtig kommt es den Mitgliedern der Menschenrechtskommission vor, dass eine Scheinehe nach Ansicht der Verfasser des Gesetzentwurfs fast ausschließ-

lich im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht eingegangen wird, was eine „Stigmatisierung der Ausländer“ zur Folge haben könnte.

Auch wenn niemand wisse, wie viele Zwangs- oder Scheinehen pro Jahr im Großherzogtum abgeschlossen würden, so sehen die Mitglieder der CCDH die Notwendigkeit von gesetzlichen Maßnahmen gegen dieses Phänomen wohl ein. Bloß wäre es besser, die Bestimmungen in eine Generalüberholung des Familienrechts einzubetten, was dem Gesetzbuch gut täte. (jm)

Luxemburger Wort du 12 février 2011

Des liaisons trop suspectes

La Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) critique le projet de loi sur le mariage blanc.

Le phénomène est difficilement palpable. Mais en Belgique, par exemple, un mariage sur cinq serait un mariage forcé ou de complaisance, selon l'Office des étrangers local. Conclu pour des raisons tout sauf romantiques, le mariage blanc sera bientôt punissable au Grand-Duché. Mais le projet de loi en question comporterait de graves lacunes.

De notre journaliste
Christiane Kleer

Bonjour à toutes, je cherche une femme pour mariage blanc en France ou au Luxembourg (...) Alors si vous pouvez m'aider à me marier pour que je puisse rester et travailler pour aider mes parents. Merci de me répondre au plus vite, je compte sur vous», a posté Madou21 en juillet dernier sur le site www.experts-univers.com, un portail d'entraide spécialisée sur le web. «J'étais étudiant au Luxembourg et après mes études, l'entreprise où je faisais mon stage m'a embauché mais seulement pour deux ans parce que c'est la loi luxembourgeoise pour les étrangers», écrit-il plus loin.

Que ce soit pour des raisons économiques, religieuses, sociales ou pour l'obtention d'un visa, comme dans le cas de Madou21, chaque mariage blanc ou forcé a son histoire. Mais ils ont tous une chose en commun : ils unissent un couple qui n'en est pas un au sens propre du terme.

En juillet 2008, l'ancien ministre de la Justice Luc Frieden dépose un projet de loi destiné à endiguer ce

problème, un texte qui fait référence à une résolution de l'Union européenne datant de 1997 et préconisant la lutte contre les mariages de complaisance ou forcés dans les États membres. La loi Frieden prévoit des peines sévères pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 40 000 euros d'amende contre celle ou celui qui propose ou accepte un mariage blanc, ou encore la personne ayant contraint quelqu'un à contracter un mariage.

➤ Un «phénomène régulier» pas chiffré

Vendredi matin, la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) a présenté son avis sur le projet de loi 5980 et ses membres n'ont pas lésiné sur les critiques à l'égard du texte - à commencer par l'exposé des motifs. Dans ces paragraphes, le législateur indique que «les mariages simulés constituent un phénomène régulier», une affirmation que la CCDH récuse. «Le phénomène existe, d'accord, mais de là à dire qu'il est régulier», lance Olivier Lang, le vice-président de la CCDH et avocat au barreau de Luxembourg, qui rappelle qu'il n'existe aucune donnée précise sur le phénomène au Grand-Duché. En effet, le ministre Luc Frieden avait déjà avoué en 2009, en réponse à une question parlementaire du député DP Claude Meisch, qu'il n'existait «évidemment pas de statistiques sur lesdits mariages», vu «la nature des choses». Le ministre avait pour-

tant ajouté que «d'après les autorités concernées et plus particulièrement certaines autorités communales, le phénomène existe au Luxembourg».

Mais les critiques de la CCDH concernent avant tout les aspects procéduraux proposés par le projet de loi. Ainsi, les auteurs du projet de loi ont modifié le Code civil pour introduire la possibilité de refuser la reconnaissance de mariages conclus à l'étranger. «Ici, le législateur ne respecte pas la convention de La Haye sur la reconnaissance de la validité des mariages, ce qui ne lui est pas permis», continue Olivier Lang, qui estime que cette modification doit être retirée. Le projet de loi prévoit aussi que l'officier de l'État habilité à célébrer le mariage puisse saisir le procureur d'État au cas où il y aurait des indices sérieux laissant présumer «un défaut d'intention matrimoniale ou l'absence de liberté matrimoniale». À l'officier de tester le couple à l'occasion d'un entretien préalable et d'étayer ses suspicions sur une liste d'indices devant prouver la simulation du mariage. «Nous craignons que ce droit d'opposition sur simple doute pousse le procureur à s'opposer systématiquement aux mariages», note Deidre Du Bois, de la CCDH.

La Commission demande au gouvernement de prévoir d'urgence des mesures de prévention et de sensibilisation sur le thème du mariage forcé, des aspects complètement absents du projet de loi.

Le Quotidien du 12 février 2011

Zwangsheiraten und Scheinehen

Nicht auf der falschen Hochzeit tanzen

Claude Molinaro

In Eigeninitiative hat sich die Menschenrechtskommission eines Gesetzesvorhabens angenommen, durch das Zwangs- und Scheinehen stärker bekämpft werden sollen - ein Text, mit dem die Menschenrechtler nicht so richtig warm werden können.

Das Mindeste, was man behaupten kann, ist, dass das Gutachten der „Commission consultative des droits de l'homme“ (CCDH) nicht positiv ausfällt. Heiraten sei ein Grundrecht, meinte Olivier Lang, Vizepräsident der Kommission, gestern vor der Presse. Es sei nicht annehmbar, dass dieses Recht durch ein Gesetz beschnitten wird, eine Meinung, die übrigens auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte teile.

Vor allem meinte Lang damit einen Punkt des neuen Gesetzesvorhabens, der fordert, dass Heiratswillige mit offiziellen Dokumenten ihren Wohnort beweisen müssen. Da Illegale kaum solche Papiere mit sich herumtragen, werde Heiraten für sie zum Ding der Unmöglichkeit.



Fabienne Rossler, Jean-Paul Lehnert, Deidre Du Bois und Olivier Lang (v.l.)

Die Kritik des CCDH ist aber auch grundsätzlicher Natur. So werde vonseiten der Politik behauptet, Scheinehen seien ein regelmäßiges Phänomen, und deshalb bedürfe es eines solchen Gesetzes. Es gebe aber keine präzisen Daten, die das belegen.

Die CCDH kritisiert auch, dass der Gesetzgeber den Bürgern überhaupt vorschreiben will, aus welchen Gründen sie heiraten dürfen. Probleme hat die Menschenrechtskommission eben-

falls damit, dass der Gesetzestext die Begriffe „mariage forcé“ und „mariage de complaisance“ zwar benutzt, aber nicht definiert. Außerdem befasse sich der Text fast ausschließlich mit Scheinehen, die aus Migrationsgründen geschlossen werden. An die Opfer von Zwangsehen denke der Gesetzgeber nicht. Diesen müsste Schutz garantiert werden.

Schließlich würde die Heiratsprozedur erheblich schwieriger gestaltet, erklärte Deidre Du

Bois, Mitglied der Kommission. Das geplante Gesetz führe eine Anhörung der Heiratskandidaten durch den Standesbeamten ein, eine Prozedur, für die der Beamte aber nicht ausgebildet sei. Darüber hinaus garantiere dies nicht das Recht auf den Respekt vor dem Privatleben.

Partnerschaftsgesetz ändern

Die CCDH erinnert in diesem Zusammenhang an ihre Kritik am Gesetz vom 9. Juli 2004 über die Partnerschaften. Auch in diesem wird von den zukünftigen Partnern eine Aufenthaltsgenehmigung gefordert. Das stehe im Widerspruch zum Immigrationsgesetz von 2008 und dem Recht auf Familienzusammenführung.

Die CCDH fordert den Gesetzgeber auf, bei dieser Gelegenheit die Bedingung der Aufenthaltsgenehmigung aus dem Partnerschaftsgesetz zu streichen. Die Tatsache, dass einer der zukünftigen Partner sich illegal im Land aufhalte, dürfe eine Heirat nicht verhindern. Dies wäre ein ungerichtfertigtes Hindernis.

Tageblatt du 12 février 2011

Mehr Schein als Sein

Gesetzesprojekt 5908 um Scheinehen und Zwangsheirat im Kreuzfeuer der CCDH

Der Initiator eines Gesetzes weiß selbstverständlich, was er mit neuen Paragraphen und neuen Strafmaßkatalogen bezweckt, der interessierte Menschenrechtler muss es bisweilen erst recht umständlich zwischen den Zeilen herauslesen. Die konsultative Menschenrechtskommission beauftragte sich selbst, dem Projekt 5908, „ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance“, ein wenig auf den Zahn zu fühlen.

Fundamentales Grundrecht

Zum Auftakt einer Pressekonferenz betonte Olivier Lang, Vize-Präsident der CCDH (Commission Consultative des Droits de l'Homme), bei dem Recht auf Familiengründung handle es sich um ein fundamentales Grundrecht. Es sei allerdings ebenfalls festzuhalten, dass die Institution Ehe sich in den vergangenen Jahren ganz erheblich verändert habe. Die Gründe für eine Eheschließung seien vielschichtig und nicht notwendigerweise mit dem Ziel der Familiengründung verbunden. Es sei also fraglich, ob es dem Gesetzgeber zustehe, die gesetzlich geschützten Gründe für eine Ehe zu definieren, jedenfalls im Falle einer von beiden potenziellen Ehepartnern aus freiem Willen heraus angestrebten Eheschließung. Es sei an der Zeit, eine breitere Debatte über die Ehe loszutreten.

Im Übrigen sei nicht aus den Augen zu verlieren, dass der Europä-



Photo: LJ-Archiv

ische Gerichtshof für Menschenrechte befunden hat, dass der Gesetzgeber im Bestreben um die gesetzliche Regelung der Eheschließung, diese nicht durch rechtliche Einschränkungen erschweren dürfe, beziehungsweise das Recht auf Eheschließung substantiell zu beschneiden.

Es sei bedauerlich, dass das Projekt 5908 im Falle von Scheinehen und Zwangspartnerschaften Sanktionen vorsehe, die für den Fall der Scheinehe zum Zwecke der Umgehung eines normalen Asylverfahrens ohnehin unsinnig erscheinen müssen, da die derzeitige Rechtslage die Heirat von Asylbewerbern ohne gültige Aufenthaltserlaubnis ohnehin ausschließe. Es sei bereits angemahnt worden, die bereits im Einwanderungsgesetz vom 9. Juli 2004 vorge-

sehene Vorbedingung für eine Heirat, nämlich den Besitz einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung, zu streichen. Es sei nicht hinnehmbar, dass das Fehlen eines Dokumentes den Willen zweier Heiratswilliger konterkarriere, da dies eine Beschneidung des Rechts auf Eheschließung bedeute.

Auch bedauerten die Mitglieder der CCDH gestern, dass das Projekt 5908 sich in Bezug auf Präventionsmaßnahmen ausschweige und sich lediglich auf die Auflistung der Repressionsmaßnahmen beschränke.

Besonders bedauerlich sei auch, dass sich der Text jegliche Definition der zu ahndenden Handlungen verweigere, obwohl es sich bei Zwangsehe und Scheinehe um sehr unterschiedliche Dinge handle. Der Initiator des Textes habe sich darauf be-

schränkt, beide Realitäten unter dem Kürzel „mariage simulé“ zusammen zu fassen. Dies, so die CCDH, sei bei der Aufarbeitung zweier Problematiken keineswegs hilfreich.

Obwohl der Text zunächst die Scheinehen zum Zwecke der Einwanderung, Inanspruchnahme fiskalischer Vorteile oder der Antretung eines Erbes in einen Topf werfe, sei im Folgenden dann nur noch die Rede von Migrationshintergründen.

Dabei verzichte der Entwurf auf jegliche Form der Opferhilfe, wie sie im Falle einer echten Zwangsehe, also der Heirat aus einer Abhängigkeitssituation heraus, gewiss nötig wäre. Hier hätte man sich an der Regelung orientieren können, wie sie derzeit im Zusammenhang mit Menschenhandel praktiziert werde.

Besonders bedenklich sei der geplante Artikel 47, der die Rechtskräftigkeit von im Ausland geschlossenen Ehen hinterfrage und in Frage stelle. Da Luxemburg sich internationalen Verpflichtungen nicht entziehen könne, sei ein derartiger Vorstoß völlig inakzeptabel. Auch die Voruntersuchung durch einen Standesbeamten, die getrennte Befragungen vorsehe, sei ein nicht hinnehmbarer Eingriff in die Privatsphäre, zumal es der Willkür des Beamten überlassen sei, eine Untersuchung anzustreben.

Der Vorstoß 5908 zeigt einmal mehr, wie lässig gewisse Politiker mit fundamentalen Menschenrechten jonglieren und vor den Karren pseudosekretärer Ziele spannen. > ask

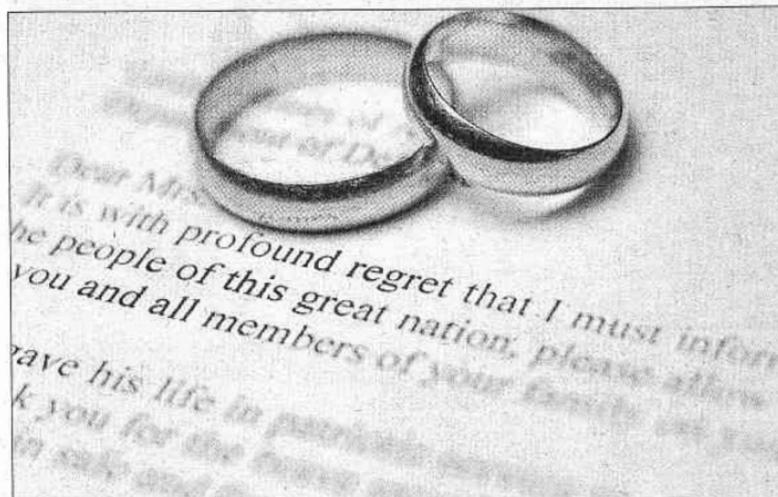
Un projet de loi stigmatisant

La Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) s'est autosaisie du projet de loi qui a pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance. Son verdict: pas assez de clarté au niveau des notions de ce type d'union et un point de vue assez stigmatisant envers les étrangers.

■ «Le mariage fait partie de nos droits fondamentaux, ce qui implique sa protection», lance d'emblée de jeu Olivier Lang, vice-président de la CCDH.

Premier reproche fait au projet de loi: le texte précise que les mariages et partenariats forcés ou de complaisance sont un phénomène régulier, mais sans fournir de chiffre précis pour étayer l'affirmation.

Autre sujet qui fâche: le législateur parle de répression contre ce genre d'union, or selon la CCDH mieux vaudrait une bonne sensibilisation au problème plutôt que de sévir. Cette prévention pourrait se faire au sein des écoles, d'organisations, de mouvements de jeunesse ou encore d'associations qui œu-



Un des problèmes majeurs du projet de loi sur les mariages forcés est son manque de définition de ce type d'union (Photo: Shutterstock)

vrent dans le domaine de la violence.

«Nous déplorons également que les notions de mariage forcé ou de complaisance ne soient pas clairement définies au sein de ce projet de loi», poursuit Olivier Lang, «il est fondamental de les définir strictement à partir du moment où elles sont érigées en infraction pénale. De même que cette absence de définition entraîne un risque de confusion entre les deux formes d'union».

Dans ce projet de loi, la CCDH

a également l'impression qu'il s'adresse essentiellement aux étrangers. «Nous regrettons que les auteurs du projet aient introduit une clause qui stipule que les autorités luxembourgeoises ont le droit de refuser la reconnaissance de l'acte du mariage fait à l'étranger. Le fait de compliquer la procédure du mariage pour éviter tout soupçon d'union de complaisance est aussi déplorable», conclut Deidre Du Bois, membre de la CCDH.

■ Charline Lebrun

Les frontières de l'amour

David Wagner



La Commission consultative des droits de l'Homme a vertement critiqué le projet de loi sur les mariages de complaisance ou forcés. Un texte qui n'hésite pas à faire fi des droits les plus élémentaires.

« Heureusement que ces organisations existent ! Elles font le travail à notre place ! » La députée socialiste Lydie Err était de bonne humeur cette semaine, lorsque nous l'avons contacté au sujet de l'avis rendu par la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) au sujet du projet de loi sur les mariages blancs et les mariages forcés. Il faut dire que le ciel bleu y était pour beaucoup. Mais elle nous prévient d'emblée : « J'ai lu l'avis mais je n'ai pas encore eu le temps de lire sérieusement le projet de loi ». Il faut dire que l'avis de la CCDH tombe à un moment où l'on ne s'y attendait pas vraiment. Le dépôt du texte date en effet de juillet 2008 (voir woxx 968), rédigé avant que Luc Frieden (CSV) ne transmette le portefeuille de la Justice à son camarade de parti François Biltgen lors de la législature suivante.

Depuis, c'est silence radio, le Conseil d'Etat n'ayant pas encore avisé le projet afin d'engager les travaux parlementaires au sein de la commission juridique. D'ailleurs, la présidente de ladite commission, Christine Doerner (CSV) - notaire de profession et spécialisée au sein de sa fraction dans les questions d'ordre matrimoniales - s'est elle aussi désolée de n'avoir pas encore pu se pencher sur le texte, d'autant plus que le sujet l'« intéresse énormément ».

En fait, seul le Conseil national pour étrangers avait émis un avis critique en avril 2009. Et c'est vendredi passé que la CCDH a ressorti ce dossier des oubliettes. L'on peut néanmoins d'ores et déjà parier que le texte original connaîtra de forts remaniements avant son vote à la Chambre. Car si Lydie Err - qui siège également au sein de la commission juridique - préfère ne pas encore s'exprimer sur les détails, faute de l'avoir étudié en profondeur, elle affirme toutefois partager les objections de la CCDH.

Et elles ne sont pas des moindres. Olivier Lang, avocat et membre de la CCDH, se montre d'emblée sceptique par rapport à l'affirmation, dans l'exposé des motifs du projet, selon laquelle les « mariages simulés » constitueraient un « phénomène régulier » et se rapporte à une question parlementaire que Claude Meisch (DP) avait posée à Luc Frieden en février 2009 et à laquelle ce dernier avait répondu que « par la nature des choses, il n'existe évidemment pas de statistiques sur lesdits mariages. Le ministre n'a pas connaissance d'une annulation judiciaire d'un tel mariage ». De plus, c'est le terme même employé de « mariage simulé » qui pose problème à la CCDH, étant donné qu'il ne permet pas de distinguer les « mariages de complaisance » et les « mariages forcés ». Si, à d'autres endroits du texte, cette distinction terminologique est établie, elle tend néanmoins à les citer dans un contexte similaire et à en estomper les contours. Pourtant, la différence est de taille, car si le mariage de complaisance repose sur le consentement

mutuel des deux personnes, le mariage forcé contraint l'un ou les deux partenaires à convoler.

