



**RAPPORT D'ACTIVITES
2016**

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

Impression : CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Table des matières

<i>Avant-propos du Président</i>	7
<i>Partie I : Les droits humains déclinés</i>	9
1. Réfugiés sans refuge ou ce que veut dire « perdre son foyer », Smaïn Laacher.....	11
<i>Partie II : Les activités de la CCDH en 2016</i>	19
1. Avis de la CCDH	21
2. Activités de sensibilisation et de promotion des droits de l'Homme	22
3. La CCDH en tant que Rapporteur national sur la traite des êtres humains.....	25
4. La CCDH en tant que mécanisme national de promotion et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées	30
5. Entrevues et échanges avec des ministères et organes de défense des droits de l'Homme	33
6. Activités internationales de la CCDH	35
<i>Partie III : La CCDH</i>	37
1. Composition de la CCDH en 2016	39
2. Structure de la CCDH	40
3. Organisation et fonctionnement.....	40
4. Communication	41
<i>Partie IV: Annexes</i>	43
1. Avis de la CCDH	44
2. Législation	96

Avant-propos du Président

Vous tenez en main le rapport d'activités de la Commission consultative des Droits de l'Homme. Celui-ci porte sur l'année écoulée, je vous en souhaite bonne lecture. Il ne rend qu'insuffisamment compte de toutes nos activités qui se sont déroulées au courant de cette année et ne reprend, de façon synthétique, que les plus grands thèmes.

Ce fut une année chargée en travail, surtout du fait que nos ressources ont été utilisées pour une grande part pour la préparation et la rédaction du Rapport sur la traite des êtres humains que nous avons remis il y a maintenant quelques jours. Cela a représenté une lourde charge et a eu pour conséquence que d'autres travaux, comme la rédaction d'avis sur des projets de loi, ont pris un certain retard.

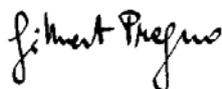
Parmi les points qui m'ont semblé très important en 2016, je voudrais tout particulièrement souligner la rencontre avec Smaïn Laacher à l'occasion du 10 décembre 2016, qui est la Journée des droits de l'Homme. Monsieur Laacher, professeur de sociologie à l'Université de Strasbourg, est un éminent spécialiste des questions liées à la problématique des réfugiés et c'est à cet effet qu'il avait été invité pour une conférence qu'il a tenu devant une assemblée nombreuse. Je suis particulièrement heureux que le conférencier ait accepté de rédiger un article qui reprend en grand les thèmes qu'il a abordés. Cet article, qui figure dans ce rapport, est exemplaire à plus d'un titre : avec une grande expertise et beaucoup d'humanité Monsieur Laacher y donne une idée des enjeux que représente le fait pour des femmes, des hommes et des enfants de devoir quitter un pays dévasté par des conflits pour aller, comme il le disait si bien, « n'importe où ». J'invite tous les lecteurs de lire cet article, de se l'approprier. Cela en vaut la peine.

Je tiens encore à remercier tout particulièrement nos deux permanentes de la CCDH : Mmes Fabienne Rossler, secrétaire générale, qui coordonne nos activités, et Anamarija Tunjic, notre juriste. Sans leur apport la CCDH ne serait pas ce qu'elle est.

Un grand merci

- aux 20 membres de la CCDH pour leur contribution régulière et compétente,
- au Premier Ministre et à tous les membres du gouvernement,
- à Madame Maquil, membre avec voix consultative de la CCDH représentant le gouvernement, ayant remplacé Monsieur Luc Feller qui a assumé d'autres fonctions dans le courant de l'année,
- à tous nos partenaires et collaborateurs, en particulier les membres observateurs aux assemblées plénières de la CCDH que sont les représentants de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, du Centre pour l'égalité de traitement, de la Commission nationale pour la protection des données et du Médiateur.

Gilbert Pregno



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

Partie I : Les droits humains déclinés

1. Réfugiés sans refuge ou ce que veut dire « perdre son foyer », Smaïn Laacher

Smaïn Laacher est professeur de sociologie à l'Université de Strasbourg. Il est chercheur associé à l'Institut nationale des études démographiques (UR12) et Membre associé au Centre d'étude des mouvements sociaux (CNRS-Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales). De 1998 à 2014 il fut Juge assesseur représentant le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à la Cour nationale du droit d'asile (Paris). **Smaïn Laacher** est spécialiste des questions relatives à l'immigration et aux mouvements migratoires internationaux et aux déplacements forcés de populations. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles. Notamment : *Femmes invisibles. Leurs mots contre la violence*, Paris, Calmann-Lévy, 2008 ; Smaïn Laacher (sous la direction), *Dictionnaire de l'immigration en France*, Paris, Larousse, 2012 ; *Ce qu'immigrer veut dire*, Paris, Le Cavalier Bleu, en 2012 ; *Des hommes et leurs mondes ; Mouvements migratoires. Une histoire française*, éditions L'Âge d'Homme, 2016 (avec la collaboration de Benjamin Stora, Geneviève Jacques et Jacques Toubon).

Smaïn Laacher était l'intervenant lors de la conférence de la CCDH *Exil forcé et dépossession. Perdre son foyer, un lieu où l'on ne reviendra jamais* à l'occasion de la journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2016. L'article ci-dessous reprend son discours tenu à cette occasion.

Celles et ceux qui nous sont arrivés exténués fuyant la mort par la route au cours de l'année 2015 n'avaient jamais sollicité personne pour les porter et les déposer très précisément dans tel ou tel pays européen. Leur nouveau pays d'asile et d'accueil s'est imposé à eux plus qu'ils ne se sont imposés à lui. Ils découvrent (dans tous les sens du terme) l'Angleterre, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg etc. à pied par la frontière et les gardes-frontières. Et cette découverte ne se mue pas en un bonheur indescriptible. Mais, les uns et les autres, n'ont pas quitté leur pays pour un pays précis mais pour aller « n'importe où ». Pourquoi vouloir se rendre dans un lieu sans nom ? Est-ce que cela signifie que tous les lieux se valent ? En fait, ce n'est pas « partir n'importe où » qu'il faut entendre, ils disent en réalité qu'ils voulaient partir pour n'importe où, autrement dit pour un pays qui ne ressemble pas au leur. Et qu'est-ce qu'un pays qui est perçu comme différent du sien ? Un pays où la vie n'est pas une vie si elle se réduit à la seule survie et si la seule appartenance à la communauté est réduite à sa seule identité ethnique et sexuelle. Le « clandestin » (appelons-le ainsi par commodité terminologique) se retrouve coincé dans un pays transit, jamais dans le pays de ses « rêves ». Ne pas être à sa place : c'est ne pas faire ce qui doit être fait au moment où il faut le faire. Partout et toujours, dans son pays d'origine et dans son nouveau pays d'accueil. Voilà ce qui caractérise la biographie des uns et des autres.

Mais après avoir quitté un pays dévasté par la guerre, la misère et l'absence de droits, la vie ne se résume pas à se laisser glisser malgré soi, dans la condition de l'immigré regrettant chaque jour la séparation et la distance qui le sépare d'avec les siens. Attendre (un retour, des retrouvailles, etc.) ailleurs que chez soi éloigne de son pays ; éloigne de ce qui a été « abandonné », même si le retour devient possible, jamais le temps perdu lié à l'attente ne peut être regagné. L'attente prive d'une entrée dans le monde commun. L'acte d'immigrer est ressenti comme un acte coupable, une sorte d'anomalie, en un mot partir en laissant les autres derrière soi est vécu comme une faute. Cette culpabilité fait du retour sur le passé un sentiment obsessionnel. Pendant qu'on attend, on ne construit rien.

Quand on n'a pas de chez soi (sans distinction : une maison et un pays), on ne parle pas de choses et d'autres. On parle entre soi de thèmes toujours identiques et sans cesse ressassés : visa, documents de voyage, papiers d'identité, de la famille, des souvenirs, etc. On ne parle de patrie et de terre natale qu'avec ceux qui n'en ont plus, pas avec ceux qui en ont une. Il n'est question que d'abri et de liens rompus. Une exilée me disait que son corps était en Angleterre mais que sa tête était restée dans son pays (au Sierre Leone). Cette expérience est universelle une fois en terre d'immigration. Dans la majorité des cas, l'immigration forcée n'a pas fait que briser les liens avec le reste de la famille. La ligne de la continuité et de la transmission est rompue. Les uns et les autres ne sont pas arrivés dans leur nouveau pays, ils sont arrivés dans un nouveau pays.

En réalité, il n'y a pas de nouveau pays pour ceux qui viennent d'en quitter un. La terre natale, au sens strict, est la terre de son enfance et de sa jeunesse. Même s'ils acquièrent au fil du temps une plus grande assurance en terre d'immigration, ce qui aura été perdu l'aura été à jamais. Exactement comme de la même manière, il n'y a qu'une seule enfance et qu'une seule jeunesse. Cette appartenance naturelle au monde d'autrui n'existe pas et ne peut pas exister quand on est immigré.

Être immigré ne se réduit pas à une condition sociale ou juridique, c'est avant tout une condition ontologique, une manière d'être dans le monde des autres se traduisant par une difficulté sans fin à l'habiter et à être habité par lui.

La présence de l'immigré (qu'il soit régulier ou clandestin n'a ici aucune importance) traduit comme une anomalie dans l'ordre des sociétés et des relations entre les sociétés : il est là, mais idéalement, il devrait être ailleurs, chez lui dans son pays, sa nation, son territoire. Il est un déplacé du désordre géographique et des rapports de force entre nations, un déplacé de l'espace.

Dès qu'ils sont arrivés dans un pays européen, ils se mettent à la recherche d'un travail. Le travail est vécu comme une source de revenu mais aussi comme une thérapie ; le travail sert à lutter contre la culpabilité qui les ronge chaque jour qui passe. Mais en aucun cas, le travail ne constitue, ni ne constituera un « succédané mobile de la patrie », pour reprendre la belle formule de Jean Améry. Cela signifie, dans le cas des personnes que j'ai rencontré, qu'elles ne remplaceront jamais leur terre natale par le travail car ils n'ont que le travail. Un travail dans lequel il n'y a pas de distinction entre condition d'immigré et position professionnelle : dans un espace d'interconnaissance le plus souvent fortement réduit, travailler et vivre tendent à se confondre ; on travaille pour faire vivre les siens, on travaille pour vivre et aussi parce que cela oblige à vivre lorsque les conditions d'existence sont invivables. Le travail de l'immigré par lequel l'immigré définit tout son être et par lequel la société définit tout son être, sera, tout au plus, la manifestation de son honnêteté sociale.

Aussi, la religion, la puissance économique, la célébrité, la reconnaissance sociale sont autant de formes spécifiques de chez soi mobile susceptible d'atténuer la douleur inhérente à la perte de la terre natale. Cela vaut, il est vrai, pour les intellectuels et plus spécialement pour les écrivains. L'écrivain exilé, par la médiation de l'écriture, est à la recherche de l'absolu, de valeurs morales, de liberté. Et j'ajouterai de la quête de soi. Dans ce cas, la notion d'exil est presque redondante avec l'écriture. L'exil des écrivains

(célèbres ou non) devient une propriété fondamentale du statut d'écrivain. Ensuite, il paraît improbable, sauf à avoir une vision littéraire et métaphysique de l'exil, que « tous les coins de la terre se valent ». Ou alors il faut aussitôt préciser que « tous les coins de la terre se valent » dans l'absolu, en théorie, en aucun cas en pratique. Il faut avoir une maison à soi, une terre à soi, un pays à soi, une nationalité à soi pour faire mine de ranger du côté des postures réactionnaires ces éléments pourtant au fondement de ce que l'on appelle, souvent avec solennité, la citoyenneté. Le désir de terre natale, chez tous ceux que j'ai rencontrés, est à mille lieux d'une vision nationaliste de la nation et du monde ; ce n'est pas non plus la revendication d'un territoire ou d'un morceau de territoire.