L'obsession migratoire

Ce qui gêne plus profondément la CCDH, c'est l'approche des auteurs, qu'elle accuse de « se focaliser uniquement sur le mariage contracté à des fins migratoires », ce qui mènerait à une discrimination de futurs époux ou épouses issu-e-s d'un pays tiers.

A l'heure actuelle déjà (voir encadré), le parcours peut s'avérer particulièrement éreintant pour des couples mixtes. Si le texte devait être appliqué en l'état, la procédure de mariage pourrait, selon les termes de Lydie Err « prendre une tournure policière ». En effet, l'officier d'état civil se voit octroyer de nouvelles prérogatives « pour l'exercice desquelles il n'est en plus absolument pas formé ».

La CCDH déplore en effet que d'un côté les comportements prohibés

ne soient pas définis dans le corps de la loi, mais que de l'autre, l'officier d'état civil peut saisir le procureur sur base de soupçons quant au comportement des candidats au mariage lors d'une audition préalable dont le déroulement n'est pas défini. Le texte prévoit que les indices doivent être « sérieux » et en énumère toute une liste : projets de mariage successivement reportés ou annulés, incohérences sur les circonstances dans lesquelles les conjoints se sont

Le parcours du combattant de Linda et Juan

Si le législateur zélé s'empresse de faire la traque aux mariages de complaisance, la situation actuelle ne se montre déjà pas très tendre envers celles et ceux qui forment un couple sans arrière-pensée autre que celle de vivre ensemble. Linda et Juan se sont rencontrés lors de leurs études à Heidelberg et sont ensemble depuis 2003. Jeunes trentenaires, ils élèvent leur fille de sept ans à Esch-sur-Alzette où ils vivent depuis 2008. Or, si Linda est luxembourgeoise, Juan est lui colombien. Grave erreur, car l'administration luxembourgeoise semble ne pas avoir prévu le cas d'une union entre un national et une personne venant d'un autre continent. Tout a commencé en 2007, lors d'une demande d'un dossier de mariage auprès de l'état civil. Si la loi luxembourgeoise exige de la part des époux un certificat de capacité matrimoniale, un tel document n'existe pas en Colombie. Il n'empêche qu'il y a un équivalent : Juan se procure ainsi un document validé légalement par un notaire colombien et dans lequel il a certifié sous serment qu'il n'était pas déjà marié. Ce document qui a valeur légale en Colombie a néanmoins été refusé par les autorités luxembourgeoises pour des raisons obscures. Le problème a néanmoins été résolu par l'entremise d'une personne de bonne volonté. Comme Linda et Juan désirent se « pacser », l'état civil les envoie vers le Parquet général avec la promesse que tout serait en ordre au bout d'une semaine. Au bout de deux mois, le parquet les renvoie à l'état civil qui fera encore durer l'affaire, entre autres sous prétexte d'un problème informatique. En tout et pour tout, la procédure de conclusion de partenariat aura duré trois ans ! Mais voilà que pointe un autre problème : le visa Schengen accordé à Juan expire en juin de cette année et s'il n'obtient pas de permis de séjour (qui permettrait également à ce diplômé en histoire, sciences politiques et philosophie parlant parfaitement l'allemand de trouver un travail), il risque de devoir retourner en Colombie. A sa demande auprès du ministère de l'immigration, après deux mois d'attente il a reçu un courrier enjoignant ce père d'une petite Luxembourgeoise de préciser les raisons de sa démarche. Pendant ce temps, Linda accumule les emplois pour subvenir aux besoins de sa famille. Et Juan, qui ne perd pas le sens de l'humour, raconte en riant à quel point ses amis vivant en Colombie s'étonnent de la complexité de la bureaucratie d'un petit pays dont le nombre des habitants n'est pas supérieur à celui d'un « barrio » de Bogotá.

rencontrés ou encore un changement notable du train de vie d'un futur conjoint. Certes, des voies de recours sont possibles. « Mais vu le débordement de la justice, est-ce bien raisonnable ? », demande Deidre Dubois, avocate et membre de la CCDH.

Le problème, c'est que les services de Frieden ont volontairement voulu s'en tenir à l'approche française, qui, si elle n'a pas défini le mariage de complaisance, comprend une jurisprudence qui a vu l'annulation de mariages conclus notamment dans le seul but de percevoir une dot, d'échapper à la conscription ou d'obtenir la délivrance d'un permis de séjour.

Pour corser le tout, la CCDH accuse le projet d'enfreindre les engagements internationaux, comme la Convention de La Haye, notamment en proposant de modifier l'article 47 du Code civil ce qui permettrait au Luxembourg de refuser la reconnaissance des actes des états civils étrangers. Idem pour l'obligation de délivrer à l'officier de l'état civil une justification du domicile ou de la résidence, ce qui interdira à tout futur conjoint en situation irrégulière de procéder à un mariage. Or, cela est en contradiction avec la Convention européenne des droits de l'Homme qui interdit de subordonner la célébration du mariage à la régularité du séjour d'un futur époux. Dans un pays où les politiciens se pressent aux premiers rangs des lieux de culte pour célébrer les fêtes nationales, l'amour reste chose suspecte.

Scheinehen und Scheinpartnerschaften

Dem Staatsrat geht der Gesetzentwurf gegen Zwangs- und Scheinehen nicht weit genug

Vor einigen Tagen hatte die Menschenrechtskommission (CCDH) starke Bedenken gegen den Gesetzentwurf über die Bekämpfung von Zwangs- und Scheinehen geäußert. Auch wenn es das gute Recht der Behörden sei, gegen verdächtige Heiraten vorzugehen, so dürften sie nicht das individuelle Recht auf Eheschließung beeinträchtigen, warnt die CCDH in ihrem Gutachten.

Ähnliche Einwände erhebt der Staatsrat in seinem Gutachten zum gleichen Gesetzentwurf nicht, im Gegenteil, den Räten geht die Vorlage, die im Juli 2008 vom damaligen Justizminister Luc Frieden eingereicht worden war, sogar nicht weit genug. Die Bemühungen der Regierung im Kampf gegen die Scheinehen unterstützt die Hohe Körperschaft ausdrücklich, zumal auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof dagegen nichts einzuwenden habe. Wenn den Scheinehen der Kampf angesagt wird, wieso hält sich die Regierung dann bei der Bekämpfung

von zum Schein eingegangenen Lebenspartnerschaften zurück, fragt sich der Staatsrat. Nicht einverstanden sind die Räte damit, dass viele Standesämter Partnerschaften von Ausländern ohne längere Aufenthaltsgenehmigung zulassen. „In diesem Punkt müssen die Gesetze dringend überarbeitet werden“, empfehlen die Räte.

Nachholbedarf gibt es aus Sicht der Hohen Körperschaft auch bei der Bekämpfung von Scheinehen, die im Ausland eingegangen werden. Während der Gesetzgeber in Frankreich dafür eigens eine Prozedur vorgesehen habe, fehlten solche Bestimmungen im vorliegenden Gesetzentwurf völlig. Auch müsse geklärt werden, wer im Verdachtsfall im Ausland die Anhörung der beiden Ehemilligen vornehmen soll, die auf dem Gebiet des Großherzogtums in die Zuständigkeiten der Standesbeamten fällt.

Gegen die neuen Befugnisse der Standesämter und gegen die Ein-

spruchsrechte der Staatsanwaltschaft bei verdächtigen Eheschließungen hat der Staatsrat, im Gegensatz zur Menschenrechtskommission, nichts einzuwenden. Der Begriff der „begründeten Hinweise“, die ein Standesbeamter geltend machen kann, sei jedoch etwas zu vage formuliert, finden die Räte, die wieder einmal auf Frankreich verweisen. Dem Pariser Justizministerium zufolge ist es etwa verdächtig, wenn die Ehemilligen eine falsche Adresse angeben, sich nicht mehr so recht an ihre erste Begegnung erinnern oder wenn sie schlichtweg gestehen, dass sie nur zwecks Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung heiraten. Ein solches Indiz stelle für sich allein jedoch noch keinen begründeten Hinweis dar, so die Staatsräte, die vor einer systematischen Infragestellung von Mischehen warnen. Es obliege allein dem Ermessen des Standesbeamten, ob er ein Einschalten der Staatsanwaltschaft für berechtigt hält oder nicht. (jm)

Luxemburger Wort du 22 février 2011

Les juges de l'amour

Fabien Grasser

Comment peut-on réellement savoir si deux personnes s'aiment suffisamment pour les autoriser à se marier? La question est incongrue? C'est pourtant celle que pourraient se poser dans l'avenir les officiers d'état civil lorsqu'ils uniront des couples dans lesquels l'un des conjoints n'est pas luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne. S'inspirant largement de la législation française, le Grand-Duché prépare une loi sur le mariage de complaisance conférant à l'officier d'état civil un rôle de «juge de l'amour». S'il estime, après audition des futurs époux, que l'objectif du mariage est pour l'un des conjoints de pouvoir immigrer au Luxembourg, il pourra le refuser.

Une mesure inacceptable aux yeux de la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) qui a rendu la semaine dernière un avis assassin sur ce projet de loi. La CCDH déplore tout d'abord que les auteurs de la loi «se focalisent uniquement sur le mariage contracté à des fins migratoires». Sur le rôle de l'officier d'état civil, elle s'inquiète de lui voir dévolus

«des pouvoirs» pour lesquels «il n'est absolument pas formé». Le risque serait ainsi grand de voir bafoué le «respect de la vie privée», alors que la loi ne définit pas «le déroulement de cette audition, ni les questions qui pourraient être posées». Selon qu'il soit ou non formaliste et procédurier, l'officier d'état civil posera donc les questions qu'il veut. En France, l'on a ainsi pu voir, ces dernières années, des maires cuisiner de futurs époux sur leurs relations les plus intimes!

Le pire dans toute cette affaire est que la loi ne définit même pas ce qu'elle entend par mariage de complaisance, constate la CCDH. Elle s'interroge aussi sur le bien-fondé d'une telle législation qui serait rendue nécessaire par la régularité des mariages de complaisance au Luxembourg. Or, note la CCDH, il n'existe aucune donnée faisant état du nombre de mariages de complaisance contractés chaque année dans le pays.

En somme, en ne s'appuyant sur rien de concret pour justifier sa loi, le législateur aboutira à «la stigmatisation» des étrangers qui veulent se marier. Avec ou sans le concours des «juges de l'amour».

Le Quotidien du 28 février 2011

Verkürzen statt verlängern

Menschenrechtskommission meldet Bedenken an

Als Richtlinie der Schande bezeichneten Flüchtlingsorganisationen die „Direktive über die Rückführung von Staatsangehörigen aus Drittländern bei unrechtmäßigem Aufenthalt“, die im Juni 2008 vom Europaparlament gebilligt worden war und nun in nationales Recht umgesetzt werden soll. Den Gesetzentwurf des Immigrationsministers lehnt die Menschenrechtskommission in seiner aktuellen Form ab.

Von einem „Gesetz der Schande“ wollten die Vertreter der Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) gestern nicht reden, als sie ihr Gutachten zum Rückführungs-Gesetzentwurf vorlegten, der seit November vorliegt. Noch hofft man nämlich auf die Einsicht des zuständigen Parlamentsausschusses, um die vielen strittigen Punkte abzuändern, mit

denen sich die Menschenrechtskommission nicht einverstanden erklären kann.

Kritik übten deren Vertreter unter anderem an der geplanten Verlängerung der Abschiebehaft, die in Einzelfällen bis zu sechs Monaten dauern kann. Zwar sei dies immer noch deutlich kürzer als die 18 Monate, die die EU-Direktive vorsieht. CCDH-Vertreter Sylvain Besch plädierte dennoch für eine deutliche Verkürzung der Haftzeit: „Die Abschiebehaft, die nichts anderes als ein Freiheitsentzug ist, stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die individuellen Grundrechte dar. Sie darf nur angeordnet werden, wenn alle Alternativen ausgeschöpft sind.“

Bestätigt in ihrer Ansicht fühlen sich die Mitglieder der Menschenrechtskommission durch einen aktuellen Rechtsspruch des Europäischen Gerichtshofs (siehe neben-

stehenden Artikel), demzufolge die Abschiebehaft nur unter strengen Vorgaben zulässig sei. Dass dieses Urteil den Gesetzgeber unter Zugzwang stellt, schreiben auch Asti, Menschenrechtsliga und Flüchtlingsrat in einer gemeinsamen Stellungnahme.

Es sind jedoch nicht nur die Umstände der Abschiebehaft, wegen der die Menschenrechtskommission nicht mit dem Rückführungs-Gesetzentwurf einverstanden ist. Ihre Vertreter bedauern auch, dass die Vorlage keine Sondervorkerhungen für besonders schutzbedürftige Personen wie Frauen oder Minderjährige vorsieht. Ehe die Vorlage in Kraft trete, müssten zudem die Aufenthaltsbedingungen von Menschen, die sich seit Jahren schon illegal auf dem Gebiet des Großherzogtums befinden, regularisiert werden, empfiehlt die CCDH. (jm)

Luxemburger Wort du 5 mai 2011

„Commission consultative des droits de l'Homme“ analysiert Gesetzesprojekt zu Asylrecht

Menschenrechtler fordern 19 Anpassungen

Robert Schneider

Das Gesetzesprojekt 6218, mit dem ein erst drei Jahre altes Gesetz über die Immigration und das fünf Jahre alte Gesetz über Asylrecht und weitere Schutzmaßnahmen einer europäischen Direktive angepasst werden sollen, wurde ausführlich von der beratenden Menschenrechtskommission unter die Lupe genommen. Im entsprechenden Gutachten werden immerhin 19 Änderungen am Text angemahnt.

Der Präsident der „Commission consultative des droits de l'Homme“ (CCDH), Jean-Paul Lehners, der Vizepräsident Olivier Lang, Sylvain Besch und Marie-Jeanne Schon gingen auf die verschiedenen Kritikpunkte ein.

In der Direktive geht es um die Rückführung von Personen aus Drittländern, die in einer nicht regulären Situation sind. Die freiwillige Rückkehr dieser Personen in ihre Ursprungsländer soll mit der Direktive gefördert werden.

Allerdings sieht die Direktive auch Regeln vor, wie abgelehnte Asylbewerber ausgewiesen werden sollen, wenn sie dies nicht freiwillig tun, was dem Text seitens verschiedener Organisationen den Beinamen „Directive de la honte“ einbrachte.

Damit die Umsetzung nicht zu einer Luxemburger „Loi de la

honte“ wird, fordern die Mitglieder der beratenden Kommission zahlreiche Änderungen in dem vorliegenden Projekt und erinnern daran, dass die Mitgliedsstaaten der EU im Rahmen der Direktive die Möglichkeit behalten, jederzeit eine autonome Aufenthaltsgenehmigung ausstellen zu können. Die CCDH verweist denn auch ausdrücklich darauf, dass die Abschiebung eines Menschen aus einem Drittland, der nicht regulär im Land ist, nicht die einzige Möglichkeit der Behandlung dieser Menschen ist.

Nachfolgend nur einige der zahlreichen Kritikpunkte der Kommission, die aufgrund der Vorgaben juristisch recht komplex argumentieren musste.

So kritisiert die CCDH die neue Notion der Unzulässigkeit einer Anfrage zum Aufenthaltsrecht und fordert den Gesetzgeber auf, dies der Direktive entsprechend anzupassen. Das Gesetzesprojekt sieht weiter vor, dass der zuständige Minister eine Aufenthaltsgenehmigung aus außergewöhnlich schwerwiegenden humanitären Gründen geben kann. Hier möchte die CCDH den Text so umformuliert wissen, dass der Minister in solchen Fällen die Genehmigung nicht nur geben kann, sondern auf alle Fälle gibt.

Weiter behandelt die Kommission in ihrem Gutachten das

Fluchtrisiko: Hier entspreche der nationale Text dem Geist der Direktive nicht. Die CCDH fordert den Gesetzgeber demnach auf, die Notion präzise zu definieren. Der Artikel 103 des Gesetzestextes soll durch das Projekt so abgeändert werden, dass die Zahl der Nutznießer beschränkt wird. Der Artikel, der eine formelle Kontrolle der Ablehnungen von Aufenthaltsgenehmigungen vorsieht, solle in seiner aktuellen Form beibehalten werden, so der Vorschlag der Kommission.

Die Dauer einer möglichen Abschiebehäft („rétention“) solle wie in Frankreich auf maximal 45 Tage festgesetzt werden und nicht wie vorgesehen auf sechs Monate.

Weiter verlangt die Kommission, die Bedingungen, unter denen die Polizei in die privaten Räume von Asylbewerbern eindringen kann, sollten reglementiert werden. Verschiedene Zwangsmaßnahmen sollten außerdem verboten werden.

Minderjährige Asylbewerber sollten auf jeden Fall einen „Administrator“ zur Seite haben, der sie berät und betreut. Auch weiblichen Bewerberinnen soll eine besondere Behandlung zukommen; so müssten sie Gelegenheit haben, sich selbstständig ohne kontrollierende Begleitung äußern zu können.

Tageblatt du 5 mai 2011

Minderjährige nicht ins Abschiebegefängnis und Gewaltfreie Abschiebungen

Die Menschenrechtskommission zur Gesetzesänderung

Gestern stellte die Luxemburger Menschenrechtskommission (CCDH) ihre Ansichten zum Gesetzesprojekt 6218 vor, welches aufgrund EU-Vorgaben nun einige Änderungen zu Immigration und Asylrecht erfahren soll.

Die CCDH fordert unter anderem, daß das Einwanderungsministerium bereits abgelehnten Asylbewerbern doch noch eine Aufenthaltsgenehmigung geben kann, wenn sich etwa zeigt, daß die betreffenden Personen mittlerweile hierzulande integriert

sind.

Ein heikles Thema sei auch der Umgang mit besonders wehrlosen Personen, wie Frauen, Kindern, Behinderten und Menschen, die bereits Opfer von Mißhandlungen wurden.

Frauen beispielsweise seien häufig häuslicher Gewalt, Prostitution und Zwangsheirat ausgesetzt und sollten, nach Auffassung von Marie Jeanne Schon ein Sonderbehandlungsrecht genießen, sowie bei Vernehmungen ohne die Anwesenheit eventueller männlicher Begleiter Aussagen dürfen.

Minderjährige sollten nicht mehr im Abschiebegefängnis

festgehalten werden und die maximale Aufenthaltsdauer in dieser Haft sollte generell von derzeit vier Monaten herabgesenkt werden.

Ganz wichtig in den Augen der CCDH ist allerdings, daß die AbschiebeprozEDUREN zukünftig in einem klaren Gesetzesrahmen ablaufen, der Gewalt von Polizisten gegenüber sich wehrenden Abzuschiebenden einen Riegel vorschlebe. In der Vergangenheit sei es mehrfach zu Verletzten und sogar zu Todesopfern gekommen. Wer die Umsetzung solcher Vorgaben dann vor Ort kontrolliert, ist eine andere Frage.

CK

Zeitung vum Lëtzebuenger Vollek du 5 mai 2011

«Le retour forcé n'est pas la seule solution»

Alors que le Parlement planche en ce moment sur la transposition en droit luxembourgeoise de la directive européenne sur le retour volontaire des demandeurs d'asile déboutés, la Commission Consultative, saisie par le Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration pour dresser un avis sur le texte, y formule de très nombreuses critiques et recommandations. Des recommandations sur une «loi importante» que la CCDH aimerait bien voir suivies par le législateur afin d'assurer au maximum le respect des droits fondamentaux et de la dignité des demandeurs d'asile, comme l'a souligné le président de la Commission, Jean-Paul Lehnrs lors d'un conférence de presse hier matin au cours de laquelle a été précisé par ailleurs que si la directive pose un certain nombre d'obligations, les Etats membres restent souverains pour accorder une autorisation de séjour.

19 recommandations

Parmi les 19 recommandations formulées par la Commission, l'invitation au Ministre de l'Immigration Nicolas Schmit (LSAP) à réfléchir à l'opportunité d'une nouvelle régularisation des demandeurs déboutés depuis un certain temps et toujours présents sur le territoire au moment de l'adoption de la loi. Ensuite, la CCDH demande un certain nombre de précisions - indispensables à son avis - : ainsi, la notion de «demande manifestement irrecevable» ne serait pas définie dans le projet de loi alors que la définition de risque de fuite serait insuffisante, de même que celle des conditions dans lesquelles les forces de police peuvent pénétrer au domicile privé de personnes faisant l'objet d'un retour forcé. Une liste énumérant précisément les pratiques formellement à proscrire dans l'exécution des retours forcés devrait être incluse dans le projet. D'autres points faibles de la loi seraient le refus d'une demande sur base d'une demande anté-

rieure refusée alors que les conditions de santé d'un demandeur ou alors la politique d'immigration peuvent changer et la disposition que le Ministre peut accorder une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité - pour le CCDH, si cette situation s'avère, le Ministre doit l'accorder. Mais surtout, la Commission s'oppose formellement à ce que la durée de l'atteinte à la liberté individuelle de la personne soit prolongée en raison de défaillances sur lesquelles la personne en question n'a aucune influence - si par exemple le pays d'origine traîne dans l'envoi des documents requis.

Des alternatives à la rétention

Et la CCDH de revendiquer que des alternatives à la rétention - par exemple l'obligation pour le demandeur débouté de se présenter aux autorités - soient inscrites dans la loi, comme le prévoit d'ailleurs la directive retour. La rétention devrait d'ailleurs se faire suivant des règles claires, avec un contrôle indépendant et l'accès au juge garant des droits des retenus contre toutes sanctions et en particulier contre toutes atteintes ou violation de la dignité, de la vie privée et familiale. La Commission revendique par ailleurs l'instauration d'un mécanisme de détection des situations des personnes en position de vulnérabilité et s'interroge sur la légitimité du principe de rétention de mineurs. Pour la CCDH, il est aussi indispensable d'instaurer un mécanisme d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant ressortissants d'Etats tiers en particulier au moment du retour forcé - une évaluation à confier à l'Ombudskomitee fir d'Rechter vum Kand. Une attention particulière devrait également être portée à la situation des femmes demandeuses de protection internationale.

Les implications de l'arrêt El Dridi

Comme la CCDH, l'ASTI, la Ligue des droits de l'Homme et Lëtzeburger Flüchtlingsrot ont souligné dans le contexte de la «directive retour» les implications d'un récent arrêt de la Cour de Justice de l'UE (arrêt El Dridi du 28 avril) sur la réforme de la législation du droit d'asile. Cet arrêt avait jugé incompatible avec la «directive retour» une disposition de la loi italienne prévoyant l'infliction d'une peine d'emprisonnement à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif qu'il demeurait sur ledit territoire sans motif justifié en violation d'un ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé. Selon les associations, la législation en cause serait moins grave que celle prévue par la loi luxembourgeoise en la matière qui prévoit que: «l'étranger qui est entré ou a séjourné sur le territoire luxembourgeois sans satisfaire aux conditions légales ou qui s'y est maintenu au-delà de la durée autorisée ou qui ne se conforme pas aux conditions de son autorisation est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 1.250 euros ou d'une de ces peines seulement.» L'arrêt mettrait en cause encore d'autres dispositions de la loi luxembourgeoise, expliquent les signataires, soulignant la nécessité pour le Luxembourg de se conformer à l'arrêt sous peine de risquer une procédure devant la Cour de Justice...

Quant au suivi parlementaire: selon le site Web de la Chambre des Députés, les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes ont hier après-midi examiné l'avis de la Commission consultative des Droits de l'homme luxembourgeoise et ... finalement décidé de garder inchangé le projet de texte qui devrait être soumis au vote de la Chambre au mois de juin. Le rapport de la députée Lydie Err (LSAP), dont l'adoption est prévue le 16 mai, tiendrait cependant compte de l'avis du CCDH.

› c.

CCDH : davantage de générosité

Un nouvel avis important de la Commission consultative des Droits de l'Homme intervient au moment où la Chambre des députés s'apprête à débattre sur le projet de loi réglementant le retour forcé des personnes.

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) vient de publier son avis sur le projet de loi n° 6218 transposant en droit luxembourgeois la directive européenne relative aux normes et procédures applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

*De notre journaliste
Jean Rhein*

La CCDH se dit consciente que le projet de loi s'insère dans les exigences communautaires, même les plus contraignantes, mais elle rappelle que la directive laisse la possibilité aux États membres, à tout moment, de "décider d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire." La CCDH constate que la législation en vigueur accorde au ministre en charge de l'immigration un large pouvoir discrétionnaire qui lui permet de répondre à l'invitation de la directive. La Commission estime que «le retour (forcé) d'un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière n'est pas la seule issue envisageable dans sa situation».

Elle invite le législateur à réfléchir à l'opportunité d'une nouvelle régularisation par le ministre de ces demandeurs déboutés depuis un certain temps et qui seront toujours présents sur le territoire au moment de l'adoption de la loi.

Le projet de loi introduit une irrecevabilité des demandes afin de les rejeter sans même les examiner. La CCDH considère que le terme «manifestement irrecevable» n'est pas défini et qu'il est incompréhensible. En fait, l'article du projet de loi oblige «l'étranger» à quitter le territoire sans délai dès que sa demande en obtention d'une autorisation de séjour ou d'un titre de séjour a été rejetée «au motif qu'elle était manifestement irrecevable, non fondée ou frauduleuse».

La législation actuellement en vigueur invite le ministre à tenir compte positivement de la durée du séjour de la personne concernée sur le territoire luxembourgeois, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans le pays et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ou la

sécurité publique. La CCDH plaide pour le maintien de ces dispositions, alors que le projet de loi tend à limiter la portée sur les seuls résidents de longue durée.

Le projet de loi retient la possibilité de rétention des personnes «sur décision orale du ministre», sous condition de confirmation écrite. La CCDH estime que la décision «de mise en rétention rendue de manière orale porte atteinte au droit à un recours effectif ainsi qu'au droit à la défense. Elle constitue une atteinte grave au droit à la liberté et doit être écartée.» La durée de rétention resterait limitée à 4 mois (la CCDH propose de la raccourcir), alors que le projet gouvernemental entend l'allonger dans l'hypothèse de retards imputables au pays d'origine à 6 mois, ce que la CCDH récuse. La Commission rappelle à cet égard que le législateur français limite à 45 jours la durée maximale de rétention.

Finalement, constatant que l'inviolabilité du domicile est un droit fondamental, la CCDH «exhorte le législateur à enfin réglementer les conditions dans lesquelles il autorisera les forces de police à pénétrer au domicile privé des personnes qui font l'objet d'un retour forcé».

La menace du recours

La Commission européenne pourrait entamer un recours contre le Luxembourg, selon l'ASTI, la Ligue des droits de l'Homme et le Conseil des réfugiés. Le motif : son règlement relatif aux procédures applicables au retour de personnes en séjour

irrégulier serait incompatible avec la directive européenne en la matière. En effet, selon la loi luxembourgeoise sur l'immigration, un étranger en situation illégale «est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 1 250 eu-

ros ou d'une de ces peines seulement».

Or, dans un arrêt récent, prononcé dans une affaire contre l'Italie, la Cour de justice européenne a retenu que «les États membres doivent procéder à l'éloignement au moyen des mesures les moins coercitives possible».

L'immigration se verrouille

Le projet de loi sur la directive «retour» passé au crible

Avis de la Commission consultative des droits de l'Homme.

SÉBASTIEN MEINBACH

La Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) présentait le 4 mai un avis plutôt sévère sur le projet de loi sur l'immigration. Destiné à transposer la directive «retour» de l'UE, le texte vise à favoriser le retour volontaire des étrangers en situation irrégulière, à établir des standards pour la rétention et des garanties juridiques. Des principes salués par la CCDH, qui pointe une autre finalité. «La loi vise surtout à organiser [leur] retour forcé, note le vice-président, Olivier Lang. Là n'est pas la seule issue.»

Le Jeudi du 05.05.2011 / page 4

Dans son avis, la CCDH relève notamment l'introduction de la notion d'irrecevabilité pour les retours forcés sans délai, en contradiction avec la directive. «Le législateur a ainsi étendu le retour forcé sans délai. Et toutes les demandes rejetées seront dans ce cas», ajoute-t-il. De même, elle note que le risque de fuite tel que défini dans la loi crée une présomption automatique s'opposant aux «critères objectifs» prévus dans la directive.

PAS D'ALTERNATIVE

En matière de rétention, si la CCDH se satisfait du maintien de la durée maximale à quatre mois, elle s'oppose à son extension à six mois, prévue entre autres en cas de retard pour

obtenir des documents du pays d'origine, «pour des défaillances sur lesquelles la personne n'a pas d'influence». Et de regretter que seule l'assignation à résidence ait été retenue comme mesure alternative, malgré d'autres possibilités ouvertes par la directive.

La CCDH demande encore de codifier les conditions d'entrée de la police au domicile des personnes faisant l'objet d'un retour forcé et d'établir une liste sur les mesures coercitives devant être formellement proscrites. De nombreuses remarques que la CCDH espère faire entendre avant l'examen du projet à la Chambre, qui devrait intervenir dans les prochaines semaines.

Le jeudi du 5 mai 2011

Penser aux femmes et aux enfants avant l'expulsion

LUXEMBOURG - Tenir compte de la situation des femmes migrantes et ne pas placer d'enfants en rétention. À la veille du vote par les députés, la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) a présenté, hier, son avis sur le projet de loi sur la circulation des personnes et l'immigration. Pour la CCDH, le texte ne va pas assez loin dans les mesures alternatives à la rétention. Qui plus est, le Luxembourg est, estime la



La CCDH s'inquiète du sort des enfants en rétention.

commission, dans l'illégalité quand la police intervient chez des demandeurs d'asile déboutés. Autre inquiétude, les femmes et enfants. Pour la CCDH, placer un mineur en rétention «porte atteinte à sa santé psychique et son développement». Par ailleurs, le sort réservé aux femmes dans certains pays (mariage forcé, excision...) doit pousser le gouvernement à tenir compte de leurs spécificités.

www.immigration.essentiel.lu

L'essentiel du 5 mai 2011

le Luxembourg à modifier sa loi sur le droit d'asile

Limiter les détentions

La question des demandeurs d'asile reste au cœur de l'actualité. Après les événements à Bollendorf-Pont, la commission consultative des droits de l'Homme a présenté hier son avis sur la transposition de la directive «retour» au Luxembourg. En parallèle, un arrêt de la cour de Justice s'oppose à des dispositions en Italie. Selon l'ASTI, le Luxembourg pourrait aussi être concerné. Le ministère est lui plus réservé, annonçant d'abord vouloir analyser l'arrêt en question.

■ Difficile de résumer le contenu de la directive «retour» en quelques lignes. Ce qui vaut aussi pour le (très riche) avis de la commission consultative des droits de l'Homme (CCDH). En voici donc quelques éléments saillants.

La directive, qui règle les procédures en cas de rejet d'une demande d'asile, contient la notion de «risque de fuite» de la personne déboutée. Si ce risque est établi, l'Etat membre a la possibilité soit de ne pas accorder de délai de départ volontaire au ressortissant de pays tiers, soit de le placer en rétention le temps de procéder à son éloignement.

Or, le projet de loi est rédigé de telle sorte que «toute personne en séjour irrégulier est considérée comme en risque de fuite», relève Olivier Lang, vice-président de la CCDH. La commission invite dès lors les députés, qui se pencheront sur le texte dans les semaines à venir, de modifier le texte et de

prévoir une définition de la notion de «risque de fuite».

La commission consultative des droits de l'Homme s'est aussi penchée sur la question de la rétention de demandeurs d'asile déboutés. La directive prévoit une durée maximale de rétention pouvant aller jusqu'à 18 mois (ce qui lui avait valu d'être qualifiée de directive de la honte par de nombreuses ONG). La CCDH a bien pris note que le texte luxembourgeois ne prévoit «que quatre mois» (tel que c'est déjà le cas aujourd'hui), extensibles à six mois au cas où réunir les papiers nécessaires pour le retour de la personne dans son pays d'origine s'avèrerait compliqué. Mais elle estime que cette durée devrait être ramenée à un minimum: «Une personne ne peut pas être sanctionnée en raison de défaillances qui ne sont pas de sa faute», souligne Sylvain Besch, membre de la CCDH.

Quand la cour de Justice s'en mêle

A ce propos, la cour de Justice européenne a rendu le 28 avril un arrêt qui donne raison à un ressortissant d'un pays tiers, entré illégalement en Italie. Celui-ci, sans documents d'identité, avait été sommé de quitter le pays. Ne l'ayant pas fait il a été condamné à une peine d'emprisonnement d'un an par le tribunal de Trento (Italie). L'affaire est remontée devant la Cour de justice européenne qui a analysé si cette décision était conforme à la directive retour (bien que l'Italie n'ait pas encore transposé le texte). Elle a souligné que l'esprit de cette directive est de ne procé-

der à la rétention que si l'éloignement de la personne «risque d'être compromis par son comportement». Une rétention qui doit alors être «aussi brève que possible».

Comme la législation italienne est en ce point opposée à la directive, la Cour a retenu que le pays doit adapter sa réglementation. Et de conclure que «les Etats membres ne sauraient prévoir, en vue de remédier à l'échec des mesures coercitives adoptées pour procéder à l'éloignement forcé, une peine privative de liberté telle que prévue par la législation nationale [...]».

L'ASTI, la Ligue des droits de l'Homme et le *Letzbeurger Flüchtlingsrot* se sont réjouis de cet arrêt et prédisent qu'il obligera aussi le gouvernement luxembourgeois à agir. Les ONG, soulignant que la législation luxembourgeoise actuelle prévoit également un emprisonnement de huit jours à un an pour l'étranger «qui est entré ou a séjourné sur le territoire luxembourgeois sans satisfaire aux conditions légales [...]».

Un enthousiasme que tempère le ministère des Affaires étrangères où on préfère analyser l'arrêt dans le fond avant de se prononcer. Tout en sachant que la législation sur le droit d'asile sera de toute manière réformée prochainement puisque la directive retour, accompagnée désormais de l'avis de la CCDH, va être soumise aux députés dans les semaines à venir pour aménager le texte avant son adoption.

■ Nicolas Anen

LA VOIX DU LUXEMBOURG du 05.05.2011 / page 3

FLÜCHTLINGE

Rückführungsgesetz in der Kritik

Richard Graf

Die Beratende Menschenrechtskommission (CCDH) hat fundamentale Bedenken gegen die Gesetzesvorlage 6218.

In einem ausführlichen Gutachten beschäftigt sich die CCDH mit dem Gesetzesprojekt 6218. Dahinter verbirgt sich die Luxemburger Umsetzung der sogenannten „Directive retour“. Jener EU-Direktive aus dem Jahre 2008, die die Rückführungsbestimmungen von nicht anerkannten Flüchtlingen europaweit harmonisieren soll und die in der Folge in „Directive de la honte“ umgetauft wurde.

Die Direktive sieht Mindestnormen vor, die durchaus eine liberale Handhabung der einzelnen Mitgliedsstaaten zulassen. Die CCDH bedauert, dass dieser vorgesehene Freiraum nicht gänzlich vom Immigrationsministerium umgesetzt wurde.

Wie so oft steckt die Tücke im Detail. Bislang verlangte das Gesetz, dass Anträge auf Asyl oder einen sonstigen humanitären Status grundsätzlich gestellt werden müssen bevor der Antragsteller Luxemburger Territorium betritt. Ein Antrag vor Ort war auch schon früher die Ausnahme. Diese Disposition wird jetzt dadurch verschärft, dass nicht im Ausland eingereichte Anträge als grundsätzlich unzulässig eingestuft werden. Die Unzulässigkeit bedeutet aber auch, dass solche Antragsteller fristlos ausgewiesen werden können. Weil außerdem

auch noch die Ausnahmeregelungen verschärft werden, befürchtet die CCDH, dass im Prinzip alle nicht regulierten Flüchtlinge in Luxemburg von einer sofortigen Rückführung ohne jegliches Verfahren betroffen sind.

Die CCDH bedauert ebenfalls, dass die Gesetzesreform nicht dazu benutzt wurde wichtige Regelungen im Falle einer zwangsweisen Rückführung festzuschreiben. Wann etwa dürfen Sicherheitskräfte zum Beispiel in Flüchtlingsheime eindringen? Die Unverletzbarkeit der heimischen Wohnung gilt auch für Flüchtlinge. Außerdem haben Zwischenfälle in Belgien oder Frankreich, bei denen Flüchtlinge beim Versuch sie ruhigzustellen umgekommen sind, deutlich gemacht, dass verschiedene Praktiken grundsätzlich per Gesetz verboten werden müssten.