Que l'on soit un immigré ordinaire, un clandestin en transit, un demandeur d'asile ou un réfugié, la notion de terre natale revêt la même signification : l'émigration est un acte de rupture corporelle et affective d'abord avec un territoire sur lequel existaient une population et un ordre politique, culturel et moral.

Mais s'il est vrai de dire que l'émigration est la cause de la rupture, il importe de rappeler ce fait fondamental : l'émigration en tant que phénomène social résulte de l'effondrement des structures sociales et des cadres symboliques qui maintenaient et reproduisaient la société (au moins la société locale). L'histoire de cette rupture, et donc de ceux qui l'incarnent dans leur chair et leur malheur, se confond avec l'histoire de la guerre comme forme exacerbée de la misère et de l'exclusion.

Ainsi, les uns et les autres sont devenus des personnes dépossédées d'un foyer. Rapportée à l'immigration et à ces millions de personnes sans assignation, la notion de foyer recouvre des enjeux fondamentaux souvent peu explicités.

Originellement, le foyer ne désigne pas l'espace domestique et sa morale ni, d'ailleurs, la patrie (homeland) pour laquelle on sacrifie sa vie. Même si l'espace domestique et la patrie ont quelques similitudes structurales : dans les deux cas, ce sont des lieux de protection des personnes qui se présentent sous forme d'abri et d'asile et des lieux où il existe des biens qui sont la propriété soit de la famille, soit de la nation ou du foyer national. Mais le foyer est aussi et avant tout un espace central d'où provient les choses et les événements. Il est le centre du monde non pas au sens topographique mais au sens existentiel : lieu où se réunit la famille et qui se confond avec la famille, lieu de la chaleur et lieu où on fait du feu, lieu où on est à l'abri, lieu où l'asile est possible. Le foyer est le centre du monde et d'où provient toute chose, non parce que c'est un lieu où l'on habite mais parce que c'est un lieu où l'on peut revenir et un lieu où l'on peut se réfugier (au sens du refuge et non de la protection juridique). Le foyer est le lieu d'où l'on part mais aussi le lieu où l'on revient nécessairement : rentrer dans son foyer c'est aussi rentrer dans son pays natal comme on revient chez soi.

Sans foyer, la vie se fragmente, perd de son unité et de son sens. Je me souviens de cette phrase de Hussein : « Aujourd'hui, je tourne comme un fou autour de moi ». Ou de cette autre remarque d'un clandestin : « marcher sans but parce qu'on ne peut pas avoir de place nulle part ; c'est comme si la planète était une immense prison ». Devenir soi-même le seul centre du monde est la trace sans équivoque d'une confusion des sphères (dedans-dehors, public-privé, subjectif-objectif, national-étranger, etc.), et au-delà, d'un effritement du sens du monde, d'un monde devenu proprement in/sensé. Tourner autour de soi ou avoir la « planète » comme horizon

sans fin, une prison à ciel ouvert et sans barreau, souligne l'absence de foyer dans lequel on ne peut plus revenir, ni se réfugier.

L'absence de foyer signifie une absence de lieu. Quitter son pays pour aller à la recherche d'un travail ou fuir une persécution, c'est traverser des mers et des frontières et parcourir des milliers de kilomètres, mais dans le même geste, celui d'émigrer pour devenir immigré, défaire et se défaire du sens du monde ancien sans habiter aucun monde nouveau.

Peter Berger, dans un texte remarquable sur l'exil, analyse finement ce qui fonde le foyer comme centre du monde. C'est là, dans le foyer, écrit-il, que se croisent deux lignes : la « ligne verticale » et la « ligne horizontale ». La ligne verticale est celle qui monte au ciel et qui descend jusque sous la terre, au pays des morts. La ligne horizontale représente la « circulation terrestre : toutes les routes qui mènent à travers la terre à d'autres lieux ». Au foyer, explique encore Peter Berger, l'on est au plus près des dieux du ciel et des morts sous la terre.

Combien de fois n'ai-je entendu lors de mes conversations avec des clandestins que leur seule hantise c'était de « mourir seul comme un chien », loin des leurs et de leur territoire. N'est-ce pas cela que signifie l'expression « vouloir mourir auprès des siens » ? C'est d'ailleurs lors d'un décès dû aux conditions inhumaines du voyage clandestin ou dans un pays de transit que chacun est ramené, avec violence, à cette terrible vérité : celui qui a quitté les siens, volontairement ou non, ne retrouvera plus jamais une nouvelle terre où se croiseront la ligne verticale et la ligne horizontale. Les deux lignes qui structuraient toute l'existence de chacun et du groupe.

Loin de son foyer, la rupture sera définitive entre lui et les morts qui sont aussi ses morts. En terre d'immigration, les dieux seront devenus inaccessibles dépourvus de leurs pouvoirs sur leurs communautés, puisqu'ils seront devenus des dieux sans communauté ni territoire, ni expressions publiques. La ligne verticale se réduira alors à sa plus simple et, d'une certaine façon, à sa plus pauvre expression, celle d'un monde vécu tournant sans cesse autour de lui-même. Quant à la ligne horizontale, elle sera débarrassée de tous ses appuis et de ses points fixes constituant « une sorte de plaine de distance nue, balayée par tout ce qui la traverse ».

Aujourd'hui, sur les routes ou sur les mers, quand il y a danger ou lorsque l'errance devient insupportable, les multiples avantages symboliques qu'offrait le croisement de ces deux lignes sont hors de portée; reste le sentiment ou le souvenir que le déplacement entretient.

Je ne mets pas sur le même plan des registres différents :

- la solitude et l'isolement dans des grandes villes cosmopolites et la misère et la violence qui régnait dans sa ville ou son village d'origine ;
- la violence symbolique de la ville d'accueil et la domination étouffante des hommes sur les femmes, etc.

Bien sûr, et chacun en conviendra, mieux vaut des soucis normaux, même dans un pays quelque peu suspicieux, que l'arbitraire sans recours, l'assassinat comme seul mode de règlement des conflits ou l'impossibilité de se nourrir et de nourrir sa famille.

Pourtant, émigrer pour devenir un clandestin ou un immigré ordinaire, c'est immanquablement se trouver dessaisi de son foyer (le centre du monde) et penser qu'il sera toujours possible de le réaménager dans le monde des autres dont la principale caractéristique est d'apparaître, au moins dans un premier temps, comme confus et désorganisé.

Malheureusement, quand on émigre, il n'est pas possible d'emmener avec soi l'intersection des deux lignes comme le faisait et le font toujours les nomades qui, sans cesse en déplacement dans des univers cohérents entre eux, en même temps qu'ils déplaient leurs tentes pliaient dans le même mouvement leurs deux lignes.

Dans cette configuration, la ligne horizontale et la ligne verticale ne sont pas seulement des éléments du déplacement, elles sont constitutives de l'esprit même de la circulation qui, tôt ou tard et quelles que soient les routes empruntées, mène et ramène au foyer ; le lieu d'où partent toutes les routes pour aller vers tous les lieux.

Les objets peuvent s'échanger, jamais les foyers. On n'échange pas un foyer contre un autre.

Aucune négociation, ni aucun arrangement ne sont possibles, ni même imaginables, dans ce domaine. Le foyer est unique parce qu'il n'existe, par définition, qu'un seul centre du monde.

Une fois en terre d'immigration, et cela est particulièrement vrai pour les « clandestins » et les demandeurs d'asile, la première expérience sera bien celle d'une conscience aiguë de la perte définitive du foyer en échange d'un hébergement.

D'ailleurs, tout le dispositif en matière de logement des étrangers nouvellement arrivés est construit sur l'idée de la prise en charge, absolument tout le contraire de l'idée de propriété de soi et de maîtrise de ses ressources. Quand, par exemple, les demandeurs d'asile attendent leur statut de réfugié, ils sont hébergés (pour les plus chanceux) dans des centres de transit appelés Centre d'accueil pour demandeurs d'asile ou CADA. Lorsqu'ils obtiennent le statut de réfugiés, ils sont accueillis dans des Centres provisoires d'hébergement ou CPH. Depuis quelques années, les réfugiés peuvent aussi être hébergés en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Des associations interviennent en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés pour les aider à trouver un logement en recourant par exemple au système du bail glissant. Le bail glissant permet à un « public défavorisé » (c'est le langage employé par les professionnels) d'accéder à un logement ordinaire par le biais d'une sous-location avec un « accompagnement social » pendant une durée déterminée avant de faire passer (« glisser ») le bail au nom du sous-locataire. L'objectif est « d'accompagner » ces populations vers leur « autonomie dans le logement ».

Dans l'esprit, en pratique et dans les mots, tous ces dispositifs renvoient au provisoire et à l'absence de choix. Alors que le foyer a partie liée au sacré et à la sacralisation (aux dieux et aux morts), le Centre d'accueil ou le Centre d'hébergement provisoire dans lesquels sont accueillies ces populations de partout et de nulle part, signe la nature profane du lieu d'habitation. Ce n'est plus l'histoire collective d'une vie que traduit le foyer mais, au mieux, le lieu anonyme où chacun peut être de nouveau nommé par son seul nom.

Ce sentiment bien connu de tous les immigrés, « clandestin » ou non, consistant à avoir le mal du pays prend tout son sens dans cette interprétation générale. Le mal du

pays n'est ni de « l'auto-compassion », ni de la nostalgie, ni l'amour de la patrie, mais de l'autodestruction, autrement dit la reconnaissance d'un désaveu général : celui de l'ancienne société qui en vous excluant de son espace naturel a, dans le même geste, brisé la certitude que recevoir de l'aide était une expérience fondamentale de la vie en commun ; celui de la société d'accueil qui bien souvent, en désavouant ce que vous avez été un jour (un homme sans travail, un « inutile » chez soi, un militant politique, etc.) ou toujours (une femme opprimée et violentée en tant que femme), fait que vous ne l'avez jamais été. Haine de soi et haine de son pays se conjuguent alors pour produire, parfois de manière irrémédiable, une perte de la confiance dans le monde. J'avais alors oublié que cette douleur capitale, ce que l'on nomme d'habitude le « mal du pays », n'était pas dicible et ne s'exposait pas, sauf sous la forme du folklore, de chants évocateurs, de poèmes lyriques ou de romans. Cette douleur capitale relève en réalité de l'intimité, de l'intériorité : seul, ou une fois seul avec soi-même, cette douleur capitale se déploie sans limite ; la haine de soi et la haine de son pays s'unissent pour provoquer cette lente autodestruction de soi-même.

Mais, à défaut d'un exposé en règle sur ces questions à la fois très douloureuses et très personnelles, à plusieurs reprises, des femmes et des hommes ont évoqué, pour les unes, la prostitution comme ultime descente aux enfers, pour les autres la folie comme procédé de déni de réalité.

Dans les deux cas, il s'agit de s'abîmer pour ne plus faire l'effort de s'appartenir ; ne plus s'appartenir pour ne plus avoir à lutter chaque jour, et ne plus lutter chaque jour pour ne plus avoir du matin au soir à supporter l'insupportable.

Pourtant, à défaut de posséder un foyer qui protège et dans lequel on peut revenir se réfugier, il reste au clandestin ou au demandeur d'asile à travailler patiemment à la construction d'une routine quotidienne, autrement dit à s'enraciner dans les habitudes. Les éléments constitutifs d'un abri, dans ce cas de figure, ne sont pas les objets qui lui donnent une âme, un esprit, une histoire, ces populations ne possèdent que le strict nécessaire qu'elles trimbalent (au sens strict) ici et là avec peine.