Das neue Gesetz schreibt Mängel der alten Gesetzgebung fort, und bietet den Rückgeführten kaum Zugang zu rechtsstaatlich verankerten Einspruchsverfahren. Wird zusätzlich zur Rückführung von Flüchtlingen ein Einreiseverbot ausgesprochen, geschieht dies in der Regel erst Wochen nachdem die betroffene Person das Luxemburger Territorium verlassen hat. Dass es eine solche Entscheidung überhaupt gibt, erfahren die ehemaligen Flüchtlinge oft erst, wenn sie versuchen in ein Land des Schengen-Territoriums einzureisen und unverhofft abgewiesen werden. Für einen

Einspruch ist es dann zu spät.

Grundsätzlich stört sich die CCDH an den „Kann“-Formeln des Gesetzes, welches nicht vorsieht, wann der zuständige Minister eine Aufenthaltsgenehmigung ausstellen „muss“. Die im alten Gesetz vorgesehene Überprüfung jedes Einzelfalles nach gewissen humanitären Kriterien, bevor ein negativer Bescheid ausgestellt wird, soll ebenfalls eingeschränkt werden. So soll etwa die familiäre Situation oder die kulturelle oder soziale Integration nicht mehr als Kriterium einer möglichen Rücknahme der Entscheidung gelten.

Schlechte Noten gibt es auch in Sachen Sicherheitsverwahrung. Zwar soll diese auf sechs Monate beschränkt werden, obwohl die Direktive bis zu 18 Monate vorsieht. Doch Länder wie Frankreich setzen hier eine Obergrenze von 45 Tagen fest. Die CCDH weist außerdem darauf hin, dass das Einsperren von abgewiesenen Flüchtlingen nur ein letztes Mittel sein darf, während das Gesetzesprojekt hier fast von einem Regelfall ausgeht.

Ein hinreichender Schutz für besonders gefährdete Personen - etwa Kinder oder Frauen - fehlt in der Vorlage 6218 ebenfalls. Insbesondere ist kein Mechanismus vorgesehen dann besondere Achtsamkeit walten zu lassen. So ist nicht ausgeschlossen, dass Minderjährige nicht auch im „Centre de Rétention“ landen, was mit dem Artikel 37 der Kinderrechtskonvention unvereinbar wäre. Und auch für Frauen, die oft Opfer auch häuslicher Gewalt sind, wünscht sich die CCDH klare Verfahrensvorgaben, wie etwa Interviews in Abwesenheit der Familienmitglieder.

WOXX du 6 mai 2011

Alors que la Commission consultative des droits de l'homme craint une généralisation du placement en rétention, le chantier du centre fermé spécialisé au Findel touche à sa fin

L'autre prison

josée hansen

UN PRÉ BIEN VERT, des chevaux qui broutent. Un peu plus loin, les chauffeurs en herbe apprennent à faire un créneau ou une marche arrière ; de l'autre côté, la forêt invite à une promenade. Mais cette scène bucolique au Findel, à deux pas de l'aéroport, est trompeuse : car en face, il y a de solides grillages de quatre mètres de haut tout autour d'un bâtiment austère aux fenêtres microscopiques et muni de multiples mesures mécaniques et électroniques de sécurité. Une prison ? « Nous allons encore peindre les murs extérieurs de couleurs plus gaies, » indique Fari Khabirpour, le directeur des lieux lors d'une visite avec le *Land* mardi. Parce que pour lui, bien que ce soit sans conteste un centre fermé, « nous voulons que ça ressemble le moins possible à une prison ».

Or, pour le visiteur, il n'y a pas de doute que ce Centre de rétention est une prison. Avec un peu plus de possibilités de communication avec l'extérieur peut-être, mais une prison quand même, tout d'abord parce que ceux qui y logent sont de toute évidence privés de leur liberté et ne peuvent pas en sortir. Ensuite parce que sa finalité est le retour forcé du retenu vers son pays d'origine. Et finalement parce que de toute évidence, l'architecture des lieux est une architecture de l'enfermement : les chambres sont des cellules, assez petites (7,5 mètres carrés), équipées avec quelques rares meubles seulement, un lit, une étagère, un bloc sanitaire WC/ lavabo en acier inox, tout en matériaux difficilement inflammables¹ ; elles seront fermées à clé entre 22 heures et 6 heures du matin.

Le bâtiment est organisé en quatre tracts ou unités – hommes seuls, célibataires, femmes, familles –, comprenant chacun seize chambres et une salle de séjour équipée avec une cuisine et une buanderie, ainsi que quatre douches communes par tract

(adjacentes à la cuisine), et une cour extérieure par tract, compartimentée avec ces hauts grillages, le tout surveillé 24 heures sur 24 par des gardiens (employés du centre ou loués auprès d'une société de surveillance privée), dans leurs loges à grandes baies vitrées ainsi que par des caméras dont les images sont centralisées au poste de sécurité situé à l'entrée...

À toutes ces observations sur les limitations des libertés des futurs retenus dans ce centre, Fari Khabirpour, psychologue de formation, répond par un « oui, mais... » : lorsqu'il a rejoint le projet fin 2007 (*d'Land* 42/08), le projet de loi sur la construction du bâtiment, qui aura coûté quelque 12 millions d'euros, avait déjà été adopté au parlement, mais il a néanmoins réussi à obtenir quelques changements essentiels à ses yeux. Notamment la réduction du nombre de chambres d'une centaine à 88 actuellement, les espaces ainsi gagnés ayant pu être transformés en salles d'activités, sports d'équipe, fitness, bibliothèque, salle d'ordinateur avec accès libre à Internet... « Nous allons traiter le retenu comme une personne tout à fait normale, dans le respect de sa dignité, même si nous sommes conscients que tous n'ont pas que de bonnes intentions, » promet Fari Khabirpour.

Car se retrouveront ici, dans la promiscuité du centre, des demandeurs d'asile en fin de droit, dont la demande aura été déboutée et tous les recours épuisés et le retour forcé ordonné par le ministre de l'Immigration ; des personnes se trouvant illégalement sur le territoire, sans papiers ou dont le visa a expiré, que la police a pu interpellé chez elles ou lors d'un banal contrôle des papiers d'identité dans la rue ; mais aussi des étrangers condamnés à une peine de prison qu'ils ont purgée et qui seront par la suite expulsés du territoire. C'est cette popula-

tion-là que l'équipe du centre craint le plus, pour son potentiel violent et la difficile gestion de sa cohabitation avec les autres.

« L'arrivée sera le moment le plus important de leur séjour ici, explique le directeur, nous allons nous accorder le temps nécessaire pour les accueillir, les rassurer et leur expliquer que nous ne sommes responsables ni de leur sort, ni de la décision de leur rapatriement, mais que nous allons tout faire pour encadrer au mieux leur séjour ici. » Le Centre, bien que sous la responsabilité du ministre de l'Immigration Nicolas Schmit (LSAP) et dépendant administrativement du ministère des Affaires étrangères, aura son propre statut.

Les recrutements du personnel, une quarantaine de personnes à ce stade, dont 27 surveillants ou « agents de rétention », douze dans l'administration et quatre pour l'équipe psychosocio-éducative, ont été clôturés fin avril. Le bâtiment est presque achevé, restent les dernières finitions à faire jusqu'au 1^{er} juin, lorsque les formations du personnel sur place commenceront et le 1^{er} juillet, les premiers retenus devraient pouvoir être transférés au Findel. Soucieux de la sécurité aussi bien du personnel que des retenus, Fari Khabirpour envisage d'ouvrir deux unités seulement au début et s'attend à une occupation d'en moyenne 40 à 50 personnes – alors qu'actuellement, il y en a une vingtaine seulement en rétention en même temps à Schrassig. Il se pourrait donc que le recours à la rétention avant un retour forcé soit généralisé, c'est d'ailleurs aussi ce que craint la Commission consultative des droits de l'homme dans son avis sur le projet de loi de transposition de la directive retour, présenté ce mercredi : ce texte législatif (n°6218) présumerait un « risque de fuite » de tout demandeur débouté ou étranger en situa-

tion irrégulière, et donc légitimerait un placement en rétention sans autre condition².

La durée maximale d'un placement en rétention sera de quatre mois, mais, après la réforme, pourrait être prolongé à six mois, voire, dans des cas exceptionnels, à 18 mois – une éternité, ce qui est aussi inadmissible aux yeux de l'équipe de direction du Centre de rétention, pour lesquels un mois serait une durée moyenne acceptable. Si l'organisation des papiers de voyage et d'entrée sur le territoire de leur pays d'origine s'avérait excessivement longue et difficile, rendant un retour impossible – comme c'est actuellement le cas par exemple pour l'Algérie ou encore la Somalie –, alors il faudrait être conséquent et libérer la personne concernée, qui ne porte aucune responsabilité à cette durée excessive. Les enfants, c'est aussi une volonté politique du ministre qu'il a plusieurs fois soulignée, ne doivent

en aucun cas être enfermés durant plus de 72 heures.

En parallèle à l'achèvement du bâtiment, le règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités générales du centre est en cours de finalisation : définissant la gestion interne du séjour du retenu, de l'accueil et de l'inventaire de ses affaires personnelles en passant par la santé, les visites (toujours possibles, qu'elles soient de la part de personnes privées ou d'ONG de défense des droits de l'homme), le courrier, l'alimentation ou la possibilité de travailler en échange d'un peu d'argent de poche (deux euros par heure), ce texte est très exhaustif, « pour éviter l'arbitraire, souligne Fari Khabirpour, parce que le traitement des retenus ne doit pas dépendre de l'humeur du directeur ». Et Vincent Sybertz, directeur adjoint et juriste de formation, d'ajouter qu'il « nous faut des règles claires, qui sont autant de garanties pour le retenu ».

Dans son avis sur le projet de règlement, le Conseil d'État regrette le manque de confiance accordée aux retenus et constate certaines atteintes à la dignité humaine, par exemple en ce qui concerne la gestion des médicaments prescrits par un médecin. Les auteurs veulent d'ailleurs largement suivre les recommandations du Conseil d'État.

¹ Aussi à cause de l'histoire récente en la matière à l'étranger et au Luxembourg : le 30 janvier 2006, une personne est morte asphyxiée dans un incendie dans le bloc P2 de la prison de Schrassig accueillant les retenus en attente d'expulsion, qui avaient mis le feu à leurs matelas afin de protester contre leurs conditions d'enfermement.

² L'avis de la Commission consultative des droits de l'homme sur le projet de loi 6218 « modifiant la loi modifiée du 28 août 2008 sur la circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection » peut être téléchargé sur le site www.ccdh.public.lu. La Chambre des députés prévoit d'adopter le projet de loi à la mi-juin.

d'Lëtzebuurger Land du 6 mai 2011

Schärfere Gangart

Richard Graf

Während der Bau des „Centre de rétention“ in die Endphase kommt, verschärft Luxemburg sein Rückführungsgesetz. Die Stimmung bei den Hilfsorganisationen kippt.

Schlechte Noten gab es seitens der „Commission consultative des Droits de l'Homme“ (CCDH) für die Umsetzung der europäischen Direktive zur Regelung der Rückführung abgelehnter AsylbewerberInnen (siehe woxx 1109). Die eingehende Analyse des Gesetzesprojektes 6218 durch das beratende Gremium ergab, dass Luxemburg in Zukunft eher mehr der illegal sich im Land aufhaltenden Flüchtlinge hinter Gitter zu sperren beabsichtigt. Und wohl auch für längere Fristen als bisher üblich.

Damit vergrößert sich auch der Zwiespalt, in dem die humanitären Hilfsorganisationen, die die Flüchtlinge hierzulande betreuen, sich befinden. Es bedeutete für sie schon einen schweren Schritt, dass sie die Schaffung eines Rückführungszentrums befürworten mussten. Die aktuelle Lösung, nämlich die Wegschleußung der betroffenen Menschen im Schrasiger Gefängnis, konnte nicht länger hingenommen werden, da sie menschenrechtliche Prinzipien verletzt. Dieser höchstrichterlich monierte Skandal wird noch bis Juni andauern. Dann sollen die neuen Gebäude in der Nähe des Flughafengebietes ihrer Bestimmung übergeben werden.

In humanitärer Hinsicht wird das neue Zentrum sicherlich einige Verbesserungen bringen. So werden etwa

die Besuchszeiten für die freiwilligen Betreuungspersonen von bislang zweimal zwei Stunden pro Woche ausgeweitet. Trotzdem stellt nicht nur die CCDH fest: Das Wegschließen von AbschiebekandidatInnen bleibt eine Freiheitsberaubung, die nur in Ausnahmefällen hingenommen werden kann. Denn ihr Zweck ist ja nicht eine Bestrafung; mit ihr soll lediglich die Verfügbarkeit der Personen gewährleistet werden, die gerichtlich zur Rückführung bestimmt sind. Dies könnte aber auch auf andere Weise, etwa durch die regelmäßige Meldung der Betroffenen bei den Behörden, sichergestellt werden.

Waren sich nicht auch alle Beteiligten einig, dass Kinder nicht hinter Gitter gehören? Trotzdem sind Familienzellen vorgesehen. Was hilft da das Versprechen, dass Kinder nie länger als drei Tage eingesperrt werden sollen?

Auch Ausstattung und Organisation des Abschiebezentrums hinterlassen bei denen, die es besichtigen konnten, ungute Gefühle. Die letzten Tage vor ihrer Abschiebung werden die Menschen hier zwar psychologisch besser betreut werden, doch das Wegschließen in enge Zellen während der Nacht, die weitgehende Beschränkung der Privatsphäre, etwa wenn man austreten muss, und die herrschende Atmosphäre dürften das Ihre dazu beitragen, dass die Betroffenen Luxemburg in bleibender Erinnerung behalten werden. Aber vielleicht ist ja gerade das gewollt?

Dass nach jahrelanger Debatte

der Zweckbau jetzt doch genauso schrecklich wirkt, wie viele es befürchtet hatten, ist ein weiteres Indiz dafür, dass Luxemburg sich nicht als Aufnahmeland für Flüchtlinge versteht. Wenn dann auch noch eine Verschärfung der Rückführungsgesetzgebung beschlossen werden soll, verwundert es nicht, dass die Hilfsorganisationen nicht mehr wissen, ob sie nicht doch missbraucht werden: Sie dürfen sich kümmern, solange die Menschen hier sind. Was aber am Ende mit diesen passiert, entscheiden die unter dem Druck der Wählerschaft stehenden Politiker.

Die maximale Verweilzeit im Zentrum soll vier Monate betragen. Sie kann auf sechs Monate ausgedehnt werden, wenn es zum Beispiel bei der Ausstellung der notwendigen Papiere durch das Herkunftsland zu Verzögerungen kommt. Auch hier verweigert die CCDH ihre Zustimmung: Es dürften nicht die Flüchtlinge haftbar gemacht werden, wenn ihre heimischen Behörden nicht schnell genug funktionieren.

Doch der Tenor des neuen Rückführungsgesetzes ist klar: Fast jeder wird abgewiesen, und jeder, der abgewiesen wird, kann auch eingesperrt werden. Die von allen versprochene Einzelfallprüfung wird zur Ausnahme. Damit also nicht Tausende ihre Koffer packen müssen, ist nicht nur eine Anpassung der Gesetzesvorlage erforderlich, sondern auch eine großzügige Regulierung seitens des Luxemburger Staates. Denn, auch wenn diese Leute „illegal“ im Lande sind, die Probleme, die zu ihrer Flucht geführt haben, bleiben auch nach einer Verschärfung des Gesetzes bestehen.

Affaire Kalifi CCDH: «Le Gouvernement doit assumer sa responsabilité»

La Commission Consultative des Droits de l'Homme s'étonne dans un communiqué de presse de la réponse du Gouvernement luxembourgeois à une question parlementaire du député André Hoffmann (Déi Lénk) concernant le refoulement en 2003 du ressortissant tunisien Salmi Taoufik Kalifi. La CCDH avait signalé à l'époque au Gouvernement luxembourgeois que cette expulsion, sans inculpation officielle, se déroulait en violation de la législation nation-

le et des conventions internationales en matière de droits fondamentaux, le régime tunisien étant connu à l'époque pour appliquer, dans ses centres pénitentiaires, la torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants. Les appréhensions de la CCDH devaient se confirmer, car dès son arrivée à Tunis, Kalifi a été incarcéré pour devenir victime de sévices d'une extrême gravité, mettant sa vie en danger. Salmi Taoufik Kalifi devait être libéré après six ans dans les geôles tunisiennes. «Le Luxembourg n'a pas d'emprise sur le déroulement des procédures judiciaires dans lesquelles Monsieur Kalifi a pu être impliqué en Tunisie», ont répondu les Ministres François Biltgen et Nicolas Schmit dans leur réponse à la question parlementaire de Hoffmann.

«La CCDH tient à exprimer sa plus profonde inquiétude face à une telle interprétation des faits par le Gouvernement. Si celui-ci n'était pas en mesure d'agir sur le déroulement des procédures judiciaires à Tunis, il est néanmoins évident qu'il assume la responsabilité pour le refoulement de Monsieur Kalifi en Tunisie», écrit la Commission, «en 2003 et depuis des années, la situation politique et les violations fréquentes des droits de l'Homme dans ce pays étaient suffisamment dénoncées par les associations de défense des droits humains pour ne laisser planer aucun doute sur les dangers que pouvait encourir Monsieur Kalifi lors d'un retour forcé en Tunisie».

La Cour européenne des droits de l'Homme, dans une jurisprudence constante, retient d'ailleurs

que la responsabilité d'un Etat est engagée lorsqu'il procède à l'expulsion d'une personne dans un pays où il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle risque d'être soumise à des traitements inhumains et dégradants. Et la CCDH de rappeler au Gouvernement de respecter, en toutes circonstances, et sans restriction, son devoir de protection de ceux et de celles qui font l'objet d'un éloignement du territoire contre les atteintes à leurs droits fondamentaux et d'user de toute son autorité auprès de ses homologues étrangers pour que la personne expulsée ne soit soumise ni à la torture ni à des traitements inhumains et dégradants durant une incarcération et qu'elle ait droit à un procès équitable. ◀

Lëtzebuenger Journal du 26 octobre 2011

DIRECT Affaire Kalifi: l'Etat responsable

Salmi Taoufik Kalifi est un Tunisien dont la demande d'asile a été refusée en 2003. Refoulé vers son pays, il a été, selon un récent communiqué de la Commission consultative des droits de l'Homme luxembourgeois (CCDH), «incarcéré pour devenir victime de sévices d'une extrême

gravité, mettant sa vie en danger». En juin de cette année, rappelle le communiqué, le député André Hoffmann a interpellé le gouvernement à ce sujet, obtenant pour toute réponse un laconique «Le Luxembourg n'a pas d'emprise sur le déroulement des procédures judiciaires [...] en Tunisie.» Le CCDH a tenu à rappeler la responsabilité en droit international de l'Etat qui expulse ainsi que son «devoir de protection» à l'égard des expulsés.

Le Jeudi du 27 octobre 2011

Asile : rappel à l'ordre de la CCDH

Même si le bureau d'accueil pour demandeurs d'asile est à nouveau opérationnel depuis le 10 octobre dernier, la manière dont le ministère de l'Immigration gère l'afflux de demandeurs

d'asile continue à interpellier. Avec quelques semaines de recul, la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) rappelle ainsi que demander l'asile est un droit fondamental que le gouvernement doit respecter. «L'entrave de cet exercice, même temporaire, ne peut se justifier par des considérations d'effectifs réduits (...)», souligne la CCDH, qui

s'inquiète également des conditions de logement de certains demandeurs d'asile, dont des familles avec enfants en bas âge. Dans l'entretien qu'elle nous avait accordé le 18 octobre dernier, la ministre de la Famille, Marie-Josée Jacobs, avait promis du mieux pour la fin de cette semaine.

Le Quotidien du 27 octobre 2011

Menschenrechtskommission

Rüge für die Regierung

Eine saftige Rüge der unabhängigen Menschenrechtskommission hat sich die Regierung mit ihrer Entscheidung eingefangen, Anfang Oktober das Asylbüro wegen Arbeitsüberlastung kurzerhand zu schließen.

Zwar ist das Büro mittlerweile

wieder geöffnet – nicht zuletzt weil das Verwaltungsgericht die Regierung in einem Zwischenurteil am 6. Oktober an ihre elementaren Pflichten im Rahmen der internationalen Konventionen erinnerte –, die Menschenrechtskommission legt jetzt aber nochmals nach.

„En période de crise, telle celle que nous traversons actuellement, certaines personnes en situation particulière de vulnérabilité, tels les réfugiés, sont encore plus exposées à des atteintes à

leurs droits fondamentaux. Il incombe à l'Etat de prévenir ces atteintes en toutes circonstances“, schreibt die Kommission. Die Argumentation der Regierung sei mehr als zweifelhaft, beklagt die Menschenrechtskommission.

Durch die, wenn auch nur vorübergehende Schließung der Anlaufstelle sei nicht nur Immigranten aus Drittländern, sondern auch internationalen Flüchtlingen ein elementares Recht verwehrt worden.

Tageblatt du 27 octobre 2011

Les irresponsables

David Wagner

Le cas de Salmi Taoufik Kalifi refait surface dans un avis de la Commission consultative des droits de l'Homme.

Avec une certaine régularité, le *woxx* rapporte des cas de demandeurs d'asile pour des motifs humanitaires ou politiques déboutés. Ainsi le cas de Victor Angata (voir *woxx* 1079), ressortissant congolais en délicatesse avec le pouvoir en place à Kinshasa et qui en est à sa quatrième demande d'asile. La situation des droits de l'Homme en République démocratique du Congo a beau être tristement célèbre, rien n'y fait : les autorités luxembourgeoises se terrent dans une logique bureaucratique implacable afin de justifier malgré tout des refoulements dont devront pâtir les premiers intéressés.

Et cela arrive. Un des cas les plus emblématiques est celui du tunisien Salmi Taoufik Kalifi. Petit rappel : en 2003, suite à une perquisition musclée de la police luxembourgeoise dans des milieux supposés islamistes, Kalifi fut rapatrié en Tunisie. Ce qui devait arriver, arriva : à son arrivée

à Tunis, Kalifi fut immédiatement arrêté, condamné et passa six années dans les geôles de la dictature pro-occidentale.

Cette semaine, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) est revenu sur cette affaire, suite à la réponse étonnante que le gouvernement donna au député André Hoffmann, qui voulait savoir, dans une question parlementaire du mois de juin de cette année, quelles étaient finalement les charges qui avaient été retenues contre Kalifi, les raisons pour lesquelles il avait été envoyé en Tunisie et la nature de la collaboration entre le Luxembourg et le régime de Ben Ali. Des questions auxquelles le Premier ministre a répondu lapidairement, en avouant qu'aucune charge n'avait pu être retenue contre lui, mais que sa demande d'asile n'avait pas pu être accordée. Par conséquent, Kalifi a fait l'objet d'un refus d'entrée et de séjour et fut rapatrié pour cette raison. En ce qui concerne le traitement subi en Tunisie, Juncker joue au candide : « Le Luxembourg n'a pas d'emprise sur le déroulement des procédures judi-

ciaires dans lesquelles Monsieur Kalifi a pu être impliqué en Tunisie. »

Trop facile : la CCDH rappelle qu'à l'époque déjà, elle avait signalé au gouvernement que l'expulsion « se déroulait en violation de la législation nationale et des conventions internationales en matière de droits fondamentaux ». Une affirmation qui inquiète profondément la CCDH : « Si celui-ci n'était pas en mesure d'agir sur le déroulement des procédures judiciaires à Tunis, il est néanmoins évident qu'il assume la responsabilité pour le refoulement de Monsieur Kalifi en Tunisie. »

Le cas Kalifi met en lumière de manière tragique le cynisme d'une certaine *realpolitik* obnubilée par les contrats commerciaux et inféodée aux dictats de la « War on Terror ». Une semaine avant le début de la révolution, le régime de Ben Ali jouissait encore des faveurs du Luxembourg, qui y voyait un modèle de développement économique en Afrique du Nord. Il suffisait pourtant de sortir des hôtels et des salons feutrés de l'oligarchie du régime pour se rendre compte que ce « modèle » était basé sur la corruption et l'oppression des salariés et produisait à la chaîne chômage et pauvreté. Il fallut que l'histoire se charge de cette petite leçon.

WOXX du 28 octobre 2011

Bald keine Asylbewerber auf Campingplätzen mehr

Vereinigungen stellen Unterkünfte zur Verfügung

Die Unterbringung von mehreren hundert Asylbewerbern auf Campingplätzen soll bald der Vergangenheit angehören: Die Leiterin des „Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“, Christiane Martin, sagte gestern gegenüber Radio 100,7, dass schon in wenigen Tagen ein Umzug in geeignetere Unterkünfte erfolgen soll. Zur Verfügung gestellt wurden diese von den Scouts, dem „Service national de la jeunesse“ und weiteren Vereinigungen.

Bekanntlich war Luxemburg Ende September von einem massiven Zustrom von Asylbewerbern überrascht worden. Diese stammen vor allem aus Ländern, deren

Staatsangehörige für die Einreise nach Luxemburg kein Visum mehr benötigen: Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien und Albanien.

Da die zuständigen Behörden dadurch hoffnungslos überlastet waren, wurde die Anlaufstelle für Asylanträge am 30. September für mehrere Tage geschlossen. Der für Immigration zuständige Minister Nicolas Schmit betonte in seiner Antwort auf eine parlamentarische Dringlichkeitsanfrage, dass „der Andrang derzeit unmöglich vom vorhandenen Personal bewältigt werden kann“.

Die beratende Menschenrechtskommission kritisiert die zeitwei-

lige Schließung der Anlaufstelle in einer am Mittwoch verschickten Pressemitteilung, indem sie auf die geltende nationale Gesetzgebung und die internationalen Verträge hinweist.

Das Verwaltungsgericht, das von einer betroffenen Asylbewerberfamilie befasst worden war, ordnete dann auch am 6. Oktober an, dass die Regierung für die Unterbringung der Asylbewerber sorgen müsse.

Christiane Martin kündigte gestern den raschen Bau neuer Strukturen für die Unterbringung von Asylbewerbern in verschiedenen Teilen des Landes an. (raz)

Luxemburger Wort du 28 octobre 2011

Accueil de demandeurs d'asile La CCDH rappelle ses obligations au Gouvernement

Le 30 septembre dernier, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration décidait de fermer le bureau d'accueil pour demandeurs de protection internationale pour une période indéterminée en raison - selon les arguments avancés par le Ministre de l'Immigration, Nicolas Schmit (LSAP) - de l'impossibilité des services concernés de faire face à l'avalanche de demandes d'asile par manque d'effectifs. La Commission Consultative des Droits de l'Homme revient dans un communiqué de presse sur cette décision très controversée qui avait même abouti - suite à une plainte de demandeurs d'asile - à un jugement

du Tribunal administratif ordonnant au Gouvernement de loger les demandeurs ou de leur procurer les moyens pour se loger. La CCDH rappelle dans son communiqué que demander l'asile est un droit fondamental et qu'il appartient au gouvernement luxembourgeois d'assurer aux personnes concernées le plein exercice de ce droit fondamental. Et la Commission de souligner «que l'entrave de cet exercice, même temporaire, ne peut se justifier par des considérations d'effectifs réduits et qu'il serait dès lors urgent de donner au ministre les moyens nécessaires pour lui permettre de remplir ses fonctions». Le bureau d'accueil a rouvert entretemps. La CCDH s'inquiète cependant des conditions de logement de certains demandeurs incluant des familles avec enfants à bas âge. Faute de logements adéquats, une partie des demandeurs avait dû être logée dans des tentes.

Des logements adéquats désormais disponibles

«La CCDH est consciente que les textes applicables prévoient la possibilité de loger des demandeurs de protection internationale dans des structures d'accueil d'urgence lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, mais elle estime que les structures d'accueil d'urgence en question se doivent de garantir la dignité humaine et le respect de leur vie privée aux personnes concernées», souligne la Commission. Entretemps, il paraît que des solutions ont pu être trouvées pour les demandeurs d'asile logés sous des tentes. Christiane Martin, la directrice de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration a en tout cas affirmé à la radio 100,7 que les concernés pourraient s'installer dans des logements adéquats prochainement. SNJ, scouts et d'autres associations auraient prêté main forte pour débloquer la situation. Martin a aussi indiqué, sans préciser de date, la création de structures permanentes pour l'accueil des demandeurs. <

De la protection de la jeunesse

La CCDH plaide pour un changement de paradigme.

Cela fait 18 ans que le Luxembourg a ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant. Mais il aura fallu attendre 2004 pour qu'enfin un projet de loi visant à transposer en droit national les principes contenus dans ce document soit déposé à la Chambre des députés. Depuis lors, il s'y trouve toujours.

Le projet de loi relatif à la protection de la jeunesse tel qu'il se présente, même après les amendements proposés par le gouvernement en 2010, est le résultat de travaux effectués entre 2000 et 2002 par un groupe ministériel qui avait conclu que «notre système d'aide et de protection de la jeunesse ne nécessite pas de changements structurels fondamentaux, mais qu'il serait utile d'adapter le cadre législatif existant sur des dispositifs ponctuels».

Un point de vue que ne partage pas la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) qui présentait hier son avis au projet de loi

en question. «Il est important qu'on change de paradigme», expliquait ainsi Gilbert Pregno, membre de la CCDH qui déplore notamment que l'intervention des pouvoirs judiciaires ne soit pas davantage délimitée au profit de mesures socio-éducatives, comme cela est le cas dans la grande majorité des autres pays européens.

► **Toujours des mineurs en maison d'arrêt**

Concernant le transfert de responsabilité parentale, la CCDH note que le législateur ne donne toujours pas de définition exacte de la notion. Deidre Du Bois, membre de la commission, indique également qu'il serait préférable que même dans le cas de placement d'enfants, les parents concernés continuent d'être responsables de ceux-ci, hormis bien sûr en ce qui concerne leur hébergement. Cela permettrait notamment à ce

que les parents s'investissent davantage.

La CCDH s'étonne ensuite que le texte prévoit toujours d'envoyer des mineurs en maison d'arrêt alors que le Premier ministre lui-même avait annoncé en 2009 que cela cesserait. L'avis fait également état du souhait de voir instaurer un collège de juges au sein des tribunaux de la jeunesse. Un collège qui pourrait notamment être composé en partie d'acteurs sociaux. La CCDH pointe ensuite le fait que les mesures de garde provisoire continueront à être prises sans que les parents aient été confrontés au juge qui prend cette décision.

Finalement, la CCDH déplore qu'il n'y ait pas un projet de réforme globale du droit familial au Luxembourg. La refonte annoncée en 2009 se fait en effet progressivement par des lois ponctuelles. La CCDH plaide, elle, pour une réflexion globale sur le sujet.

O.L.

Le Quotidien du 16 novembre 2011

Un code unique pour la famille

LUXEMBOURG - La réponse à beaucoup de situations de détresse des enfants est de les placer en institution en retirant l'autorité aux parents, estime la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH). Une situation que le projet de loi sur la protection de la jeunesse fera perdurer,

regrette la CCDH. Car pour elle, cela déresponsabilise les parents. Au Grand-Duché, un millier d'enfants font l'objet d'un placement. Plus largement, la CCDH trouve la multitude de projets de loi sur la famille confuse et parfois contradictoire et plaide pour un seul Code de la famille.

L'essentiel du 16 novembre 2011

Les parents décident aussi

Le projet de loi sur la protection de la jeunesse au Luxembourg a déjà un train de retard! Dans son avis présenté hier, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) estime qu'il ne faut plus écarter les parents de toute décision concernant leur enfant placé.

Il s'agit d'un «dépoussiérage (de la loi de 1992) mais il faut repenser le tout et l'adapter à la réalité, ainsi qu'aux autres textes de loi», estime la CCDH par la voix de Gilbert Pregno à propos du projet de loi qui est en retard d'un train, voire à contresens de ce qui se



(PHOTO: MARC WILWERT)

pratique déjà en Français, Allemagne et Belgique.

Là, l'intervention des pouvoirs judiciaires a été de plus en plus délimitée afin de mettre en place des mesures socioéducatives et permettre aux familles de continuer à

remplir leur rôle éducatif. Mais au Luxembourg, l'attitude globale consiste toujours à vouloir protéger les enfants de leurs parents.

1.000 enfants sont actuellement placés. 82% de ces placements sont des placements judiciai-

res. «Dans certains cas l'intervention du juge est nécessaire mais nous mettons en cause le fait qu'il doive intervenir si souvent», explique Gilbert Pregno. La CCDH est pour une autorité parentale exercée de manière conjointe entre les parents et l'institution.

La CCDH demande aussi au législateur de «définir les faits et circonstances dans lesquels le mineur pourra se retrouver en milieu carcéral» et juge nécessaire de modifier la composition du tribunal de jeunesse en y incluant des représentants du domaine psycho-socio-éducatif. // Maurice Fick

Point 24 du 16 novembre 2011

Aider les parents dans leurs tâches éducatives

La commission consultative des droits de l'homme s'exprime sur la protection de la jeunesse

La Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH), qui est un organe consultatif du gouvernement, a élaboré un avis détaillé sur le projet de loi 5351, relatif à la protection de la jeunesse et portant modification de la loi de 1992 concernant cette question. Cet avis a été présenté hier à la presse. Ce furent Gilbert Pregno et Deidre Du Bois qui expliquaient leur vue sur la législation concernant la protection des mineurs au Luxembourg, et sur la nécessité d'une réforme globale des lois concernant les familles, ceci dans le cadre d'un seul Code de la Famille.

Selon la CCDH, les dispositions législatives concernant la protection des mineurs sont dépassées, aussi dans leur terminologie, et les placements d'enfants sont nombreux au Luxembourg. Ces placements sont précédés d'une décision judiciaire, ce qui implique des procédures douloureuses pour les enfants et leurs parents. En effet, certains enfants sont escortés hors de l'école par la police, et ceci laisse des traces psychologiques. En plus, l'efficacité en est douteuse, puisque toute action ou tout geste de punition des parents implique chez les enfants une loyauté. Les enfants se rangent du côté de leurs parents et ne veulent pas que ceux-ci soient punis par la société.

Selon les représentants du CCHD, de nombreux pays étrangers se sont avancés davantage sur la voie de laisser les familles ensemble, de secourir les parents dans leur tâche, ou encore, de ne pas entièrement enlever l'autorité parentale aux parents au moment du placement de l'enfant.

La détresse des enfants reste immense

La conférence de presse du CCHD a révélé que la détresse des enfants reste immense dans notre pays. Il y a des enfants maltraités, abusés, battus, négligés. 1.000 enfants sont actuellement placés. 82% des enfants placés dans des foyers le sont par décision judiciaire et 52% avec des procédures d'urgence.

En effet, la famille est toujours considérée comme le cadre de vie de base dans notre société. Les enfants doivent y trouver bonheur et protection, et comme ce n'est pas toujours le cas, il importe, selon Gilbert Pregno, de créer un réseau performant d'aide aux parents dans la société. Les parents ont en effet l'obligation d'élever leurs enfants, mais si ceci ne marche pas, les enfants doivent être aidés et protégés.

Cependant, les enfants ont besoin de leurs parents, et si ceux-ci ne sont pas à la hauteur de leur tâche, il importe de créer des structures d'aide afin de prévenir un placement d'un enfant dans une institution.

Pour une autorité parentale partagée

Concernant le projet de loi 5351, le CCHD estime que pour éviter des incompréhensions, il importe de clarifier les concepts de «garde», et d'«autorité parentale». Elle estime qu'en cas de placement de l'enfant,

il importe de favoriser quand-même le contact entre l'enfant et ses parents, ceci en n'excluant pas les parents de toute décision concernant leur enfant. L'autorité parentale pourrait même s'exercer de façon conjointe par les parents et l'institution.

Le CCHD conteste le fait que des mineurs soient toujours placés en prison, même si l'institution existant à Dreibern avait pour but d'éviter le milieu carcéral aux mineurs. Mais le législateur justifie la prison pour mineurs par le fait que ce dernier puisse constituer un danger pour l'ordre ou la sécurité public. Dans ce contexte, le CCHD estime que le législateur devrait définir les faits et les circonstances dans lesquelles un mineur peut se retrouver en milieu carcéral.

Pour une juridiction collégiale

En ce qui concerne la composition du tribunal de la jeunesse, la CCHD estime qu'il est nécessaire que ce soit une juridiction collégiale; aux magistrats professionnels pourraient se joindre des personnes du milieu socio-éducatif.

La CCHD propose en outre au gouvernement de reformer le droit de la famille, en regroupant toutes les dispositions législatives concernant les familles dans un seul code.

La CCHD souligne aussi l'importance de l'applicabilité directe de la convention relative aux droits des enfants, ratifiée par le Luxembourg, et elle recommande aux autorités nationales d'en respecter l'esprit et de veiller à son application. > CM

Législation sur la protection de la jeunesse

Des manques de clarté aux conséquences irréparables

Comme elle en a la faculté, la Commission consultative des Droits de l'homme (CCDH) s'est auto-saisie du projet de loi 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. C'est lors d'une conférence de presse, hier matin, qu'elle a rendu public son avis sur ce projet de loi.