Ce sont un repli sur soi et des pratiques chaque jour identiques qui les font tenir debout et qui les persuadent qu'ainsi ils s'acquittent de leurs obligations à l'égard de leur communauté ou de leur groupe.

Aller chaque matin travailler, se raser ou « s'arranger pour être une femme », prendre le même trajet, revoir les mêmes personnes, avoir une opinion, montrer chaque jour de l'intérêt pour les difficultés dans lesquelles se débat son pays, regarder la télévision, parfois plaisanter, devenir familier aux habitants de sa rue ou de son quartier, prendre son café ou son déjeuner dans le même endroit, etc., voilà autant de gestes et d'actions banales dont la vocation est bien de protéger et de stabiliser le cours de la vie ordinaire.

L'existence de ce qu'ils appellent l'espoir préserve, peut-être en dernier lieu, les uns et les autres du malheur et de la négation de soi. L'autre versant de l'attente. Ce sentiment capital qui permet de croire comme probable l'accomplissement de ce que l'on désire. Pour cette Sue que j'ai rencontré en Angleterre, revoir sa mère, ses frères et sœurs ; pour Pierre qui me disait que sa seule et unique obsession était de retrouver ses enfants disparus. Pour l'un et l'autre, malgré toutes les difficultés qui ne cessent de les accabler et toutes les incertitudes qui les taraudent en permanence, leur temps est un temps indéfini, un temps de transition, un temps qui n'a ni début ni fin ; un temps durant lequel tout peut encore arriver mais où le « bilan » n'est pas un acte insensé. Se

retrouver en Europe, d'abord et avant tout en sécurité physique, ne rend pas le dénouement définitif mais provisoire. Sue et Pierre ne pourront jamais rompre avec le passé mais leur vie nouvelle dans leur pays nouveau va les obliger, dans le même temps, à se tourner vers leur passé qu'ils interpréteront à la lumière du présent, et d'un futur qui autorise et non pas clôture.

Partie II : Les activités de la CCDH en 2016

1. Avis de la CCDH¹

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH a élaboré en 2016, soit à la demande du Gouvernement soit de sa propre initiative, 6 avis (1 auto-saisine et 5 saisines) sur des projets de loi et règlements grand-ducaux et d'autres questions concernant les droits de l'Homme au Luxembourg :

1. **Avis sur le projet de loi 6921 portant (1) modification du Code d'instruction criminelle ; (2) modification de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ; (3) adaptation de la procédure pénale face aux besoins liés à la menace terroriste**
2. **Avis sur le projet de loi 6974 portant approbation de (1) la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York le 30 août 1961, (2) la Convention européenne sur la nationalité, conclue à Strasbourg, le 6 novembre 1997, (3) la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats, conclue à Strasbourg, le 19 mai 2006**
3. **Avis sur le projet de loi 6977 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de : (1) la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise; (2) la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise**
4. **Avis sur le rapport d'activités 2014 de la Commission nationale pour la protection des données**
5. **Avis sur le projet de loi 6976 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière et portant : (1) transposition de la décision – cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne, et (2) mise en oeuvre de certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière**
6. **Avis sur I. les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593 portant modification 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ; 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 4. de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale et II. le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat.**

¹ Les avis se trouvent dans l'annexe du rapport et sur le site www.ccdh.lu

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

Dans le cadre de ses activités de promotion des droits de l'Homme, la CCDH est régulièrement sollicitée pour intervenir en tant qu'experte lors de conférences et séminaires d'autres institutions et organisations.

La CCDH organise par ailleurs des conférences et réunions d'information pour sensibiliser sur les droits de l'Homme.

La CCDH a organisé le **4 juillet 2016** une conférence intitulée « **Pour votre sécurité, vous n'aurez plus de libertés** » avec Stefan Braum, Doyen de la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance, Professeur en Droit sur les mesures de sécurité qui sont prises dans le cadre de la lutte antiterroriste.

L'exposé de Stefan Braum a été suivi d'un long débat animé entre les discutants Robert Biever (Ancien Procureur général d'Etat), Denis Scuto (Historien) et Claude Weber (Président de la Ligue des Droits de l'Homme).

Le **10 décembre 2016**, journée internationale des droits de l'Homme, la CCDH a invité à une conférence au Cercle Cité avec Smaïn Laacher, chercheur, professeur de sociologie et Directeur du Centre Constructions de l'Europe, mobilités et frontières à l'Université de Strasbourg : « **Exil forcé et dépossession. Perdre son foyer, un lieu où l'on ne reviendra jamais** » (voir aussi partie I.2)

Discours introductif à la journée des droits de l'Homme de Gilbert Pregno, président de la CCDH

Messieurs les Députés, Monsieur l'Ambassadeur, Monsieur le Président de la Cour supérieure de justice, Mesdames, Messieurs, cherEs amiEs, cherE collègue de la CCDH,

C'est le 10 décembre que partout dans le monde est célébrée la Journée Internationale des droits de l'Homme. Elle marque le fait que le 10 décembre 1948 l'Assemblée générale des Nations-Unies a adopté et proclamé la Déclaration Universelle des droits de l'Homme.

Elle nous rappelle que la dignité humaine est un droit inaliénable de tous les membres de la famille humaine, que tous les êtres humains sont égaux en droits. C'est sur un socle de valeurs communes que se construit la condition humaine. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Monsieur Ban Ki Moon souligne dans un message paru ce matin, le caractère interdépendant des trois piliers que sont la paix, le développement durable et les droits de l'Homme. Au-delà des nombreux conflits dans le monde, de la montée des extrémismes, la Déclaration universelle des droits de l'Homme nous rappelle ce qui lie les terriens qui habitent la planète Terre et qui font que tous nous sommes frères et sœurs. Cette vision de la communauté que nous représentons, car nous en faisons partie, est plus forte que tout autre considération et se met au service d'un avenir qui fonde la cohésion, l'égalité, la paix, l'acceptation de la diversité et la prise en compte des besoins et de la défense des personnes qui souffrent des violations des droits humains.

« Nous sommes *tous* responsables de *tout* et de *tous devant tous* et moi plus que tous les autres ... », c'est ainsi que Emanuel Levinas s'exprimait lorsqu'il parlait de la réciprocité qui fonde sa conception de l'éthique. Elle exprime l'engagement que tout un chacun doit porter à son prochain.

C'est pour consacrer toutes ses valeurs que la CCDH, tout comme d'autres organismes et ONG vous invitent tous les ans à des manifestations. Et c'est à ce titre que je vous remercie de votre présence.

Nous vivons dans un monde qui est hanté ... hanté par le terrorisme, l'insécurité, la crainte de la mort et de la désolation, ... C'est certainement la conséquence des actes terroristes, des guerres qui se rapprochent, des images horribles qui au jour le jour nous montrent la souffrance d'êtres humains, (d'enfants, de femmes et d'hommes). Mais c'est aussi la conséquence du vécu de notre impuissance qui met à mal notre conscience et nous entraîne sur une pente glissante qui est celle qui nous mène à détourner le regard, qui nous conduit à nous rétracter dans une forteresse. « Combien de fois peut-on tourner la tête en disant qu'on n'a rien vu », chantait Bob Dylan dans « Blowing in the wind ».

Toutes ces craintes prennent notre psychisme en otage et fragilisent notre sentiment intérieur de sécurité. Car ce besoin de sécurité est quelque chose de profond qui est ancré dans notre psychisme et qui, s'il est mis à mal, a un effet perturbant sur la vision que nous avons de notre avenir et de notre vie en communauté.

L'engagement est certainement un des moyens les plus efficaces pour se prémunir contre le découragement que nous sommes amenés à éprouver, pour nous raidir quand notre regard et notre conscience se détournent.

La CCDH, et je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui en font partie, tout particulièrement Mme Rossler et Mme Tunjic, nos permanents, a tout au long de cette année été amenée à travailler sur des dossiers qui sont liés

- aux conséquences des actes terroristes sur nos textes de lois en veillant à ce que soient délimités les pouvoirs d'ingérence dans les droits individuels,
- à la prostitution (nous allons à ce sujet présenter le résultat de nos réflexions),
- à la traite des êtres humains (la CCDH est rapporteur national et présentera dans les prochains mois son rapport à notre parlement pour évaluer les résultats des actions engagés pour lutter contre ce phénomène),
- à certaines questions liées aux droits des enfants comme l'incarcération des jeunes dans des prisons d'adultes,
- aux droits des personnes en situation de handicap,
- aux questions liées à la nationalité,

... et aussi et tout particulièrement à la question des réfugiés et des demandeurs de protection internationale.

En ce 10 décembre de cette année c'est à ce dernier sujet que nous dédions notre manifestation. Nous avons à cet effet invité Monsieur Laacher qui est professeur de sociologie et chercheur, il a été de 1995 à 2015 juge assesseur, représentant le

Haut-Commissariat des Nations-Unis pour les réfugiés à la Cour nationale du droit d'asile. Merci cher Monsieur d'être parmi nous ce matin.

Les réfugiés viennent de pays en guerre, ont derrière eux un parcours faits d'expériences traumatisantes, ont été à des degrés divers confrontés à leur propre mort, ont vu des personnes mourir, sont passées dans des camps d'accueil dont on ne sait pas toujours s'ils répondent aux conditions humanitaires minimales qui doivent présider à leur fonctionnement.

Il y a au Luxembourg un réel engagement de la part du gouvernement, des communes, de nombreux professionnels, mes collègues. J'en suis particulièrement fier ! Beaucoup reste à faire et surtout à améliorer. Aussi la CCDH a-t-elle décidé de s'intéresser aux conditions d'accueil des réfugiés dans notre pays et présentera dans le courant de l'année à venir un dossier à ce sujet.

Ce à quoi je suis le plus sensible c'est ce qui est réalisé par la société civile, par beaucoup d'hommes et de femmes qui se mettent au service de ces réfugiés. Je voudrais citer l'écrivain David Van Reybrouck qui écrivait qu'il aimait raconter la grande Histoire par la "petite", en montrant des "gens ordinaires" qui sont souvent plus grands que les grands.

Je veux honorer le travail qui est réalisé par toutes ses personnes et associations. Mais il faut se rendre compte aussi de l'ampleur de la tâche. Ceux et celles qui ont derrière eux une histoire d'immigration, nous sommes nombreux ici au Luxembourg, savent combien il est difficile de trouver un équilibre entre ce que nous avons laissé derrière nous et ce que nous connaissons et ce qui nous est offert et que souvent nous appréhendons.

En vous invitant Monsieur Laacher, nous souhaitons inviter une personne qui puisse nous sensibiliser, si besoin est, à ce que représente ce déracinement, ce long périple vers l'inconnu auquel sont soumis les réfugiés. En fait nous voulions Monsieur Laacher vous demander à nous aider à donner un visage humain à ces hommes et ses femmes qui viennent vivre chez nous. Et aussi à nous encourager à continuer à rester pour toutes ces personnes une terre d'accueil.

3. La CCDH en tant que Rapporteur national sur la traite des êtres humains

- **Le Rapporteur national sur la traite des êtres humains au Luxembourg**

La loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains a désigné la CCDH comme Rapporteur national sur la traite des êtres humains : La CCDH a ainsi pour tâche de déterminer les tendances en matière de traite, d'évaluer les résultats des actions engagées au Luxembourg pour lutter contre ce phénomène et de rassembler les statistiques nationales, en étroite collaboration avec les organisations de la société civile qui sont actives dans ce domaine.

La CCDH établira au moins tous les deux ans un rapport qu'elle adressera à la Chambre des Députés pour la tenir informée de ce phénomène.²

En 2016, la CCDH a poursuivi son travail entamé en 2014, notamment ses échanges avec les acteurs concernés. Le Comité de suivi qui comprend des représentants de tous les ministères et services concernées par la traite est chargé du suivi et de la coordination des activités de prévention et d'évaluation du phénomène de la traite. Il s'est réuni 5 fois en 2016 et la CCDH y a participé en tant qu'observateur.

Une grande partie du travail en 2016 était consacré à l'élaboration et à la finalisation du premier rapport au Parlement, dont l'adoption est prévue à l'assemblée plénière du 30 janvier 2017.

- **Le Rapporteur national au niveau européen**

La CCDH est membre du réseau informel des rapporteurs nationaux ou mécanismes équivalents des pays de l'Union européenne (UE), qui se réunit deux fois par an à Bruxelles (mai et décembre 2016), sous les auspices de la Commission européenne. L'objectif de ces réunions est de s'échanger sur les politiques et les développements en matière de lutte contre la traite dans l'Union européenne.³

Lors de la réunion de mai 2016, la Commission européenne a adopté son premier rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains. Ce rapport présente les tendances et défis en matière de lutte contre la traite des êtres humains, examine les avancées réalisées et met en évidence des défis essentiels que l'Union européenne et ses États membres doivent relever en priorité. En dépit de ces avancées, les États membres de l'Union doivent intensifier leurs efforts pour combattre efficacement ce phénomène.

² Loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains et portant modification (1) du Code pénal; (2) de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse; (3) de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile; (4) de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration

³ Voir aussi Rapport d'activités 2014 de la CCDH

<http://www.ccdh.public.lu/fr/publications/rapports-activite/Rapport-2014.pdf> , page 14

Il ressort du rapport qu'en 2013-2014, 15 846 femmes, hommes, filles et garçons ont été enregistrés comme victimes de la traite des êtres humains dans l'UE. Étant donné qu'il est complexe de rendre compte de ce phénomène, il est probable que le nombre réel de victimes soit nettement plus élevé que celui enregistré par les autorités nationales. D'après le rapport, l'exploitation sexuelle demeure la finalité la plus répandue de la traite des êtres humains (67 % des victimes enregistrées), suivie de l'exploitation par le travail (21 % des victimes enregistrées). Plus de trois quarts des victimes enregistrées étaient des femmes (76 %), tandis que 15 % au moins étaient des enfants.

L'augmentation du nombre d'enfants qui tombent entre les mains des trafiquants d'êtres humains est l'une des tendances les plus fortes. Les autorités nationales ont également recensé un nombre croissant de victimes parmi les personnes handicapées, d'une part, et celles d'origine ethnique rom, d'autre part. Le rapport fait également apparaître les liens existant entre la traite des êtres humains et d'autres formes de criminalité et l'exploitation des plus vulnérables dans le contexte de la crise migratoire actuelle ainsi qu'une utilisation accrue de l'internet et des nouvelles technologies pour recruter des victimes.

Pour s'attaquer aux défis essentiels que présente la lutte contre la traite des êtres humains, les États membres de l'UE doivent procéder à la mise en œuvre complète et correcte de la directive de l'UE concernant la lutte contre la traite des êtres humains afin d'accroître le nombre d'enquêtes sur les auteurs de ces pratiques et les procédures pénales à leur encontre, d'établir des mécanismes appropriés d'identification précoce et de protection des victimes et de renforcer les mesures de prévention de ce phénomène.

La Commission continuera d'œuvrer à la mise au point d'une action cohérente et coordonnée de lutte contre la traite des êtres humains et publiera avant la fin de 2017 deux rapports en ce qui concerne la conformité avec la directive et la criminalisation ainsi qu'une stratégie de l'après-2016 pour combattre la traite des êtres humains. La protection des enfants qui empruntent la route migratoire est une priorité absolue; la Commission accorde également une attention particulière aux mineurs non accompagnés, très vulnérables aux trafiquants, dans sa réforme du régime d'asile européen commun.⁴

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

Conférence internationale sur la traite des êtres humains à des fins de criminalité forcée, OSCE, Vienne, 10-12 avril 2016

La CCDH a été présente à la 16^e conférence de l'Alliance contre la traite des êtres humains de l'OSCE le 11 et 12 avril 2016 à Vienne, qui avait comme thème la lutte contre la traite des êtres humains à des fins de criminalité forcée.

L'Alliance est une plate-forme créée en 2004 qui réunit des acteurs nationaux et internationaux, gouvernementaux et non-gouvernementaux, dont le but est de

⁴ Source http://europa.eu/index_fr.htm

développer un cadre commun de lutte contre et prévention de la traite dans la région de l'OSCE.

- **Rapport 2016 du Département d'Etat des Etats-Unis sur la traite des êtres humains**

Le Département d'Etat des Etats Unis publie chaque année un rapport sur la traite des êtres humains dans tous les pays du monde : Le *Trafficking in Persons Report*.⁵ Ce rapport évalue les progrès réalisés et identifie les nouvelles tendances afin de soutenir la lutte mondiale contre le phénomène de la traite.

Dans son rapport 2016, le Département d'Etat a épinglé le Luxembourg en le dégradant dans la catégorie 2, ce qui veut dire que le Luxembourg ne respecte pas entièrement les normes minimales pour l'élimination de la traite des êtres humains. Le pays déploie toutefois des efforts notoires pour respecter ces normes.

Le rapport émet un certain nombre de recommandations pour le Luxembourg qui permettront de faire avancer la lutte contre la traite.

⁵ <https://www.state.gov/documents/organization/258880.pdf>

Ein unterschätztes Phänomen

US-Außenministerium stuft das Großherzogtum in internationaler Rangliste zurück

VON STEVE BISSEN

In einem erst kürzlich veröffentlichten Bericht des US-Außenministeriums zur weltweiten Lage des Menschenhandels wird Luxemburg in einer internationalen Rangliste aus der ersten Kategorie in die zweite Kategorie zurückgestuft. Die Autoren des Berichts mahnen Nachbesserungen in der nationalen Strafverfolgungs-, Opferschutz- und Präventionspolitik an.

Menschenhandel im wohlstandsverwöhnten Luxemburg? Für viele kaum vorstellbar. Und doch eine Realität, mit der sich der luxemburgische Justizapparat und die Politik auseinandersetzen müssen. „Luxemburg erfüllt die Minimumstandards zur Bekämpfung des Menschenhandels nicht vollständig.“ Zu diesem Ergebnis kommt der im Juni veröffentlichte „Trafficking in Persons Report“ des US-Außenministeriums zur weltweiten Lage des Menschenhandels (Bewertungskriterien und Einordnung in Kategorien s. Kasten).

Die Konsequenz: Luxemburg wurde im internationalen Ranking erstmals aus der ersten Kategorie in die zweite Kategorie zurückgestuft, nachdem es in den Jahren zuvor immer in der ersten Gruppe war. Damit ist Luxemburg das einzige Land Westeuropas, das in Kategorie zwei eingestuft wurde (s. Grafik). Grund hierfür sind Mängel bei der Bekämpfung von Menschenhandel in der Strafverfolgungs-, Opferschutz- und Präventionspolitik. Allgemein stellt der Bericht sowohl positive als auch negative Entwicklungen im Groß-

herzogtum fest.

Zur Situation in Luxemburg

Die Facetten des Menschenhandels sind sehr vielschichtig. Laut Bericht ist Luxemburg „ein Bestimmungsland für Frauen, Kinder und Männer, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Zwangsarbeit werden.“ Die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, die aus Europa, Asien, Afrika und Südamerika stammen, werden in Bars, Bordellen, Privatwohnungen und auf der Straße ausgebeutet. Die Opfer von Zwangsarbeit, die zum Teil aus China sowie Ost- und Südeuropa stammen, werden in verschiedenen Bereichen, u. a. im Gaststätten- und Baugewerbe ausgebeutet, aber auch Hausangestellte, unbegleitete Kinder sowie Beschäftigte der legalen und illegalen luxemburgischen Sexindustrie sind betroffen. Des Weiteren transportieren Menschenhändler eine unbekannte Anzahl an Romakindern aus den Nachbarländern nach Luxemburg, wo sie zum Betteln genötigt werden.

Im vergangenen Jahr blieb die Zahl der untersuchten Fälle und der verurteilten Menschenhändler konstant. Außerdem finanzierte die Regierung eine Konferenz zur Bekämpfung des Menschenhandels, gab 100 000 Euro für eine Sensibilisierungskampagne aus und bot den Opfern Schutz.

Im Bericht wird allerdings bemängelt, dass es nur in zwei Fällen zu strafrechtlichen Verfolgungen

gekommen ist. Weitere Kritikpunkte sind ein zu geringes Strafmaß bei Verbrechen in Verbindung mit Menschenhandel und ungenügende Ressourcen der Sicherheitskräfte zur Bekämpfung des Menschenhandels. Außerdem monieren die Autoren des Berichts die fehlende Fertigstellung des nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels und die Abwesenheit eines nationalen Referenzmechanismus zur Identifizierung und zum Schutz von Opfern.

Verbesserungsvorschläge

Die Liste der Empfehlungen zur Verbesserung der Situation in Luxemburg ist lang: energischer strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung von Menschenhändlern, ausreichend strenge Gefängnisstrafen, Einführung eines nationalen Referenzmechanismus zur Identifizierung und zum Schutz der Opfer, Überarbeitung der Gesetzestexte (Klarstellung, dass Gewalt, Zwang und Betrug Hauptbestandteile krimineller Handlungen im Bereich des Menschenhandels sind und dass, ein Kind zur Prostitution zu zwingen, eine Straftat im Bereich des Menschenhandels darstellt), Zugang zum luxemburgischen Arbeitsmarkt für Opfer von Menschenhandel aus dem Nicht-EU-Ausland und Rekrutierung von zusätzlichem Personal zur Stärkung der Strafverfolgungsbehörden, zur proaktiven Begleitung von Opfern und zur Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel.

Eine weitere Forderung: Die Commission consultative des droits de l'Homme“ (CCDH) soll in ihrer Rolle als nationaler Berichterstatte zum Thema Menschenhandel stärker unterstützt werden, um ihre Aufgabe einer kritischen Bewertung der Anstrengungen der Regierung in puncto Menschenhandel wahrnehmen und Empfehlungen zur Verbesserung machen zu können.

Ein weiteres Problem des Phänomens Menschenhandel ist deren statistische Erfassung. Es gibt zurzeit keine verlässlichen Zahlen, auf Basis derer eine profunde Analyse der derzeitigen Situation erfolgen könnte.

Die im Bericht des US-Außenministeriums angemahnte Fertigstellung eines nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels scheint schon in naher Zukunft Realität zu werden. Aus gut informierten Kreisen heißt es, dass ein nationaler Aktionsplan zurzeit vom Justizministerium ausgearbeitet wird. Wann dieser vorliegen wird, ist aber noch unklar.

Auf LW-Nachfrage hin konnte das Justizministerium am Freitag kurzfristig keine Stellungnahme zum Bericht des US-Außenministeriums abgeben, da die mit dem Thema betrauten Beamten nicht verfügbar waren. Der Pressesprecher stellte aber eine Stellungnahme in den kommenden Tagen in Aussicht.