Dans son introduction, Olivier Lang, vice président de la CCDH, a notamment évoqué l'importance de la reconnaissance des droits de l'enfant, de sa protection, et souligné que la famille est son milieu naturel, le plus favorable à son épanouissement.

La CCDH commence par rappeler que la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée en 1989 par l'Organisation des Nations unies, contenait 7 grands principes de base : la non-discrimination de l'enfant, le respect de son intérêt supérieur, la recherche et la promotion de son bien-être, sa protection par l'Etat, le respect par l'Etat du rôle des parents et de la famille, l'obligation de coopération internationale en

vue d'assurer la promotion des droits reconnus dans la Convention, et l'engagement de l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention.

Adoptée par le Luxembourg quatre ans après, son applicabilité directe n'a été reconnue qu'en 2004 par les juridictions luxembourgeoises. Au passage, la CCDH rappelle au gouvernement qu'il s'est engagé à respecter cette convention.

La CCDH observe que dans le texte, il y a conflit entre deux principes, celui du droit de l'enfant de pouvoir profiter de son environnement familial et celui du droit d'être protégé, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'en assurer la sécurité et l'intégrité. Durant les trente dernières années l'intervention des pouvoirs judiciaires, dans les pays voisins, a été toujours plus délimitée au profit de l'application de mesures socio-éducatives, devant permettre aux familles concernées de poursuivre leur rôle éducatif et d'assurer le développement de l'enfant. Par contre, au Luxembourg,

au lieu d'aider les parents à remplir leur fonction parentale, on privilégie la protection de l'enfant contre ses parents, en limitant, voire, en supprimant toute influence des parents.

Au Luxembourg, 82% des placements sont réalisés à la suite de mesures judiciaires, alors qu'ils ne sont que 33% en Allemagne et 55% dans certains départements français. Et, parmi ces mesures judiciaires ordonnées par les tribunaux de la jeunesse, 52% le sont suite à une mesure de garde provisoire, qui survient à l'insu des parents et sans débat contradictoire, la police allant recueillir l'enfant à l'école ou à la maison pour l'emmener au centre d'accueil, ce qui empêche l'intervention du secteur socio-éducatif.

La CCDH n'accepte pas que toute l'autorité parentale soit transférée à la personne ou à l'établissement auquel est confié l'enfant, cette déresponsabilisation portant, selon elle, atteinte au droit d'être parent et de s'occuper des enfants. Il s'agit, pour la CCDH, de démembrer l'autorité parentale, et de n'en transférer que certains attributs à l'institution. Il ne faut pas confondre «garde» et «autorité parentale», et les textes législatifs en vigueur ne sont pas clairs à ce niveau.

Cela vaut également pour

un des autres points contestés par la CCDH, qu'est l'évocation dans le texte de la possibilité de placement de mineurs en milieu carcéral, et ce, malgré l'engagement formel du gouvernement à ne plus y avoir recours. Ceci pourrait se produire «dans une situation exceptionnelle où un mineur représente un danger pour l'ordre ou la sécurité public», une nouvelle fois une notion vague, qui permet des excès.

La CCDH déplore le manque de débat contradictoire pour les mesures de garde provisoire, ainsi que le fait que le juge de la jeunesse puisse décider seul, et sans entendre au préalable les différentes parties intéressées.

La CCDH recommande, entre autre, que les magistrats professionnels, en contact avec des mineurs en difficultés, aient une formation spécifique, que le gouvernement réforme, comme annoncé, le droit de la famille, et qu'il rassemble tout ce qui a trait à la famille dans le Code de Famille, et enfin, la CCDH souligne l'importance de l'applicabilité directe de la Convention des droits de l'enfant, d'en respecter l'esprit et de veiller efficacement à son application.

I.P.I

Menschenrechtskommission

Reform des Jugendschutzes in der Kritik

Die Menschenrechtskommission stellte gestern ihr Gutachten zum Gesetzentwurf 5351 vor, Entwurf, welcher das Jugendschutzgesetz von 1992 abändern soll. Grundsätzlich sieht es die „Commission consultative des droits de l'Homme“ (CCDH) zwar als positiv an, dass die Regierung diese Gesetzgebung nun reformieren will, spart jedoch auch nicht mit Kritik an dem vorliegenden Entwurf. Besonders kritisiert die CCDH die Tatsache, dass Eltern allzu oft jegliche Verantwortung über ihre Kinder genommen wird. Wenn ein Kind in eine andere Familie transferiert wird, dürfe dies für die Eltern nicht automatisch mit dem Verlust aller anderen Pflichten und Rechte einhergehen. In Luxemburg leben Angaben der CCDH zufolge um die 1.000 Kinder von ihren Eltern getrennt in Heimen oder bei Pflegeeltern.

Wir werden demnächst im Detail auf das Gutachten der CCDH zurückkommen. c.mol.

Tageblatt du 16 novembre 2011

Der vorliegende Entwurf ist nicht zeitgemäß

Vorgestern stellte die Menschenrechtskommission ihr Gutachten zum Gesetzentwurf 5351 vor, Entwurf, welcher das Jugendschutzgesetz von 1992 abändern soll. Grundsätzlich sieht es die „Commission consultative des droits de l'Homme“ (CCDH) zwar als positiv an, dass die Regierung diese Gesetzgebung nun reformieren will, spart jedoch auch nicht mit Kritik an dem vorliegenden Entwurf, und liefert gleich ihre eigenen Empfehlungen dazu.

Allgemein macht die CCDH darauf aufmerksam, dass der vorliegende Gesetzesentwurf auf die Vorschläge einer interministeriellen Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2002 zurückgeht. War die Schlussfolgerung damals noch, dass unser System des Jugendschutzes keiner Reform bedürfe, habe sich neun Jahre danach das Umfeld aber um einiges geändert. 2002 ist des Ombudskomitee für die Rechte des Kindes geschaffen worden, und 2008 dann das „office national de l'enfance.“ Dieser Entwicklung müsse unbedingt Rechnung getragen werden. Darüber hinaus saßen damals nur Juristen und Beamten des Familienministeriums in der

Arbeitsgruppe; es wäre angebracht, auch Professionelle aus dem sozialen Sektor um Rat zu fragen.

Im Speziellen kritisiert die CCDH die Tatsache, dass Eltern allzu oft alle Verantwortung über ihre Kinder genommen werde. Wenn ein Kind in eine andere Familie transferiert wird, dürfe dies für die Eltern nicht automatisch mit dem Verlust aller anderen Pflichten und Rechte einhergehen. In Luxemburg leben Angaben der CCDH zufolge um die 1.000 Kinder von ihren Eltern getrennt in Heimen oder bei Pflegeeltern. Die elterliche Aufsichtspflicht könnte im Interesse der Kinder gemeinsam von den Eltern und einer offiziellen Instanz wahrgenommen werden.

Absolut nicht einverstanden ist die CCDH mit der im vorliegenden Entwurf noch bestehenden Möglichkeit, Minderjährige in eine Vollzugsanstalt einsperren zu lassen. Das Mindeste wäre, dass der Gesetzgeber die Umstände, die hierzu führen können, genau definiere.

Auch sei es wünschenswert, dass Richter, die in ihren Prozessen mit Minderjährigen zu tun haben, eine entsprechende Spe-

zialausbildung erhielten, sagte Gilbert Pregno, Psychologe und Mitglied der CCDH, vor der Presse. Manchmal fällten sie Urteile, und seien sich nicht um die Auswirkungen auf die betroffenen Kinder bewusst.

Im Rahmen der Justizreform müsste darüber nachgedacht werden, ob es nicht besser sei, dass anstatt nur einer, drei Richter gemeinsam über Affären im Bereich Jugendschutz richten,

Familien schlecht informiert

Bedauernd sei ebenfalls, dass Entscheidungen über die Trennung eines Kindes von seiner Familie von den Richtern ohne kontradiktorische Debatte gefällt würden. Die Familien seien oft nicht darüber informiert, welche Berufungsmöglichkeiten ihnen zu Verfügung stünden.

Der CCDH erinnert die Regierung auch an deren Versprechen, das Familienrecht zu reformieren, und alle entsprechenden Gesetze in einem Text zu vereinen, wie das in vielen anderen Länder schon längst der Fall sei. c.mol.

„Kinderrechtskonvention nicht immer anwendbar“

Beratende Menschenrechtskommission übt Kritik am neuen Jugendschutzgesetz

Ist das Wohl des Kindes in der eigenen Familie in Gefahr, muss eingegriffen werden. Die Frage ist nur, wie. Am 1. Oktober 2011 befanden sich laut Informationen des Familienministeriums 674 Kinder und Jugendliche in einem Heim, einer Pflegefamilie, in einer spezialisierten Struktur oder in einer Haftanstalt. In 84 Prozent der Fälle wurde die Platzierung richterlich beschlossen. „Das ist enorm“, sagte Gilbert Pregno, Mitglied der beratenden Menschenrechtskommission, die in der vergangenen Woche Stellung zum neuen Jugendschutzgesetz bezog. Um die Zahl der Platzierungen zu reduzieren, wurde das „Office national de l'enfance“ (ONE) ins Leben gerufen, wo Eltern frühzeitig Hilfe bekommen. „Es ist ein Grundrecht des Kindes, in seiner Familie aufzuwachsen“, sagte Pregno. Mit dem ONE sei man auf dem richtigen Weg. Doch die Umsetzung der Kinderrechte erfordere u. a. auch eine Anpassung der Gesetze.

Mit dem neuen Jugendschutzgesetz aber hat die Menschenrechtskommission ihre Probleme. Die Grundlagen, auf denen das Gesetz aufbaue, seien neun Jahre alt und somit nicht mehr aktuell, so Pregno. Die Kommission äußerte eine Reihe von Kritikpunkten und schlug Änderungen vor:

■ Im Gesetz gebe es keine genaue Definition des Begriffs „Autorité parentale“. In den Texten sei mal von „autorité parentale“, mal von „responsabilité parentale“

die Rede. Das führe zu Konfusionen.

■ Bei einer Platzierung werde die „autorité parentale“ sofort an die Institution übertragen, den Eltern bleibe lediglich das Besuchsrecht. Viele Eltern aber könnten nicht verstehen, warum sie auf einmal, was ihre Kinder angeht, keine Entscheidungen mehr treffen dürfen. In Deutschland werde den Eltern lediglich das Aufenthaltsbestimmungsrecht entzogen, andere Entscheidungen aber blieben bei den Eltern. Die Kommission schlägt dem Gesetzgeber die „autorité conjointe“ für Eltern und Institutionen vor.

■ Nicht einverstanden ist die Kommission mit der Tatsache, dass laut dem neuen Gesetz die Platzierung eines Minderjährigen in eine Haftanstalt (maison d'arrêt) immer noch möglich sei. Sie macht darauf aufmerksam, dass Luxemburg für diese Praxis von vielen Seiten bereits mehrmals heftig kritisiert wurde.

■ Die Kommission kritisiert, dass die Entscheidung, ein Kind zu platzieren, von einem einzigen Jugendrichter gefällt wird. Die Kommission schlägt die Schaffung eines Kollegiums vor, das aus drei Richtern besteht. Die Entscheidungen sollen zusammen mit Fachkräften aus dem sozialen Bereich getroffen werden. Außerdem empfiehlt die Kommission eine spezialisierte Weiterbildung für die Richter.

■ Die Kommission kritisiert, dass Richter den Eltern die Aufsicht vorübergehend entziehen können („mesure de garde provi-

soire“), ohne die Eltern anhören zu müssen. Das sei aber nur in schwerwiegenden Fällen sinnvoll. Grundsätzlich sollten Eltern bei solchen Maßnahmen gehört werden. Damit die Maßnahme wieder aufgehoben werden kann, müssten Eltern sich an den Richter wenden, der die Maßnahme veranlasst hat. Das sei problematisch.

■ Im Familienrecht gebe es viele verschiedene Gesetzentwürfe, die nicht mehr aktuell seien bzw. zu lange auf sich warten ließen. Die Kommission empfiehlt eine globale Reform des Familienrechts mit kohärenten Gesetzestexten.

Kinderrechte gehören in die Verfassung

Die „Association nationale des communautés éducatives et sociales“ (Ances) fordert, dass die Kinderrechte in der Verfassung verankert werden. In einem Presseschreiben zeigte sich die Ances bestürzt darüber, dass dies in der Textvorlage der Verfassungsreform nicht vorgesehen sei. Der Fachverband für Soziale Arbeit schlägt der zuständigen Parlamentskommission vor, die Kinderrechte in dem vorgeschlagenen Artikel über die persönlichen Grundrechte und den Schutz der Familie um die in der europäischen Grundrechtecharta verwendete Formulierung der Kinderrechte sowie einen Verweis auf gewaltfreie Erziehung zu Eigenverantwortung und Gemeinschaftsfähigkeit zu ergänzen. (mig/C.)

Mehr Rechte für Eltern in Not

Ines Kurschat

SIE FÜHLTEN sich „wie der letzte Dreck behandelt“, es fehle an Respekt. Das sind Klagen von Eltern, die das Ombudskomitee für Kinderrechte im vergangenen Jahr wiederholt hören musste. „Institutionelle Gewalt“ hat Marie-Anne Rodesch-Hengesch daher ein Kapitel in ihrem aktuellen Tätigkeitsbericht überschrieben. Darin setzt sich die Ombudsfrau dafür ein, die Rechte von Eltern in Familienverfahren neu auszubalancieren. Dabei geht es einerseits um Eltern, die sich von Sozialarbeitern und Richtern ungerecht behandelt fühlen, etwa wenn Besuchsrechte restriktiv ausgelegt werden. Offenbar hätten manche Erzieher nicht begriffen, dass Hilfsmaßnahmen vor allem ein Ziel zur Aufgabe hätten, so heißt es im Bericht: Eltern zu befähigen, sich so bald wie möglich wieder um ihre Kinder kümmern zu können. Andererseits bemängelt die Kinderbeauftragte, dass Eltern, deren Kinder im Heim untergebracht werden, oft lange Zeit getrennt sind oder nicht genügend informiert darüber, warum die Trennung verordnet wurde.

Bereits 2009 hatte das Ombudskomitee eine Stärkung der Elternrechte bei Jugendgerichtsverfahren gefordert und auf eine Reform des Jugendschutzgesetzes von 1992 gedrängt. Im Fokus der Kinderrechtler: Heimleitungen bekommen bei einer Unterbringung eines Jugendlichen das elterliche Sorgerecht zugesprochen. Eine Praxis, die nicht zuletzt die Genfer Kinderschutzkommission verurteilt und die das Justizministerium 2004 veranlasste, einen Entwurf für einen neuen Jugendschutz vorzulegen – über den noch beraten wird.

Seit kurzem liegt auch das Gutachten der Menschenrechtskommission zur Reform vor: Es fällt ziemlich kritisch aus. Vor allem juristische Gründe führen dessen Autoren, darunter der Kinderpsychologe und Familientherapeut Gilbert Pregno, gegen den Entwurf an. So verpflichte die 1993 von Luxemburg ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention die Behörden, neben dem Schutz der Kinder vor Gewalt, Vernachlässigung oder Misshandlung, ihnen auch, so weit möglich, das Aufwachsen in der Herkunftsfamilie zu ermöglichen. Statt also den Eltern das Sorgerecht im Fal-

Bei manchen Akteuren innerhalb der Justiz stießen die Bedenken auf taube Ohren

le einer Heimunterbringung automatisch und komplett zu entziehen, wie es bisher getan wird und woran der Entwurf festhält, solle der Staat versuchen, außer in Härtefällen Eltern in der Verantwortung zu belassen.

Pregno macht sich seit vielen Jahren für eine Neuregelung von Sorgerechtsfragen in Jugendhilfe- und -gerichtsverfahren stark. Im Jahr 1993, kurz nach Verabschiedung des Jugendschutzgesetzes, schrieb die Fondation Kannerschlass: „Nous estimons (...) que sauf les cas évoqués plus haut, tout doit être fait pour garantir à l'enfant le respect fondamental de ce droit de vivre dans le respect de ses origines familiales. Désapproprier les parents et l'enfant de ce droit, c'est favoriser que l'enfant soit coupé de ses parents et de sa culture familiale et représente pour de nombreuses personnes une position abusive (...).“ Die Entente des gestionnaires des centres d'accueil (EGCA) stieß ins gleiche Horn. Das neue Gesetz sei überholt, inzwischen herrschten andere Konzepte im Sozialsektor vor, die hilfebedürftige Familie stärker einbezögen. Die Einwände erreichten die Abgeordneten, die 1996 einstimmig eine Motion verabschiedeten, den neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Bei den Akteuren in der Justiz stießen die Bedenken jedoch auf taube Ohren. Der Gesetzentwurf, über den die Justizkommission derzeit berät, stützt sich auf den Bericht einer Arbeitsgruppe von Justiz- und Familienministerium unter Federführung des Jugendrichters Alain Thorn und dem verstorbenen damaligen Beamten Mill Majerus. Ihr Fazit damals: Obwohl Luxemburg und Belgien schon damals in Europa die einzigen Länder mit einem „système protectionnel“ waren, seien „strukturelle Änderungen“ des Jugendschutzgesetzes

nicht notwendig. Ob der Direktor des Jugendgerichtes heute noch derselben Ansicht ist, ist unklar: Eine Anfrage des *Land* beim Gericht blieb bis Redaktionsschluss unbeantwortet. Klar ist aber, dass eine Neufassung des Jugendschutzes spätestens mit der Schaffung der Kinderbeauftragten sowie dem 2008 verabschiedeten Jugendhilfegesetz überfällig ist. So wurde das Office nationale de l'enfance geschaffen, um eben jenen starken Einfluss der Gerichte bei familiären Problemlagen zurückzudrängen und so zur Entstigmatisierung der Jugendlichen – und ihrer Eltern – beizutragen. Statt dass Fälle direkt vor dem Jugendrichter landen, sollen das Jugendamt sich zunächst um die hilfebedürftigen Familien kümmern und so versuchen, eine außergerichtliche Lösung zu finden. Gelingt diese nicht, bleibt als letztes Mittel der Weg über die Gerichte.

Doch dieser neue Grundsatz scheint noch nicht überall angekommen zu sein: Von allen 2009 gesprochenen Einweisungen waren 82 Prozent per Gericht angeordnet. Ein Umstand, der auch den Heimen zu schaffen macht. Und das nicht nur aus Gründen des Platzmangels. Denn mit dem Jugendhilfegesetz sind die Sozialdienste verpflichtet, mit den betroffenen Kindern und ihren Eltern stärker zusammen zu arbeiten. Der automatische Entzug sei da eher kontraproduktiv, so die Direktoren in ihrem im Mai veröffentlichten Gutachten.