Bewertungskriterien des US-Berichts

Die Auswertung des jeweils länderspezifischen Stands der politischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels gliedert sich in drei Bewertungskriterien, die in der Summe die Einordnung der einzelnen Länder in die verschiedenen Kategorien begründen:

■ **Opferschutzpolitik:** Prinzip der

Straffreiheit für Menschenhandelsopfer in Bezug auf Straftaten, die in direktem Zusammenhang mit ihrer Rolle als Opfer stehen, Bereitstellung eines rechtlichen Beistands, einer Unterkunft, medizinischer Versorgung, berufliche Hilfestellung, eine Aufenthaltsgenehmigung im Bestimmungsland, Unterstützung bei der Rehabilitation sowie der Rück-

führung ins Heimatland, Anzahl der identifizierten Opfer von Menschenhandel;

■ **Strafverfolgungspolitik:** Verabschiedung von Gesetzen, die jegliche Formen des Menschenhandels verbieten sowie die Durchsetzung der Gesetze, sich ergebend aus der Anzahl der strafrechtlichen Verfolgungen und Verurteilungsrate von Menschenhändlern;

■ **Präventionspolitik:** Aufklärungs-

und Sensibilisierungsprogramme, die Zusammenarbeit von unterschiedlichen politischen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene, die Kooperation mit auf Opferschutz ausgerichteten Nichtregierungsorganisationen, die Grenzüberwachung gegen Händler und Schmuggler, die Schulung von Sicherheitskräften.

Rangliste: Einordnung in vier Kategorien

Alle Länder werden in vier unterschiedliche Kategorien eingeordnet:

■ **Kategorie 1:** Länder, deren Regierungen vollständig mit den US-amerikanischen Minimumstandards der Bekämpfung von Menschenhandel übereinstimmen;

■ **Kategorie 2:** Länder, deren Regierungen nicht vollständig mit den US-

amerikanischen Minimumstandards übereinstimmen, aber die signifikante Anstrengungen unternehmen, um sich den Standards anzunähern;

■ **Kategorie 2 Beobachtungsliste:** Länder, deren Regierungen nicht vollständig mit den US-amerikanischen Minimumstandards übereinstimmen, aber die signifikante Anstrengungen unter-

nehmen, um sich den Standards anzunähern (zusätzlich in dieser Kategorie: Die absolute Zahl von Opfern schwerer Formen des Menschenhandels ist signifikant oder steigt in erheblichem Ausmaß, keine ausreichenden Hinweise, dass im Vergleich zum Vorjahr verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung schwerer Formen des Menschenhandels unternommen wurden inklusive

steigender Ermittlungsverfahren, strafrechtlicher Verfolgungen und Verurteilungen);

■ **Kategorie 3:** Länder, deren Regierungen die US-amerikanischen Minimumstandards nicht erfüllen und auch keine Anstrengungen unternehmen, um sich den Standards anzunähern.



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

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées a été élaborée dans le but de « **promouvoir, protéger et 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 promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque ».

En 2011, la CCDH a été désignée, ensemble avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET), comme mécanisme indépendant de promotion et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

En 2016, la CCDH a lancé plusieurs activités dans le cadre de sa mission de promotion des droits des personnes en situation de handicap, en coopération avec des acteurs concernés par le domaine. Par ailleurs, elle a participé à des échanges au niveau européen avec d'autres institutions nationales de droits de l'Homme et avec des experts nationaux et internationaux.

- **Empowerment Meetings sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées**

La CCDH a continué la tenue des séances d'empowerment (Empowerment Meetings), entamée en 2015, avec le CET et Info-Handicap sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées et sa mise en œuvre au Luxembourg. « Good knowledge enables, bad knowledge disables ». L'objectif du « empowerment » est d'informer les personnes handicapées ou leur entourage de leurs droits et devoirs, afin qu'elles soient en mesure de faire valoir et d'exercer ces droits.

Le déroulement de ces meetings est le suivant : Les organisateurs choisissent un thème du plan d'action luxembourgeois et de la Convention. Lors d'une première réunion, ils font une introduction générale à la thématique, lors de la deuxième séance ces informations sont complétées et la troisième réunion, en présence d'experts et de représentants des ministères et services concernés, sert à tirer les conclusions des discussions. Une brochure est publiée par la suite, avec les recommandations et revendications des participants. Cette brochure, qui est transmise aux autorités, est également publiée en langage simple.

En 2016, deux meetings ont été organisés, dont un sur la vie autonome des personnes handicapées et un autre sur la communication (accessibilité de l'information). Les brochures sur ces réunions sont disponibles sur le site internet de la CCDH.⁶

⁶ <https://ccdhdh.public.lu/fr/publications/brochures/Empowerment-3-Brochure.pdf>
<https://ccdhdh.public.lu/fr/publications/brochures/empowerment-4-brochure.pdf>

- **Rapport parallèle au Comité des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées**

Les Etats parties à une convention des Nations Unies s'engagent à soumettre aux différents comités des Nations Unies des rapports périodiques sur la situation des droits de l'Homme au niveau national. En tant qu'institution nationale de droits de l'Homme, la CCDH a la possibilité de rédiger des rapports parallèles à ces comités, qui sont les organes des traités des Nations Unies, et dans ce cas précis, au Comité des droits des personnes handicapées. Ce rapport parallèle permettra au Comité d'avoir une autre perspective de la situation des personnes handicapées au Luxembourg. Le Gouvernement luxembourgeois a soumis son rapport périodique en janvier 2014. Les travaux de la CCDH à ce sujet avaient déjà été lancés en avril 2014. Au courant des années 2015 et 2016, la CCDH a poursuivi ses recherches à ce sujet. Elle a rencontré divers interlocuteurs, notamment du monde de l'éducation, des experts et des représentants de la société civile.

Communiqué publié dans le bulletin d'information de Info-Handicap sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, signé par le CET, Info-Handicap et la CCDH

- **Da geht doch sicher noch was, oder...?**

Seitdem wir die Behindertenrechtskonvention (BRK) und den Aktionsplan haben, wird immer wieder hervorgehoben, wie wichtig die Zusammenarbeit mit betroffenen Menschen und ihren Vereinen ist. Und es ist eine Tatsache, dass Menschen mit Behinderungen und Vertreter(innen) ihrer Organisationen auch immer öfter um ihre Meinung gebeten werden.

Nach einem solchen Austausch erfolgt dann aber leider nur in den seltensten Fällen eine Information, wie und wann es denn nun konkret weiter gehen wird.

So haben, beispielsweise, CET, CCDH und Info-Handicap im Jahr 2015 zwei Serien von so genannten „Empowerment-Meetings“ organisiert. Zum Abschluss jeder Serie wurden Experten und/oder Entscheidungsträger eingeladen, und der Austausch mit den jeweils etwa 20 VertreterInnen unterschiedlicher Behindertenvereine war sehr interessant und vielversprechend.

Das Resultat der beiden ersten Ausgaben dieser Empowerment-Meetings waren zwei Forderungskataloge: einer zum Thema „Arbeit“ und einer zum Thema „Mobilität und Barrierefreiheit“.

Diese Kataloge wurden an insgesamt 18 Ministerien und Verwaltungen verschickt. Bis heute bekamen die Organisatoren dazu 3 (!) Rückmeldungen, und zwar:

Ministerium 1: Vielen Dank für die Broschüre zu den Empowerment Meetings zum Thema Barrierefreiheit und Mobilität von Menschen mit Behinderungen, die ich mit großem Interesse gelesen habe und auch an meine Mitarbeiter weitergeleitet habe.

Ministerium 2: *Ich bestätige hiermit den Erhalt Ihres Briefes vom 20. Januar 2016 und ich bedanke mich für Ihren Einsatz. Ich werde mich bemühen die Forderungen, die Sie im Bereich „Arbeit“ und „Beschäftigung“ stellen, in die Behindertenpolitik einfließen zu lassen.*

Ministerium 3: *Ich habe Ihr Schreiben betreffend der Empowerment-Meetings, in denen sie behinderte Menschen in die Lage bringen Ihre Rechte und Pflichten eigenständig einzufordern und auszuüben, erhalten.*

Es gibt noch mehr Beispiele dieser Art, und wir geben zu, dass es sicherlich für ein Ministerium schwierig ist auf alles zu reagieren, was an Post ankommt.

Und doch ist es eine Frage der Achtung und der Anerkennung, wie man reagiert, wenn Menschen sich bemühen, sich in ihrer Freizeit die notwendigen Kompetenzen anzueignen, um auf konstruktive Weise an der Umsetzung von nationalen Vorhaben mitzuarbeiten. In einer Umwelt und einer Transportsituation, die noch sehr weit von einer guten Barrierefreiheit entfernt sind, ist dies doch ein bemerkenswertes Engagement seitens dieser Menschen.

Wir würden es auf jeden Fall begrüßen, wenn die Entscheidungsträger etwas öfter und etwas frühzeitiger als bis jetzt über ihre Pläne zum Thema „BRK und „Aktionsplan“ kommunizieren und damit den interessierten Personen das Gefühl vermitteln würden, dass ihr Einsatz zur Lösungsfindung beiträgt und auch weiterhin erwünscht ist.

CET - CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT
CCDH - Commission consultative des Droits de
l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg
Info-Handicap

- **Réunion du groupe de travail européen des institutions nationales de droits de l'Homme sur les droits des personnes handicapées, Berlin, 24-25 novembre 2016**

En tant que membre du réseau européen des institutions nationales de droits de l'Homme, la CCDH participe également aux groupes thématiques de ce réseau. Le groupe de travail sur les personnes handicapées a tenu sa réunion annuelle à Berlin, en novembre 2016, dans les locaux de l'Institut allemand des droits de l'Homme (Deutsches Institut für Menschenrechte). Y ont participé des représentants d'institutions nationales de droits de l'Homme de la plupart des pays européens. C'était l'occasion pour chaque institution de présenter les derniers développements concernant la mise en œuvre de la Convention au niveau national et pour la présidence anglaise du groupe de donner un update des derniers développements au niveau européen (Union européenne et Conseil de l'Europe) et international (Nations Unies).

La journée du 24 novembre était suivie d'un séminaire sur l'article 13 de la Convention (accès à la justice).

5. Entrevues et échanges avec des ministères et organes de défense des droits de l'Homme

- **Protection de la jeunesse**

La CCDH a participé aux travaux préparatifs en vue de la réforme de la loi sur la protection de la Jeunesse, cela dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par Monsieur le Ministre de la Justice. La contribution s'est limitée en un apport sur les principes qui doivent orienter cette nouvelle loi. Ceux-ci portaient surtout e.a. sur les points suivants : définition du périmètre de l'action du judiciaire, les questions liées à l'autorité parentale, la place de la mesure de garde provisoire, les interventions de la police dans les écoles et foyers de jour, qui ne peuvent se faire ni dans l'enceinte de ces institutions, ni devant, ni sur le chemin qui y conduit ..., l'incarcération des mineurs, au sujet de laquelle la CCDH s'en tient au principe qu'aucun mineur ne doit être incarcéré dans une prison pour adultes. La CCDH a insisté sur l'importance que revête cette réforme et a de façon répétitive souligné combien urgent il était que ce projet de loi soit déposé à la Chambre des députés dans les meilleurs délais.

- **Comité interministériel des droits de l'Homme**

En 2016, la CCDH a participé à 3 réunions du Comité interministériel des droits de l'Homme, créé en mai 2015. Il s'agit d'un comité informel, sans membres nommés par arrêté ministériel. Le Comité regroupe des représentants de tous les ministères concernés par des questions de droits de l'Homme et la coordination est assurée par le Ministère des Affaires étrangères. Il se réunit 3 à 4 fois par an et invite également la société civile et les institutions nationales de droits de l'Homme. Le Comité est chargé de veiller à la mise en œuvre des obligations du Luxembourg en matière de droits de l'Homme par les différents acteurs concernés, en consultation avec les institutions nationales de droits de l'Homme et la société civile. Sa création vise à améliorer l'échange d'information, la coopération et la coordination interministérielle en matière de droits de l'Homme et à renforcer la cohérence entre les politiques interne et extérieure du Luxembourg en matière de droits de l'Homme. Le Comité est présidé par l'ambassadeur itinérant pour les droits de l'Homme.