Übrigens, auch wenn manche Jugendrichter das Argument des Jugendschutzes unterstreichen, um die alten Regelungen zu verteidigen, in seinem Entwurf hat das Justizministerium sich ein Hintertürchen offen gelassen, das mit Jugendschutz eher weniger zu tun hat: Minderjährige sollen weiterhin im (erwachsenen) Strafvollzug untergebracht werden können, „wenn sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellen“. Mit der geschlossenen *Unisec* in Dreibern wurde eine geschlossene Abteilung für jugendliche Straftäter geschaffen. Nicht nur an der vagen Formulierung stößt sich die Menschenrechtskommission. Luxemburg wurde für seine Praxis, Minderjährige ins Gefängnis zu sperren, international mehrfach gerügt.

Heute ist der internationale Tag der Personen mit einer Behinderung

„Der Inklusion Stück für Stück näher kommen“

„Stigmatisierungen, Diskriminierungen, Aussonderungen darf es nicht mehr geben! Voraussetzung dafür ist, dass jeder sich für eine bessere Welt einsetzt, in der alle Menschen ihren gebührenden Platz finden. Der Begriff „alle“ meint auch Menschen mit Behinderungen, sowie deren Angehörige und ihr Umfeld. Menschen mit Behinderungen sind aber oft in unserer Gesellschaft ausgegrenzt und fühlen sich übergangen“, schreibt Familien- und Integrationsministerin Marie-Josée Jacobs in einer Botschaft zum heutigen internationalen Tag der Personen mit einer Behinderung. Mit der Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen am vergangenen 26. Oktober im Parlament sei „ein Zeichen des Umdenkens gesetzt worden“, so die Ministerin, die die Menschen mit Behinderungen dazu aufgerufen hatte, sich aktiv an der Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung besagter UN-Konvention zu beteiligen. Die Teilnahme an den Informationstreffen und Arbeitssitzungen sei denn auch groß gewesen.

Als Resultat lasse sich nicht nur der „fast fertig gestellte“ Aktionsplan zeigen. Der ganze Prozess habe nämlich bei jedem Teilnehmer Spuren hinterlassen. Und diesen Spuren gelte es auch in Zukunft zu folgen, damit Menschen mit Behinderungen möglichst aktiv an der Gesellschaft teilnehmen können. Laut Ministerin wird der Aktionsplan Anfang 2012 vorgestellt. Sie lädt alle dazu ein, gemeinsam an den sich darin befindlichen

Maßnahmen zu arbeiten, damit diese auch sinngerecht umgesetzt werden. „Unsere Belohnung wird die Freude darüber sein, dass wir der Inklusion ein Stück näher kommen und dazu beitragen, dass EINE Welt für ALLE entsteht“, so Jacobs abschließend.

Vom „Schutz“-Gedanken zum „Empowerment“

Die Menschenrechtskommission und das Zentrum für Gleichbehandlung begrüßen ihrerseits in einer Presseerklärung die Entscheidung der Regierung, die in der UN-Konvention festgehaltenen Maßnahmen umzusetzen und damit die Rechtssituation der Menschen mit Behinderungen zu verbessern. Die Organisationen fühlen sich auch geehrt, dass sie von den politischen Entscheidungsträgern für die Begleitung und die Durchführung der Maßnahmen berufen worden sind, weisen allerdings auch darauf hin, dass sie das vor neue Herausforderungen stellt, deren Erfüllung auch adäquate Mittel voraussetzt - personell, finanziell und logistisch. So müssten die Räumlichkeiten der Organisationen unbedingt zugänglich gemacht werden für Menschen mit Behinderungen, und auch die Informationen in dem Prozess beispielsweise auch in der Gebärdensprache übermittelt werden.

„Wir alle, - inklusive Entscheidungsträger - müssen von dem „Schutz“-Gedanken abrücken und die Verwirklichung der Menschenrechte in allen Bereichen und Handlungen als klares Ziel festlegen“, un-

terstreicht ihrerseits in einer Mitteilung die asbl „Nëmme mat eis!“, in der sich ausschließlich selbst betroffene Menschen und ihre Unterstützer zusammen gefunden haben. Auch sie begrüßt die Umsetzung der UN-Konvention - eine langjährige Forderung. Die Organisation, die sich darin voll einbringen will, will aber auch einen „periodischen Schattenbericht zur Lage der Menschen mit Behinderung in Luxemburg“ erstellen und an das dafür zuständige UN-Komitee schicken. Außerdem bestehe nach wie vor großer Bedarf, die Gesellschaft zum Thema Behinderung und Rechte der Menschen mit Behinderung zu sensibilisieren. Schockiert zeigt sich „Nëmme mat eis!“ in diesem Kontext darüber, dass auf der Webseite der Agentur des Ehrenamts Organisationen, die jemanden suchen, der ein Ehrenamt erfüllt, die Möglichkeit haben und nutzen, auf der Internetseite in einer Rubrik als „unerwünschte Personen“ Behinderte einzutragen. Die asbl will sich auch weiterhin für die nachhaltige Stärkung eines selbstbestimmten Lebens einsetzen. Eine Grundlage hierfür sieht sie in der persönlichen Assistenz im Arbeitgebermodell - „auch wenn diese Ideen leider im Aktionsplan nicht in konkreten Maßnahmen festgehalten wurden“. Bis zur vollständigen Inklusion der behinderten Mitbürger gibt es demnach noch viel zu tun. <

> Zum internationalen Tag der Personen mit einer Behinderung s. auch unsere Seiten 22 und 23

Lëtzebuurger Journal du 3 décembre 2011

Neue Aufgaben, alte Mittel

Beratende Menschenrechtskommission und Zentrum
für Gleichbehandlung richten Appell an Politik

Die beratende Menschenrechtskommission (CCDH) und das Zentrum für Gleichbehandlung (CET) haben seit der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte für Menschen mit Behinderung neue Aufgaben bekommen, aber ihre Mittel sind noch die alten geblieben.

Menschen mit Behinderungen haben zu vielen Bereichen des Lebens nur eingeschränkten Zugang. Aufgrund mangelnder Barrierefreiheit der gesellschaftlichen Strukturen und aufgrund ihrer Fremdbestimmung sind ihre Persönlichkeitsrechte, der Zugang zur Gerichtsbarkeit, ihre Bewegungsfreiheit, ihr Recht auf Information, ihr Recht auf freie Meinungsäußerung, die freie Wahl ihres Wohnorts, das Recht auf Bildung, das Recht auf Arbeit, das Recht auf gesundheitliche Versorgung und die Teilhabe am sozialen, kulturellen Leben und an Freizeitaktivitäten stark eingeschränkt.

Im Juli 2011 hat Luxemburg die Konvention der vereinigten Nationen über die Rechte und die Würde von Menschen mit Behinderung in nationales Recht umgesetzt. Der Artikel 2 des Gesetzes bestimmt die CCDH und das CET zu unabhängigen nationalen Mechanismen für die Förderung und die Überwachung der Durchfüh-

rung der Konvention.

Die CCDH und das CET sind geehrt, von den politischen Entscheidungsträgern zur Begleitung und Überwachung der Durchführung dieser Maßnahmen berufen worden zu sein.

Allerdings entstehen für unsere Organisationen durch die Übertragung dieser Aufgabe neue Herausforderungen. Zum ersten Mal wird uns explizit aufgetragen, die Umsetzung einer Konvention zu begleiten. Diese beständige Arbeit erfordert neue Mittel, die uns zurzeit jedoch nicht zur Verfügung stehen.

Der Artikel 4, Paragraph 3 der UN-Konvention verpflichtet die Staaten, sich bei Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, eng mit diesen zu beraten.

Der Artikel 33, der die Durchführung der UN-Konvention auf nationaler Ebene regelt, legt in dem Paragraphen 3 fest, dass die Zivilgesellschaft und hier besonders die Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen sowohl bei der Durchführung als auch bei deren Überwachung mit eingebunden werden müssen.

Um im Sinne der UN-Konvention tätig zu sein, müssen folglich die Räumlichkeiten und die Arbeit

der CCDH und des CET Menschen mit Behinderungen zugänglich sein. Das heißt, wir benötigen barrierefreie Orte, wo wir Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen begegnen können. Außerdem müssen wir die Informationen und die Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen zugänglich gestalten. So müssen wir unsere Texte in zugänglichen Formaten zur Verfügung stellen, bei Begegnungen oder Veranstaltungen benötigen wir professionelle Unterstützung wie beispielsweise Gebärdensprachdolmetscher, Schriftsprachdolmetscher oder andere persönliche Assistenten. Hierfür sind zusätzliche Ressourcen notwendig.

Um die Anwendung dieser sehr wichtigen Konvention über die Rechte und die Würde der Menschen mit Behinderungen wirksam zu begleiten und den Staat bei der Umsetzung zu unterstützen, richten wir einen dringenden Appell an die staatlichen Entscheidungsträger, uns die notwendigen personellen, finanziellen und logistischen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, ohne die wir nicht in der Lage sein werden, diese sehr wichtige Arbeit zufriedenstellend durchzuführen. (C.)

L'espace Nic Klecker inauguré à l'Abbaye Neumünster

A l'occasion de la célébration de la Journée internationale des Droits de l'Homme, qui a eu lieu le 10 décembre, un espace Nic Klecker a été inauguré à l'Abbaye Neumünster, ceci en souvenir du professeur, écrivain et fervent combattant pour les droits de l'homme qu'était le professeur.

A cette occasion, une plaque a été dévoilée en présence de la ministre de la culture Octavie Modert, et parmi le public, on reconnaissait de nombreuses personnalités publiques qui s'engagent aussi, dans diverses associations et institutions, pour le respect des droits de l'homme au Luxembourg.

Le moment du souvenir

Le moment du souvenir à Nic Klecker aura été émouvant pour tous ceux qui ont fait un bout de chemin avec lui, qui ont travaillé avec lui dans Amnesty International, la Commission Consultative des Droits de l'Homme, ou encore à la Cour Européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg.

Octavie Modert a souligné qu'il n'existe en effet pas de meilleure jour-

née pour inaugurer un espace Nic Klecker que le 10 décembre. Il importe en effet que Nic Klecker ait un «chez soi» à l'Abbaye Neumünster. Il aurait transmis la sensibilité pour les droits de l'homme à la jeune génération. Il aura été le fondateur de la Commission Consultative des Droits de l'Homme, et aura aussi été un écrivain et un poète d'envergure. La ministre salua la présence de la fille de Nic Klecker, Cathy Klecker, parmi l'audience.

Ce fut ensuite Bernadette Jung, une amie à Nic Klecker qui l'a côtoyé à la Commission Consultative des Droits de l'Homme, qui se souvenait du chemin parcouru avec le professeur décédé en 2008. La commission a en effet été créée en l'an 2000, et Nic Klecker en aura été le fondateur et le président.

Une capacité de révolte contre les injustices

Il avait une capacité de révolte contre les injustices, il fait penser, selon l'oratrice, à l'homme révolté d'Albert Camus. Il a été un homme de cœur et de conviction, il s'est insurgé contre l'expulsion de deux Tunisiens

qui ont ensuite été livrés à la torture dans leur pays. Nic Klecker aura aussi été un ami fidèle.

Dean Spielmann a fréquenté Nic Klecker à la Cour Européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg. Le professeur s'y était engagé entre autre pour l'égalité des enfants naturels et des enfants légitimes, et s'est insurgé contre toute forme de châtime corporel dans l'éducation. En effet, le châtime corporel était très répandu dans la société occidentale, et existait envers les enfants, les apprentis, les élèves dans les écoles. En général, Nic Klecker avait toujours un cœur pour les mal-aimés de la société.

La conférence dédiée à Nic Klecker fut accompagnée par des interludes musicaux et aura été organisée par l'Action des Chrétiens pour l'abolition de la torture, Amnesty International, le Conseil National de Presse, la Commission Consultative des Droits de l'Homme, la Fondation Robert Krieps, la Ligue des Droits de l'homme, la radio 100,7, et le théâtre d'Esch-sur-Alzette. > CM

Partie VI : Annexes

MEMORIAL

Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL

Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 180

10 décembre 2008

Sommaire

COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

Loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg page 2442

Règlement grand-ducal du 21 novembre 2008 portant fixation de l'indemnité des membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg 2444

Loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 22 octobre 2008 et celle du Conseil d'Etat du 11 novembre 2008 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Chapitre 1^{er} – Du mandat et des attributions de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

Art. 1^{er}. Institution et missions de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

(1) Il est institué auprès du Premier Ministre une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, désignée ci-après par les termes «la Commission».

(2) La Commission est un organe consultatif du Gouvernement qui a pour mission la promotion et la protection des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. A cette fin, elle adresse au Gouvernement des avis, études, prises de position et recommandations qu'elle élabore en toute indépendance sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. Dans ses avis elle attire l'attention du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme. Le Premier Ministre transmet les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission à la Chambre des Députés.

(3) La Commission a son siège à Luxembourg.

Art. 2. Modalités de la saisine de la Commission

(1) La Commission émet ses avis, élabore ses études, formule ses prises de position et recommandations soit à la demande du Gouvernement soit de sa propre initiative.

(2) La Commission se saisit de sa propre initiative sur proposition d'un de ses membres et en vertu d'une décision d'autosaisine de l'assemblée plénière.

Art. 3. Autres fonctions et moyens d'action de la Commission

(1) La Commission prend toute autre initiative qui favorise la protection et la promotion des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. Elle propose au Gouvernement des mesures et des programmes d'action qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme.

(2) La Commission suit les processus de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, d'harmonisation de la législation, des règlements et pratiques au niveau national avec ces instruments et de leur mise en œuvre.

(3) La Commission conseille le Gouvernement pour l'élaboration des rapports que le Grand-Duché de Luxembourg doit présenter aux organes régionaux et internationaux de défense des droits de l'Homme en application de ses obligations conventionnelles. A cette fin, le Gouvernement transmet à la Commission toutes les informations qui sont nécessaires pour permettre à la Commission d'exercer sa mission de conseil.

(4) Dans l'exercice de ses missions, la Commission facilite l'échange d'informations entre les institutions et organes nationaux de défense des droits de l'Homme. Elle collabore avec toutes les institutions et organisations internationales, compétentes dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme.

Chapitre 2 – Composition de la Commission

Art. 4. Membres de la Commission

(1) La Commission se compose de vingt et un membres avec voix délibérative au plus, nommés par le Gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans. En outre, le Gouvernement est représenté au sein de la Commission par un délégué qui assiste aux réunions avec voix consultative.

(2) Les membres de la Commission sont des personnes indépendantes représentatives issues de la société civile et choisies en raison de leurs compétences et de leur engagement en matière de droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société.

(3) Le Gouvernement peut décider, sur proposition des trois quarts des membres de la Commission, de révoquer un membre de la Commission.

(4) Si le mandat de membre prend fin avant son échéance normale, le Gouvernement nomme un membre remplaçant, l'avis des membres restants de la Commission ayant été demandé. Les membres ainsi nommés terminent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

Art. 5. Désignation du président et des vice-présidents

(1) Le président et les deux vice-présidents de la Commission sont désignés par la majorité absolue des membres ayant droit de vote pour une durée correspondant à celle du mandat de la Commission. Le vote par procuration est permis. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

(2) Le président coordonne les travaux de la Commission et la représente.

Chapitre 3 – Fonctionnement de la Commission et procédures internes relatives aux travaux de la Commission

Art. 6. Assemblée plénière

(1) L'assemblée plénière réunit tous les membres de la Commission. Elle prend ses décisions à la majorité absolue des membres ayant droit de vote. Le vote par procuration est permis. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

(2) L'assemblée plénière se réunit au moins six fois par an. Elle est convoquée et dirigée par le président de la Commission ou, en son absence, par un des vice-présidents.

(3) Le président ou, en son absence, un des vice-présidents de la Commission convoque et préside les assemblées plénières et propose l'ordre du jour.

(4) Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la Protection des Données, le président du Collège du Centre pour l'Égalité de Traitement et le président de «l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» sont invités aux assemblées plénières de la Commission. Ils assistent aux réunions de l'assemblée plénière avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.

(5) Les réunions de l'assemblée plénière ne sont pas publiques. Ses débats sont confidentiels.

Art. 7. Elaboration et publication des documents émanant de la Commission

(1) Les avis, communiqués, études, prises de position et recommandations de la Commission doivent être adoptés par l'assemblée plénière. Ils sont le produit d'un débat pluraliste et établissent des positions dûment documentées et argumentées. Ils peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire à laquelle se rallient au moins trois des membres de la Commission.

(2) Les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission sont rendus publics après leur communication au Gouvernement.

(3) Le Gouvernement transmet les avis de la Commission relatifs à des projets ou propositions de loi à la Chambre des Députés et au Conseil d'État.

Art. 8. Groupes de travail et experts

(1) Des groupes de travail relatifs à une problématique spécifique peuvent être institués sur décision de l'assemblée plénière.

(2) La Commission et, le cas échéant, ses groupes de travail peuvent avoir recours à des experts auxquels seront confiés des missions ponctuelles d'information et de consultation.

(3) Les réunions des groupes de travail ne sont pas publiques. Leurs débats sont confidentiels.

Art. 9. Règlement d'ordre intérieur

La Commission adopte son règlement d'ordre intérieur en séance plénière.

Art. 10. Rapport d'activités

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

Chapitre 4 – Dispositions financières

Art. 11. Dispositions financières

(1) Les frais de fonctionnement de la Commission sont à charge du budget de l'État. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le secrétariat de la Commission est assuré par des employés de l'État.

(2) Les membres de la Commission ont droit à une indemnité pour leur participation aux réunions des assemblées plénières ou groupes de travail, qui est fixée par règlement grand-ducal.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,
Ministre d'État,
Jean-Claude Juncker*

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

Règlement grand-ducal du 21 novembre 2008 portant fixation de l'indemnité des membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu l'article 11 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg;

Vu l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et considérant qu'il y a urgence;

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et de Notre Ministre du Trésor et du Budget et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. L'indemnité visée à l'article 11 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg est fixée à 25 euros.

Art. 2. Les indemnités sont liquidées à la fin de chaque année sur présentation d'un état collectif indiquant pour les membres de la Commission les sommes dues à titre d'indemnité. Ledit état devra être certifié exact par le Président de la Commission.

Art. 3. Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat, et Notre Ministre du Trésor et du Budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,*

Jean-Claude Juncker

Le Ministre du Trésor et du Budget,
Luc Frieden

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.