En 2016, il y a eu, lors des réunions, des présentations et discussions sur des questions thématiques comme par exemple les droits des demandeurs et des bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, avec comme invitée, une représentante du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), la question des entreprises et droits de l'Homme ou encore la situation des droits de l'Homme en Turquie. C'était aussi l'occasion pour discuter de l'état des rapports que le Luxembourg doit soumettre aux organes des traités.

- **Entrevue avec le Directeur du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE**



Le 27 mai 2016 le président et la secrétaire générale de la CCDH ont accueilli le Directeur du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE, Michael Link, qui était en visite au Luxembourg. Monsieur Link était accompagné par S.E. Monsieur Conrad Bruch, ambassadeur itinérant pour les droits de l'Homme.

Le président a présenté l'organisation et le fonctionnement de la CCDH ainsi que les principaux dossiers en cours. Ont été discutés entre autres la question de la traite des êtres humains, le dossier sur la lutte antiterroriste et la coopération entre les institutions nationales de droits de l'Homme avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme.

- **Entrevue avec Anne Eastwood, Médiateur de la Principauté de Monaco**

La CCDH a rencontré Madame Anne Eastwood, Médiateur au Haut-Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation de la Principauté de Monaco, qui était en visite à Luxembourg.



Lors de l'assemblée plénière de la CCDH du 7 juillet 2016, Madame Eastwood a présenté son institution, qui est chargée des relations entre l'Administration et les administrés et la lutte contre les discriminations. Le Haut-Commissariat, institution créée en 2013, est investi à la fois d'un rôle de protection des droits et des libertés et d'un rôle de médiation.

- **Echange avec les membres de la Commission pour les pétitions et les initiatives citoyennes d'Autriche**



La CCDH a accueilli le 25 octobre 2016 les membres de la Commission autrichienne pour les pétitions et les initiatives citoyennes qui ont effectué une visite de travail au Grand-Duché de Luxembourg. L'objectif de cette visite était de partager les bonnes pratiques des deux pays en matière de pétitions.

Lors de la rencontre avec la CCDH il a été discuté e.a. du fonctionnement de la CCDH, du régime linguistique au Luxembourg, de la double nationalité et des questions d'immigration et d'asile.

6. Activités internationales de la CCDH

- **Participation à des réunions internationales**

29^e Réunion annuelle du Comité international de Coordination des Institutions nationales de droits de l'Homme (CIC), Genève, 20-23 mars 2016

La CCDH a participé à la 29^e Assemblée générale du Comité international de coordination des institutions nationales de droits de l'Homme (CIC), qui fonctionne sous les auspices du Haut Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies. Cette Assemblée, qui réunit des institutions d'Afrique, d'Asie-Pacifique, des Amériques et de l'Europe, était l'occasion pour discuter des nouveaux défis pour la promotion et de la protection des droits de l'Homme dans les différentes régions du monde, notamment du rôle des indh dans le contexte de la crise migratoire et dans des pays post-conflit. Les participants ont revu les statuts de l'assemblée, et un certain nombre d'institutions ont reçu leur certificat d'accréditation suite à un examen auquel elles doivent se soumettre tous les cinq ans pour voir si elles sont toujours conformes aux critères d'indépendance des Principes de Paris.

Le statut de la CCDH avait été examiné en novembre 2015 et la Commission a été réaccréditée avec le statut A, c'est-à-dire qu'elle est conforme aux Principes de Paris. Le certificat d'accréditation a été remis au président de la CCDH.

Il a par ailleurs été décidé de changer le nom du réseau des institutions de droit de l'Homme, qui s'appelait Comité international de coordination des institutions nationales, en Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme (Global Alliance of National Human Rights Institutions-GANHRI).

Face aux attentats qui ont eu lieu à Bruxelles le 22 mars 2016, le président de la CCDH, Gilbert Pregno, a tenu à faire une déclaration devant l'Assemblée générale :

Déclaration à l'Assemblée générale de l'Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme à Genève suite aux attentats de Bruxelles du 22 mars 2016

Nous avons tous été frappés par les événements qui ont secoué Bruxelles ce mardi matin. Des attentats ont causé la mort de nombreuses personnes et en ont blessés d'innombrables. Cette fois-ci ces attentats ont touché nos amis belges, qui pour nous les Luxembourgeois sont nos voisins. Au-delà de cette amitié qui nous lie, c'est toute la communauté internationale qui est concernée. Et c'est à cette communauté dont vous faites partie que j'adresse ces quelques paroles.

Je me permets de vous associer, vous tous et toutes, pour exprimer que nous nous sentons proches des victimes, de leurs familles. Je veux être ici la caisse de résonance de notre compassion et solidarité.

Chaque attentat rend plus difficile notre travail de défense des droits de l'Homme, mais lui donne une importance et une justification plus importantes encore. Les attentats tuent et blessent, mais plus encore : ils prennent en otage le psychisme des citoyens et citoyennes. Car chaque attentat déclenche une vague d'angoisses et de peurs et met en crise le besoin de sécurité que chacun porte en soi. En effet les êtres humains aspirent à vivre dans un environnement sûr et rassurant : c'est là un

fondamental de la personnalité de tout un chacun. Souvent, suite aux actes terroristes, les gouvernements, pour rassurer, prennent alors des mesures à court terme, compensent leurs pertes d'autorité en s'engageant sur une pente glissante qui est celle des mesures qui portent atteinte aux droits humains. C'est un peu comme si cette politique liberticide était alors, elle aussi, prise en otage par les terroristes qui n'en demandent pas plus.

C'est pourquoi nous devons nous adresser aux personnes qui ont peur, leur expliquer que défendre les droits de l'Homme sert aussi à créer plus de sécurité. C'est là une tâche importante qui va nous permettre d'avancer encore un peu plus vers un monde plus juste et pacifique.

La déclaration a également été publiée sur le site de l'Alliance globale des INDH⁷ ainsi qu'en version anglaise sur le site du Groupe européen des institutions nationales de droits de l'Homme (ENNHRI).⁸

Assemblée générale du Réseau européen des institutions nationales de droits de l'Homme, Zagreb, le 27 octobre 2016

La CCDH a participé à l'assemblée générale du Réseau européen des institutions nationales de droits de l'Homme (ENNHRI-European Network of National Human Rights Institutions), qui a réuni des institutions nationales de 35 pays à Zagreb. Sous présidence de l'Ombudsman de Croatie, cette réunion était l'occasion pour discuter e.a. des activités du réseau, de certains dossiers thématiques, de son plan stratégique et de l'engagement avec les organisations internationales et régionales de défense des droits de l'Homme. Y ont participé également des représentants d'organes des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et d'autres réseaux d'organisations de défense de droits de l'Homme, comme Equinet et l'Institut international d'Ombudsman.

Suite aux récents développements politiques en Pologne, les membres du ENNHRI ont adopté une déclaration pour exprimer leur solidarité avec le Commissaire aux droits de l'Homme de Pologne qui doit faire face à une pression accrue de la part du gouvernement.⁹ Le budget de l'institution a été fortement diminué et ses compétences ont récemment été affaiblies. L'immunité du défenseur a également été limitée.

L'assemblée générale a été suivie d'un séminaire sur l'importance du rôle des institutions nationales de droits de l'Homme pour la promotion et la protection des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte antiterroriste.

⁷<http://nhri.ohchr.org/EN/News/Lists/News/DispForm.aspx?ID=214&RootFolder=%2FEN%2FNews%2FLists%2FNews&Source=http%3A%2F%2Fnhri.ohchr.org%2FEN%2FPages%2Fdefault.aspx>

⁸ www.ennhri.org/Statement-to-the-General-Assembly-of-the-Global-Alliance-of-National-Human

⁹ http://www.ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_of_support_for_poland.28.10.16.pdf

Partie III : La CCDH

1. Composition de la CCDH en 2016

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.

Les membres de la CCDH en 2016

Gilbert Pregno, président de la CCDH, psychologue diplômé, directeur de la Fondation Kannerschlass

Anne Heniqui, vice-présidente, journaliste

Olivier Lang, vice-président de la CCDH, avocat à la Cour

Alioune Badara Touré, psychologue

Pierre Calmes, magistrat

Lis De Pina, politologue, licenciée en droit

Deidre Du Bois, avocate à la Cour

Laurent Dura, pédagogue

Matthew Happold, professeur en droit international public

Laurence Klopp, conseiller économique

Ines Kurschat, journaliste

Jean-Claude Leners, médecin généraliste

Jean-Paul Lickes, docteur en sciences chimiques

Marc Limpach, juriste

Aldona Michalek-Janiczek, juriste-linguiste

Claudia Monti, avocate à la Cour

Laurent Moyse, journaliste

Maddy Mulheims-Hinkel, institutrice

Charel Schmit, pédagogue-enseignant

Marie Jeanne Schon, psychologue et thérapeute familiale

Jean-Luc Thill, professeur de philosophie

Membres avec voix consultative

Luc Feller, Représentant du Gouvernement (jusqu'en octobre 2016)

Cathy Maquil, Représentante du Gouvernement (depuis novembre 2016)

Lydie Err, Médiateure

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

Mario Huberty, Président du Centre pour l'égalité de traitement

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

2. Structure de la CCDH

Groupes de travail en 2016

Asile et immigration
Droits des personnes handicapées
Menace terroriste
Nationalité
Protection de la jeunesse
Prostitution

Autres dossiers traités en 2016

Traite des êtres humains
Lutte contre le terrorisme

3. Organisation et fonctionnement

Assemblées plénières

En 2016, la CCDH s'est réunie 8 fois en assemblée plénière.

Budget

Le budget global de la CCDH s'élevait en 2016 à 247.600 €.

Secrétariat

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

Poste d'employée de l'Etat, carrière S, 40 heures/semaine : Anamarija TUNJIC, juriste

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

4. Communication

Site internet

Le site www.ccdh.lu informe sur les sujets qui occupent la CCDH ainsi que sur ses activités de promotion des droits de l'Homme au niveau national et international.

Newsletter

La CCDH fait parvenir régulièrement à ses membres ainsi qu'aux personnes qui s'inscrivent sur son site une newsletter qui les informe sur les activités de la CCDH et sur les droits de l'Homme au Luxembourg et au niveau international.

Pour s'abonner à la newsletter :

<http://www.ccdh.public.lu/fr/support/newsletter/index.php>

La CCDH dans la presse

Les publications et activités de la CCDH trouvent un fort écho dans la presse nationale écrite et audiovisuelle. Les articles de presse peuvent être consultés sur le site internet de la CCDH.

Partie IV: Annexes

1. Avis de la CCDH

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

Avis de la CCDH sur le projet de loi 6921 portant (1) modification du Code d'instruction criminelle ; (2) modification de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ;(3) adaptation de la procédure pénale face aux besoins liés à la menace terroriste.

**AVIS
01/2016**

I. Introduction

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le Ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 6921 portant 1) modification du Code d'instruction criminelle ; 2) modification de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ; 3) adaptation de la procédure pénale face aux besoins liés à la menace terroriste.

Les réactions que le terrorisme suscite varient en fonction du degré de crainte au sein de la population et c'est toujours après de nouveaux attentats que les Etats sont prompts à adopter de nouvelles mesures anti-terroristes.

En janvier 2015, suite aux attentats contre l'hebdomadaire français Charlie Hebdo, le gouvernement luxembourgeois a adopté tout un ensemble de mesures (voir projets de loi 6759, 6761, 6762, 6763¹⁰) visant entre autres à élargir les définitions du terrorisme, à modifier les dispositions concernant la rétention des données de télécommunications à des fins de poursuites pénales et à renforcer la coopération et l'échange d'informations avec les Etats-Unis dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La CCDH regrette de constater que la plupart des critiques qu'elle avait exprimées au sujet de certaines modifications législatives¹¹ n'ont pas été retenues et elle invite le gouvernement à tenir compte de ses recommandations pour les dossiers qui sont encore en cours¹².