Henri

Dépôt : Mme Lydie Err

22.10.2008

PL 5882



1

Motion

La Chambre des Députés

- Considérant que l'adoption du projet de loi portant création de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg permettra à celle-ci de rejoindre au plus vite le Comité International de Coordination des Institutions nationales de protection des droits de l'Homme, qui fonctionne sous les auspices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme,
- Insistant que la Commission des Droits de l'Homme puisse développer pleinement ses potentialités

Invite le Gouvernement

A mettre à la disposition de la CCDH les crédits budgétaires nécessaires afin de garantir le bon fonctionnement du secrétariat de la CCDH, qui est assuré par les employés de l'Etat.

ERA
 B. Jung
 A. Glesener
 M. DRAZ
 CARLO WÄRNER



1

Résolution

La Chambre des Députés

- Saluant le fait que le projet de loi portant création de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg prévoit de manière générale une publicité obligatoire des travaux de la CCDH,
- Estimant que cette plus large diffusion animera le débat politique et contribuera ainsi à une sensibilisation de l'opinion publique aux droits de l'Homme

Décide

D'organiser annuellement un débat public à la Chambre des Députés sur le rapport général sur les activités de la CCDH.

De publier l'intégralité du rapport dans le compte-rendu de la Chambre des Députés.

ERR

Bfuyot

M. Glesener
[Signature]

M. J. BARRER

Wagner
CARLO WAGNER

**Règlement d'ordre interne
de la Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg
en application de l'article 9 de la loi 21 novembre 2008 portant création d'une
Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de
Luxembourg (ci-après, « la Loi »)**

(Adopté par l'assemblée plénière du 13 juillet 2010, modifié le 12 juillet 2011 et le 31 janvier 2012)

Table des matières :

Art. 1: Mission de la CCDH

Art. 2: Composition de la CCDH

2.1: Statut et mandat des membres

2.2: Présidence

Art. 3: Fonctionnement de la CCDH

3.1: Secrétariat

3.2: Assemblée plénière

3.3: Avis, publications

3.4: Groupes de travail

3.5: Dispositions financières

3.6: Rapport d'activités

3.7: Règlement d'ordre intérieur

Art. 1: Mission de la CCDH

1.1 La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après « la CCDH », a comme mission de veiller au respect des droits de l'Homme dans une société pluraliste en accord avec l'article 1^{er} de la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH et des principes de Paris, Résolution CDH mars 1992/54 et Résolution AG ONU A/RES748/134 de décembre 1993. Au sein de la CCDH, les membres travaillent dans un esprit d'ouverture, d'impartialité et de tolérance. L'objectif de leurs avis et publications est de contribuer ainsi de manière constructive et démocratique, au dialogue culturel, social et politique.

Art. 2: Composition de la CCDH

2.1: Statut des membres

2.1.1 : La désignation et la nomination des membres s'effectuent selon la procédure définie par le règlement du Gouvernement en conseil du 28 octobre 2009 et en accord avec les principes de Paris, Résolution CDH mars 1992/54 et Résolution AG ONU A/RES/48/134 de décembre 1993.

2.1.2 : La CCDH estime appropriée une représentation équilibrée de femmes et d'hommes.

2.1.3 : Les membres de la CCDH sont tenus à un devoir de confidentialité. Les débats, votes et documents de travail, pour l'ensemble des travaux, sont strictement confidentiels, à l'égard de toutes personnes, institutions ou autorités étrangères à la CCDH. Cela vaut en particulier pour les avis élaborés par la CCDH, qui restent confidentiels jusqu'au moment de leur publication.

2.1.4 : Chaque membre participe à la CCDH en son nom propre et ne représente, en son sein aucun employeur, aucune institution, organisation ou autorité.

2.1.5 : Chaque membre de la CCDH veille

- à conserver ses qualités désignées à l'article 4 (2) de la loi du 22 novembre 2008 suivant lesquelles il est devenu membre,
- à s'impliquer dans les activités et travaux de la CCDH.
- à ne pas impliquer ni utiliser la CCDH à l'occasion de prises de position ou d'engagements publics lorsqu'ils sont l'expression de ses convictions personnelles,
- à ne pas adopter de comportements, à ne pas tenir de discours, à ne pas publier des propos, à ne pas commettre intentionnellement sur le territoire national ou à l'étranger des actes graves qui nuiraient aux missions exercées et aux principes défendus par la CCDH,
- à ne pas s'engager ni s'exprimer au nom de la CCDH sans mandat de l'assemblée plénière,

- à ne pas porter préjudice à l'honneur et à la compétence de la CCDH ou d'un de ses membres, ni publiquement, ni au sein de la CCDH,

2.1.6 : En cas de manquement supposé par un membre à l'une des obligations mentionnées au présent règlement, la présidence convoque le membre pour l'entendre et, le cas échéant, lui rappeler les termes de ses engagements. Une solution destinée à faire cesser le ou les manquements est recherchée.

A défaut de solution satisfaisante ou en cas de manquement grave ou réitéré, la présidence ou au moins un tiers des autres membres de la commission peut décider d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée plénière, la proposition motivée de l'ouverture d'une procédure de révocation.

Le membre concerné est convoqué, pour être entendu, par courrier recommandé avec accusé de réception et par lettre simple, au moins un mois avant la date de l'assemblée plénière.

Le courrier précise les griefs reprochés. Il indique aussi qu'une décision de proposition de révocation peut être prise à son encontre, même en son absence. Il invite le membre à fournir par écrit ses observations sur les griefs reprochés et la procédure envisagée.

Après débat contradictoire en assemblée plénière avec le membre dont la révocation est envisagée ou en son absence, après avoir été dûment convoqué, l'assemblée plénière peut adopter la proposition de révocation, à bulletin secret et à la majorité des trois-quarts des membres présents ou représentés.

La décision de proposition de révocation, assortie des observations écrites du membre concerné, est notifiée par courrier recommandé au Gouvernement.

2.2. Présidence

2.2.1 : La présidence se compose du /de la /président-e et de deux vice- président-e-s. Le/la vice-président-e, le/la plus ancien-ne en fonction, remplace le/la président-e dans ses fonctions en cas d'empêchement.

Le/la président-e ou un des vice-président-e-s

- veille au bon fonctionnement de la Commission et à une communication respectueuse entre les membres et le personnel
- dirige les débats au sein de la CCDH et recherche le consensus en vue d'un vote à l'assemblée plénière,
- assure la représentation de la CCDH, tant sur le plan national que sur le plan international,
- assure la communication avec les médias, assistée de membres des groupes de travail concernés et du/ de la secrétaire général-e.

2.2.2 : En cas d'urgence motivée, lorsque des faits actuels (et suffisamment graves) nécessitent une réaction immédiate de la CCDH sans qu'une assemblée plénière

extraordinaire puisse être convoquée en temps utile, la présidence peut le cas échéant:

- recommander au ministre compétent de surseoir provisoirement à l'exécution d'une pratique ou d'une décision dans l'attente d'une prise de position de la part de la CCDH.
- rappeler publiquement les principes généraux des droits de l'Homme applicables en la matière,
- décider qu'il soit procédé à un vote à distance par tous les membres de la CCDH sur un projet de prise de position de la CCDH élaboré par la présidence. Dans ce cas, la présidence rendra compte à l'assemblée plénière suivante de la mesure d'urgence exercée et des motifs à sa base en vue d'une ratification par l'assemblée

2.2.3 : La présidence se réunit en bureau de la CCDH. Elle est assistée, avec voix consultative, du/de la secrétaire général-e. Elle fait le bilan de l'assemblée plénière antérieure et prépare l'assemblée plénière suivante. Elle fixe les ordres du jour des assemblées plénières, propose un calendrier de réunions annuel et un programme de travail annuel, examine les comptes de l'année ainsi que les demandes budgétaires pour l'exercice suivant, présentés par le/la secrétaire général-e.

2.2.4 : La présidence analyse les cas de défaillance ou d'empêchement des membres.

Art. 3: Fonctionnement de la CCDH

3.1: Secrétariat

3.1.1 : Le secrétariat, placé sous l'autorité de la présidence, est dirigé par le/la secrétaire général-e.

Il/Elle

- assiste aux assemblées plénières et aux réunions des groupes de travail,
- est chargé-e de la gestion administrative et financière de la CCDH,
- assure le suivi des travaux administratifs,
- veille à mettre à la disposition des membres la documentation nécessaire pour la réalisation des travaux,
- gère les sites internet et intranet mis à disposition de tous les membres de la CCDH pour des fins d'information directe et transparente sur toutes les activités de la CCDH.
- est responsable des publications de la CCDH,
- peut être mandaté-e pour représenter la CCDH comme la présidence.

3.1.2 : Les procédures à adopter par l'assemblée plénière et concernant les diverses activités au sein de la CCDH seront décrites dans le guide des procédures annexé au règlement d'ordre intérieur. Les procédures sont à respecter par les membres et le personnel de la CCDH.

3.2: Assemblée plénière

3.2.1 : L'assemblée plénière est l'organe principal de la CCDH. Elle est composée de tous les membres présents et/ou représentés et du/de la secrétaire général-e respectivement d'un remplaçant en cas d'empêchement.

3.2.2 : A l'exception de la gestion des affaires courantes qui est assurée par la présidence avec le secrétariat et des cas d'urgence, toutes les décisions de la CCDH doivent obligatoirement être prises par l'assemblée plénière.

3.2.3 : L'assemblée plénière se réunit sur convocation de la présidence ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres. La présidence peut, si elle le juge utile, convoquer une assemblée plénière extraordinaire.

3.2.4 : La convocation est adressée par la présidence, par écrit ou par courrier électronique, à l'ensemble des membres au moins une semaine avant la réunion. La convocation contient l'ordre du jour et les autres documents à examiner en assemblée plénière. En cas d'urgence, et à titre exceptionnel, les autres documents peuvent être remis lors de la séance.

3.2.5 : Les membres de la CCDH doivent, en cas d'empêchement à leur présence à une assemblée plénière, en informer préalablement la présidence ou le secrétariat.

3.2.6 : En cas d'absence, tout membre peut transmettre une procuration de vote à un autre membre votant de la CCDH. Les procurations sont remises au secrétariat. Un membre votant ne peut être porteur que d'une seule procuration.

3.2.7 : L'assemblée plénière ne peut délibérer que si la majorité de ses membres en fonction est présente ou représentée. Le défaut de quorum sera dûment constaté dans le rapport.

3.2.8 : L'assemblée plénière adopte son ordre du jour, sur proposition de la présidence, au début de chaque séance. Les membres présents et/ou représentés peuvent proposer au vote un changement de l'ordre du jour ou introduire une question urgente à traiter séance tenante.

3.2.9 : La présidence veille à ce que tous les membres de la CCDH puissent s'exprimer et à ce que le temps de parole soit équitablement réparti. La durée des assemblées plénières peut varier suivant l'ordre du jour.

3.2.10 : Les membres de la CCDH ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect. Le membre qui risque d'avoir un conflit d'intérêt en relation avec un élément discuté au sein de l'assemblée plénière, est tenu d'en prévenir la présidence au préalable et de faire mentionner cette déclaration au rapport. Alors qu'il peut faire une déclaration générale relative à cet élément avant la délibération, il ne peut prendre part ni à cette délibération ni à un vote relatif à cet élément.

3.2.11 : Le rapport des séances est tenu par le secrétariat. Il indique le nom des membres présents, absents (avec ou sans excuse), les questions traitées et les conclusions, voire les décisions adoptées. Le rapport adopté est signé par la présidence et le secrétariat. Le rapport résume le débat et contient une liste

encadrée des décisions prises. Le rapport de la séance précédente est communiqué aux membres en même temps que la convocation pour la séance suivante et soumis à leur approbation au début de cette séance. Tout membre a le droit de contester le contenu du rapport. Si les réclamations sont considérées comme fondées par la majorité des membres présents ou représentés, le secrétariat est chargé de présenter, séance tenante ou, au plus tard, pour la séance suivante, un texte remanié conforme à la décision de la CCDH.

3.3: Communications

3.3.1 : Lorsqu'un texte (avis, étude ou rapport) est soumis à l'adoption de l'assemblée plénière, il peut donner lieu à des propositions d'amendements, soit avant la séance (par écrit), soit lors des délibérations. En assemblée plénière, le rapporteur présente le projet de texte arrêté par le groupe de travail ainsi que les amendements présentés par les membres.

3.3.2 : Si trois membres au moins se mettent d'accord pour formuler une prise de position minoritaire, ils doivent la communiquer à la présidence au plus tard trois jours après l'adoption de l'avis par l'assemblée plénière. La prise de position minoritaire signée sera communiquée à tous les membres avant d'être annexée à l'avis et publiée selon les mêmes modalités.

3.3.3 La CCDH communique avec l'extérieur par voie de conférences de presse ou tout autre moyen. Dans ce cadre, il y a moyen de faire embargo.

3.4: Groupes de travail

3.4.1 : Un groupe de travail est composé d'au moins trois membres.

3.4.2 : Le mandat des groupes de travail est défini par l'assemblée plénière. En cas d'urgence, la présidence mandate un groupe de travail d'une mission définie à confirmer par l'assemblée plénière suivante.

3.4.3 : La CCDH et les groupes de travail fixent en commun leur calendrier de réunions. Ce calendrier des réunions de travail peut être modifié en cas de non - disponibilité imprévue d'un ou de plusieurs membres. Dans ce cas, le secrétariat fait un communiqué par voie électronique de la mise à jour du calendrier. Les groupes de travail élisent en leur sein un membre présidant le groupe de travail.

3.5: Dispositions financières

3.5.1 : Pour l'accomplissement de sa mission, la CCDH gère librement les crédits nécessaires inscrits au budget des services du Premier Ministre.

3.5.2 : Toute dépense supérieure à 1000 € doit être approuvée par l'assemblée plénière.

3.6: Rapport d'activités

3.6.1: Le secrétariat élabore le rapport annuel d'activités avec les contributions des membres. Le rapport d'activités est adopté en assemblée plénière.

3.6.2 : Conformément à la résolution du 22 octobre 2008 de la Chambre des Députés, le rapport d'activités de la CCDH est transmis à la Chambre pour qu'elle puisse « organiser annuellement un débat public sur le rapport général sur les activités de la CCDH. ».

3.7: Règlement d'ordre intérieur

3.7.1 : Le règlement d'ordre intérieur est adopté et peut être révisé à la majorité absolue des voix des membres présents et représentés.

3.7.2 : Un exemplaire du règlement d'ordre intérieur est remis à chaque membre présent et/ou représenté de la CCDH.



Le Gouvernement en Conseil,

Vu l'article 4 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg ;

Considérant les Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions de défense des droits de l'homme qui doivent être respectés afin de pouvoir participer aux réunions du Comité international de Coordination des Institutions nationales de Protection des Droits de l'Homme ;

Considérant l'attachement du Gouvernement à une composition pluraliste de la Commission consultative des Droits de l'Homme ;

Considérant que les membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme sont, en application de l'article 4 paragraphe 2 de la loi du 21 novembre 2008, des personnalités issues de la société civile et choisies en raison de leurs compétences et de leur engagement en matière des droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société ;

Arrête :

Art. 1^{er}. Les membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme sont nommés par le Gouvernement en Conseil, après avis d'un comité composé des présidents du Conseil national des Femmes, d'Amnesty International Luxembourg, de la Caritas Luxembourg et de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture Luxembourg ainsi que du directeur de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Les membres du comité s'expriment en leur nom personnel.

Art. 2 La Commission consultative des Droits de l'Homme transmet toute proposition de nomination au Premier Ministre. La proposition de nomination est accompagnée d'un avis motivé qui tient compte des critères fixés à l'article 4 paragraphe (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 3 Le Premier Ministre adresse la proposition de nomination dans les quinze jours de la réception au comité visé à l'article premier. Le comité, qui veille à une composition pluraliste de la Commission consultative des Droits de l'Homme, adopte son avis à la majorité simple dans un délai d'un mois.

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

Approuvé par le Conseil
de Gouvernement en sa
séance du 28 OCT. 2009

Luxembourg, le

Les membres du Gouvernement,

PRINCIPES DE PARIS

PRINCIPES CONCERNANT LE STATUT ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

En octobre 1991, le Centre pour les droits de l'homme a organisé des rencontres internationales pour examiner et mettre à jour les informations sur les institutions nationales chargées des droits de l'homme. Ont participé à ce séminaire des représentants d'institutions nationales, d'Etats, de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, ainsi que d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

Outre qu'ils ont échangé des vues sur les dispositions existantes, les participants à ces rencontres ont élaboré une série exhaustive de recommandations sur le rôle, la composition, le statut et les fonctions des institutions nationales chargées des droits de l'homme. Ces recommandations, qui ont été approuvées par la Commission des droits de l'homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993), sont résumées ci-après.

A. Compétences et attributions

1. Une institution nationale est investie de compétences de protection et de promotion des droits de l'homme.

2. Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.

3. Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :

a) Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme. L'institution nationale peut décider de les rendre publics. Ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative de l'institution nationale se rapportent aux domaines suivants :

i) Toutes dispositions législatives et administratives, ainsi que celles relatives à l'organisation judiciaire destinées à préserver et étendre la protection des droits de l'homme. A cet égard, l'institution nationale examine la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et fait les recommandations qu'elle estime appropriées en vue de s'assurer que ces textes soient respectueux des principes fondamentaux des droits de l'homme. Elle recommande, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;

- ii) Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;
 - iii) L'élaboration des rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;
 - iv) Attirer l'attention du gouvernement sur les situations de violations des droits de l'homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement.
- b) Promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'Etat est partie, et à leur mise en oeuvre effective;
 - c) Encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en oeuvre;
 - d) Contribuer aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;
 - e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme;
 - f) Etre associée à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en oeuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;
 - g) Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant l'opinion publique notamment par l'information et l'enseignement, en faisant appel à tous organes de presse.

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :

- Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;
- Des courants de pensées philosophiques et religieux;

- D'universitaires et d'experts qualifiés;
- Du parlement;
- Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'Etat et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition.

C. Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit :

1. Examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant;
2. Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence;
3. S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations;
4. Se réunir sur une base régulière et autant que de besoin en présence de tous ses membres régulièrement convoqués;
5. Constituer en son sein en tant que de besoin des groupes de travail et se doter de sections locales ou régionales pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions;
6. Entretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme (notamment ombudsmen, médiateurs, ou d'autres organes similaires);
7. Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer des rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la protection et la promotion des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

D. Principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Une institution nationale peut être habilitée à recevoir et examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elle peut être saisie, par des particuliers, leurs représentants, des tierces parties, des organisations non gouvernementales, des associations et syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des commissions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

1. Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes, ou, le cas échéant, en ayant recours en tant que de besoin à la confidentialité;
2. Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès;
3. Se saisir des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;
4. Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou réformes des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés rencontrées par les auteurs des requêtes pour faire valoir leurs droits.