Depuis les attentats de Paris du 13 novembre 2015, le gouvernement luxembourgeois continue à renforcer son arsenal législatif dans la lutte contre le terrorisme. Ainsi, il y a lieu de noter que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a commencé à travailler sur la révision de l'article 32 (4) de la Constitution réglementant l'état d'urgence.¹³

A ce sujet, la CCDH tient à rappeler que l'état d'urgence doit toujours rester l'exception et non pas devenir la règle, et que sa mise en œuvre doit systématiquement faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité et de nécessité.

Le présent projet de loi a été déposé en décembre 2015 et vise à élargir les pouvoirs d'investigation et d'arrestation des forces de l'ordre, et l'extension considérable de leur pouvoir de collecte et d'utilisation des données à caractère personnel.

¹⁰ Projet de loi 6761 modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en œuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies ;
Projet de loi 6759 portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012 ;

Projet de loi 6762 portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012 ;

Projet de loi 6763 portant modification du Code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques

¹¹ Avis 6/2015 sur le projet de loi 6761

¹² Projet de loi 6759 et 6762, Projet de loi 6763

¹³ Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, n°6938

Le projet de loi sous avis ne peut pas être examiné isolément, mais doit être mis en relation avec d'autres textes relatifs dans ce contexte. Le texte est ainsi intimement lié au projet de loi 6761¹⁴, sur lequel la CCDH s'est déjà exprimée et qui est entretemps entré en vigueur¹⁵, qui modifie le Code pénal luxembourgeois et crée des définitions très floues de terrorisme. Mais il faut aussi faire le lien avec le projet de loi 6758 renforçant les garanties procédurales en matière pénale (voir supra).

Au cours des années précédentes, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sont intervenues à plusieurs reprises pour délimiter les pouvoirs d'ingérence dans les droits individuels et encadrer les mesures prises au nom de la lutte contre le terrorisme.¹⁶

Dans leur jurisprudence, elles réaffirment inlassablement qu'une ingérence dans le droit individuel ne peut se justifier que si elle est prévue par la loi, si elle vise un but légitime, et si elle est proportionnée au but poursuivi et nécessaire dans une société démocratique pour atteindre cet objectif.

Voilà pourquoi la CCDH insiste à nouveau sur l'importance d'une approche équilibrée face à la menace terroriste. Bien qu'il existe un intérêt légitime pour le Luxembourg d'adapter sa législation aux récents défis créés par la nouvelle ère du terrorisme et la radicalisation de certains citoyens européens, la CCDH insiste pour que chaque réponse que le gouvernement essaiera d'apporter à ce problème complexe soit mesurée par rapport à son impact sur les droits de l'Homme.

L'avis n'entend pas vouloir commenter chaque article, mais il met en exergue des observations générales sur certains points qui aux yeux de la CCDH soulèvent d'importantes questions quant au respect des droits de l'Homme.

II. Analyse du projet de loi

- La terminologie

Les auteurs du projet de loi justifient certaines mesures par la nécessité d'« urgence » et même d'« extrême urgence », sans pour autant donner une quelconque définition de ces notions. Le commentaire des articles reste lui aussi tout à fait muet sur ces notions et selon la lecture qu'en fait la CCDH, les auteurs ne semblent pas juger nécessaire de cadrer ces deux notions pourtant arbitraires. La CCDH se demande ainsi entre autres quels critères distinguent l'« urgence » de l'« extrême urgence », ou par exemple qui décide s'il s'agit du premier ou du deuxième cas d'« urgence » ? Par conséquent, la CCDH recommande à ce que ces notions soient clairement définies dans le texte afin d'éviter toute interprétation extensible ou restrictive.

- Le droit d'assistance par un avocat pendant la garde à vue

¹⁴ Projet de loi 6761 modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en œuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

¹⁵ Loi du 18 décembre 2015, Mémorial A n°250, p. 6156

¹⁶ Arrêt Digital Rights Ireland and Others, C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238 ; Arrêt Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, Zakhov c. Russie, n°47413/06, 4 décembre 2015

L' article 39 (1) du projet de loi, qui, dans le cadre d'une enquête de flagrance portant sur les crimes et délits contre la sûreté de l'État [...] et les actes de terrorisme et de financement de terrorisme [...], permet au juge d'instruction, agissant sur réquisition du procureur d'État, de prolonger le délai de rétention (qui en principe ne peut pas excéder 24 heures) pour les 24 heures suivantes, prévoit à son dernière alinéa : « *Durant la nouvelle période de vingt-quatre heures, la personne a le droit de se concerter confidentiellement, pendant trente minutes, avec son avocat.* »

Cependant la CCDH estime que, afin d'examiner la question d'assistance d'avocat pendant la rétention, il serait utile de faire le lien entre cette disposition et la modification de l'article 39 du Code d'instruction criminelle prévue dans le projet de loi no 6758¹⁷. Celui-ci prévoit dans son paragraphe (14): « *Dans des circonstances exceptionnelles et à condition que la décision soit proportionnée, strictement limitée dans le temps, non fondée exclusivement sur la nature ou sur la gravité de l'infraction alléguée et ne porte pas atteinte à l'équité générale de la procédure, l'officier de police judiciaire avec accord du procureur d'État peut, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce: [...], – refuser l'assistance d'un avocat à l'interrogatoire, – refuser la tenue d'un entretien préalable prévu au paragraphe (8) du présent article [l'entretien pendant lequel la personne retenue peut communiquer avec son avocat dans des conditions qui garantissent la confidentialité], – autoriser l'interrogatoire immédiat de la personne retenue même si le délai prévu au paragraphe (9) du présent article n'est pas encore expiré [il s'agit d'un délai d'une heure et demie pendant lequel l'interrogatoire ne peut débiter sans la présence de l'avocat désigné le cas échéant], lorsqu'il existe une nécessité urgente de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne ou lorsque [...] il est impératif d'agir immédiatement pour éviter de compromettre sérieusement les résultats de l'enquête en cours ou d'une autre enquête ou instruction préparatoire. La décision motivée du procureur d'Etat est confirmée par écrit ».*

A cet égard, la CCDH tient à souligner que la CEDH met un accent très fort sur le droit de se faire assister par un avocat lors de la garde à vue, et ce dès le premier interrogatoire d'un suspect par la police. Selon la jurisprudence pertinente de la cour strasbourgeoise, « *[p]our que le droit à un procès équitable consacré par l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme demeure suffisamment "concret et effectif" (...), il faut, en règle générale, que l'accès à un avocat soit consenti dès le premier interrogatoire d'un suspect par la police, sauf à démontrer, à la lumière des circonstances particulières de l'espèce, qu'il existe des raisons impérieuses de restreindre ce droit. Même lorsque des raisons impérieuses peuvent exceptionnellement justifier le refus de l'accès à un avocat, pareille restriction – quelle que soit sa justification – ne doit pas indûment préjudicier aux droits découlant pour l'accusé de l'article 6 (...). Il est en principe porté une atteinte irréremédiable aux droits de la défense lorsque des déclarations incriminantes faites lors d'un interrogatoire de police subi sans assistance possible d'un avocat sont utilisées pour*

¹⁷ Projet de loi renforçant les garanties procédurales en matière pénale portant [...] – transposition de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires; – modification du Code d'instruction criminelle et de son intitulé en « Code de la procédure pénale » [...].

fonder une condamnation. » (Salduz c. Turquie, arrêt de la Grande Chambre du 27 novembre 2008, § 55).

Un arrêt récent de la CEDH (Ibrahim et autres c. Royaume-Uni, arrêt 16 décembre 2014¹⁸) confirme que le droit à l'assistance d'un avocat, même s'il n'est pas absolu, ne peut être refusé que dans des circonstances exceptionnelles. Dans cette affaire, qui avait pour objet l'accès tardif des quatre requérants (soupçonnés d'avoir mis à feu quatre bombes dans le réseau de transports publics de Londres) à un avocat et l'admission ultérieure aux procès des intéressés des déclarations faites en l'absence d'un avocat, la CEDH a conclu à la non-violation de ce droit, en estimant que, au moment des premiers interrogatoires des requérants par la police, il existait une menace exceptionnellement grave et imminente pour la sûreté publique, à savoir le risque d'autres attentats, et que cette menace donnait lieu à des raisons impérieuses justifiant de retarder provisoirement l'accès des requérants à un avocat¹⁹.

La CCDH recommande au législateur de prendre dûment en considération cette jurisprudence et de reconsidérer à la lumière de celle-ci la possibilité de refuser l'assistance d'un avocat à l'interrogatoire en raison de la nécessité « *d'agir immédiatement pour éviter de compromettre sérieusement les résultats de l'enquête en cours ou d'une autre enquête ou instruction préparatoire* ».

En ce qui concerne la durée de l'entretien avec l'avocat, qui a été limitée à trente minutes, la CCDH souhaite citer le commentaire concernant l'article 39 figurant dans projet de loi 6758 [paragraphe (8) de cet article prévoit la même limitation de la durée de l'entretien en ce qui concerne les premiers 24 heures de la rétention]. Le commentaire susmentionné est libellé comme suit : « *Quant à la durée de l'entretien, il y a lieu de constater que la mesure C²⁰ ne contient pas de précisions quant à toute une série de questions qui néanmoins peuvent se poser en pratique. Ainsi l'article 3, paragraphe 2 point a) prévoit que le suspect et son avocat peuvent s'entretenir avant l'interrogatoire mais ne précisent pas pendant combien de temps. Les auteurs ont estimé que trente minutes devraient suffire afin de préparer l'interrogatoire et d'échanger les informations*».

Aux yeux de la CCDH, la limitation de la durée de l'entretien à un délai unique est inadéquate et permettra des abus. Alors que pour certaines affaires 30 minutes seront suffisantes, pour d'autres ce ne sera pas le cas. Voilà pourquoi la CCDH recommande d'adapter la durée de l'entretien aux circonstances de l'espèce.

Finalement, la CCDH estime aussi qu'en cas de besoin d'un interprète, l'article 39 du Code d'instruction criminelle devrait explicitement prévoir que le temps accordé pour l'entretien avec l'avocat ne commence à courir qu'à partir du moment de l'arrivée de l'interprète.

- L'enquête sous pseudonyme

¹⁸ Cette affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre en juin 2015 à la demande de deux des requérants, et elle est toujours pendante.

¹⁹ Il convient d'ajouter, que dans cette affaire la CEDH a pris également en compte les garanties compensatoires fournies par le cadre législatif national, telles qu'appliquées dans le cas de chacun des requérants, les circonstances dans lesquelles les déclarations avaient été obtenues et leur fiabilité, les garanties procédurales offertes au procès, en particulier la possibilité de contester les déclarations, et la force probante des autres éléments à charge.

²⁰ Il s'agit de la directive 2013/48/UE.

L'Internet n'est pas une zone de non-droit. Dans le domaine de l'enquête sous pseudonyme, le nouvel article 48-26 tel que proposé dans le projet sous avis prévoit d'adapter la poursuite pénale dans le cadre de la lutte antiterroriste aux nouveaux développements sur le Web, surtout sur les réseaux sociaux.

Il s'agit d'autoriser des officiers de police judiciaire actifs dans la lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme, et dans le cas de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat, d'utiliser des pseudonymes pour enquêter contre des auteurs présumés, dans le but de détecter des crimes et de rassembler des preuves.

Dans le cas des enquêtes en ligne, il se pose de manière générale la question de savoir dans quelle mesure celles-ci touchent non seulement aux droits de la personne surveillée, mais aussi aux droits des tiers indirectement touchés par ces enquêtes.

Quand par exemple un officier de police judiciaire enquête sous pseudonyme dans un forum, il peut arriver que des tiers se retrouvent dans le champ d'enquête des enquêteurs. Or, il est indispensable que les données de ces personnes doivent, sauf en cas de soupçon concret, être protégées contre toute surveillance. Dans ce sens, la CCDH recommande d'introduire dans le projet de loi des limitations claires et précises en vue de protéger les données desdits tiers. Il est d'autant plus important que les enquêtes sous pseudonyme ne soient menées que par des officiers de police judiciaire spécialement formés et pouvant se prévaloir de l'expérience nécessaire dans ce domaine.

Le texte sous avis ne définit pas clairement non plus ce qu'il faut comprendre par pseudonyme. Les policiers peuvent-ils créer de nouvelles identités ou peuvent-ils utiliser des identités déjà existantes pour leurs enquêtes ? Cette dernière option soulève néanmoins de forts doutes d'un point de vue de la protection des données.

La CCDH salue toutefois le fait que le projet de loi interdit « la provocation policière »: le projet de loi prévoit en effet que les actes commis dans le cadre de l'enquête sous pseudonyme ne peuvent, à peine de nullité, constituer une incitation à commettre des infractions.

Il se pose finalement la question de savoir sous quelle forme l'enquête sous pseudonyme se fera dans les réseaux fermés, où le partage de matériel illégal constitue le billet d'entrée sur ces sites.

- **La surveillance et le contrôle de toutes formes de communication**

Dans son article 1^{er}, point 6, qui vise à modifier l'article 88-1 du Code d'instruction criminelle (CIC), le projet de loi prévoit que le juge d'instruction peut, sous certaines conditions précisées dans l'article 88-2 ordonner l'utilisation de moyens techniques de surveillance et de contrôle de toutes les formes de communication au moyen de

- la surveillance et du contrôle des télécommunications ainsi que de la correspondance postale
- de la sonorisation de certains lieux ou véhicules et
- de la captation de données informatiques

La CCDH estime que la sonorisation de lieux et ou de véhicules et la captation de données informatiques (appelée communément *mouchard informatique* ou *cheval de*

Troie gouvernemental) contiennent un risque considérable d'intrusion dans la vie privée des citoyens.

Voilà pourquoi, la CCDH regrette que le présent projet de loi ne délimite pas suffisamment les personnes qui peuvent être concernées (a), les données à capter et l'utilisation qui en est faite (b), et la sécurité des logiciels utilisés (c) et ne garantit pas de manière suffisante le droit à l'information des personnes concernées.

a) Les personnes visées

D'abord, il y a lieu de souligner que les mesures de surveillance, telles que prévues par les modifications à apporter aux actuels articles 88-1 à 88-4 du CIC, ne visent pas seulement les personnes suspectées d' « avoir commis l'infraction ou d'y avoir participé », mais visent également celles qui sont susceptibles « de recevoir ou de transmettre des informations destinées à l'inculpé ou au suspect ou qui proviennent de lui » (art. 88-2 (2)).

A cela s'ajoute le fait que la sonorisation de lieux ou de véhicules, de même que la captation des données informatiques, visent certes les personnes soupçonnées de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat et des actes de terrorisme et de financement de terrorisme, mais en réalité, elles permettent parallèlement de surveiller toutes les personnes qui se trouvent dans l'entourage du suspect ou de l'inculpé, que ce soient les membres de sa famille, son cercle d'amis ou encore toute autre personne qui entrerait en contact avec la personne surveillée.

Néanmoins, la CCDH salue le fait que le projet de loi prévoit une protection particulière pour les personnes liées par le secret professionnel. Elle partage ainsi l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) en ce sens que la législation nationale devrait être ajustée davantage afin d'inclure aussi la protection des sources des journalistes et de protéger non seulement les communications de ces personnes, mais aussi les lieux où ces personnes travaillent et où se trouvent les systèmes informatiques qu'ils utilisent.

b) Les données à capter

La captation des données informatiques, telle qu'elle est prévue par le projet de loi sous avis, permet d'avoir accès non seulement aux informations pertinentes pour l'enquête, mais à l'ensemble des données informatiques stockées sur l'ordinateur ou projetées sur l'écran de celui-ci (fichiers sur le disque dur, enregistrements audio et vidéo, captures d'images ainsi qu'aux webcams et aux microphones (le projet de loi vise les « données informatiques reçues et émises par des périphéries audiovisuelles »).

La sonorisation de lieux ou de véhicules va aussi beaucoup plus loin que la simple surveillance des communications, car elle permet de se faire une image sur la vie quotidienne et de tirer des conclusions concernant la vie privée des personnes surveillées, mais aussi de leur entourage (voir supra).

La Cour constitutionnelle allemande s'est déjà prononcée sur la législation applicable à la sonorisation²¹ et aussi celle applicable à la captation des données informatiques²², en insistant sur le « Kernbereich » de la vie privée qui doit être particulièrement protégé.

En ce qui concerne les fouilles en ligne par le biais des mouchards informatiques, ladite Cour exige la mise en place de certains garde-fous en vue d'encadrer la

²¹ Arrêt du 3 mars 2004, 1BvG 2378/98

²² Arrêt du 27 février 2008, 1 BvG 370/07

captation des données et de protéger le « Kernbereich » de la vie privée dans la mesure du possible. Elle insiste d'abord sur un contrôle préventif par un organe neutre et indépendant, comme par exemple l'ordonnance d'un juge.

Ensuite, la Cour demande la mise en place d'un système de protection à deux étapes : Le législateur doit, dans la mesure du possible, éviter la captation des données touchant au « Kernbereich » de la vie privée. Si pourtant il s'avère impossible de différencier entre les données pertinentes pour l'enquête et celles qui touchent l'intimité de la personne et qui doivent rester personnelles, alors la loi doit prévoir suffisamment de garanties lors de la phase d'évaluation. Les données touchant le « Kernbereich » de la vie privée doivent être identifiées après la captation et sont ensuite à détruire. Leur utilisation et transmission doit être interdite.²³

La législation relative à l'Office fédéral de police criminelle (Bundeskriminalamt) a été modifiée en 2009 et tient compte des observations de ladite Cour.²⁴

Or, la CCDH regrette de constater que le projet de loi sous avis permet au juge d'instruction « *d'ordonner l'utilisation de moyens techniques de surveillance et de contrôle des toutes les formes de communication* », sans poser à cette prérogative une limite quelconque.

La CCDH invite le législateur à prendre en considération la jurisprudence et la législation existante en Allemagne afin de garantir la proportionnalité et la nécessité des mesures envisagées.

Dans ce contexte, la CCDH partage l'avis de la CNPD qui estime nécessaire de préciser dans le Code d'instruction criminelle que l'ordonnance du juge d'instruction doit énoncer quel type de données informatiques peuvent être captées dans chaque cas individuel et ce en fonction des besoins spécifiques de l'enquête. Comme le note la CNPD « *une écoute (par le microphone de l'ordinateur) ou une vidéosurveillance (par la webcam de l'ordinateur) de l'intérieur d'un logement n'est pas toujours nécessaire et proportionnée et une autre forme de captation de données informatiques moins intrusive, comme p. ex. un contrôle des documents rédigés par la personne surveillée ou des images affichées sur son écran, peut suffire.* »

c) La sécurité des mesures et le risque d'abus

En ce qui concerne la sécurité des dispositifs techniques utilisés pour la captation des données informatiques, de nombreux exemples dans d'autres pays montrent qu'il existe un grand risque d'abus et de manipulation de ces logiciels.²⁵

La CCDH constate que le projet de loi laisse de nombreuses questions ouvertes sur les risques de sécurité.

Ainsi, la personne surveillée, si elle se rend compte que ses données sont captées, pourrait facilement changer son comportement pour cacher ses activités ou planter des fausses informations, et il y a même eu des cas où le logiciel a été utilisé pour surveiller les forces de l'ordre même²⁶. Il faut souligner ici que, une fois un mouchard

²³ Arrêt du 27 février 2008, 1 BvG 370/07, §257-283

²⁴ §20k du Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz)

²⁵ Chaos Computer Club, Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht zum BKA-Gesetz und zum Einsatz von Staatstrojanern, 7.07.2015

²⁶<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/hackerangriff-auf-bundespolizei-fieser-gruss-an-den-neugierigen-papa-a-807820.html>

informatique développé, il n'existe pas de garanties que des logiciels de sécurité ne puissent pas les détecter, ce qui mène à se poser des questions sur la véritable efficacité de ceux-ci, voir même de leur vulnérabilité.

Il est aussi essentiel d'assurer l'intégrité des données informatiques captées pour garantir que ces données ne puissent plus être modifiées ni par la personne suspecte ni par les forces de l'ordre.

La CCDH se demande d'ailleurs si les mouchards informatiques, dont le projet de loi autorise l'utilisation, sont suffisamment protégés contre des infiltrations et virus par des tiers, et elle partage l'avis de la CNPD à ce sujet qui estime primordial de soumettre ceux-ci à un contrôle de qualité par des auditeurs externes et indépendants.

En Allemagne, il s'est avéré en 2011 que le logiciel qui avait été développé par une entreprise privée et utilisé par le « Bundeskriminalamt » (BKA) présentait, d'une part, de sérieuses failles de sécurité, et, d'autre part, possédait des caractéristiques interdites. Suite à ces révélations, les dispositions réglementant les fouilles en ligne par le biais des mouchards informatiques du BKA ont été modifiées et c'est ainsi que le BKA a préféré initier le développement de son propre logiciel. La CCDH déplore le fait que les auteurs du projet de loi n'abordent pas la question de la provenance du logiciel. Y a-t-il un modèle concret qui est déjà prévu ? Est-il prévu pour la police luxembourgeoise de créer son propre logiciel et dispose-t-elle de l'expertise nécessaire ?

La CCDH regrette encore une fois de ne pas trouver là aussi de réponse à ses questions ni dans les dispositions du CIC à modifier ni dans le commentaire des articles.

Finalement, la CCDH estime que le délai de 12 mois après la cessation des mesures de surveillance qui est prévu pour la destruction des copies et enregistrements obtenus par ces mesures, est beaucoup trop long.

Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler l'arrêt Digital Rights Ireland and Others de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) relatif à la conservation des données qui critique entre autres la durée de conservation trop longue et l'absence d'une obligation de destruction irrémédiable des données au terme de la durée de conservation. La loi luxembourgeoise prévoit déjà un délai de conservation de 6 mois et le projet de loi 6763 a été déposé afin d'adapter le dispositif législatif aux autres exigences de la CJUE.

Si on prend en considération toutes les inquiétudes et les risques relevés ci-dessus, la CCDH ne peut s'empêcher de douter fortement de l'utilisation de ces logiciels. Quoi qu'il en soit, la CCDH estime qu'il est crucial de contrôler l'utilisation de ces logiciels et de les rendre étanches contre d'éventuels abus internes ou externes. C'est une fois de plus que la CCDH constate avec regret que le présent projet de loi n'offre pas de garanties suffisantes en cette matière.

d) Le droit à l'information et les voies de recours

Comme déjà mis en exergue ci-dessus, les personnes surveillées ne sont pas les seules concernées par les mesures de surveillance. Or, le projet de loi vise simplement que la « *personne dont les communications ont été surveillées* » a un droit à l'information, sans préciser pour autant s'il s'agit uniquement des personnes

suspectées, ou s'il s'agit également d'autres personnes qui ne sont pas spécifiquement visées, mais potentiellement concernées par ces mesures de surveillance.

La CCDH se réfère ainsi à l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 3 mars 2004 relatif à la sonorisation²⁷ qui accorde un droit à l'information à toute personne concernée par la mesure, notamment toutes les personnes se trouvant dans l'appartement sonorisé ainsi que les personnes l'ayant visité pendant le temps de la sonorisation.

Le projet de loi prévoit que la personne surveillée est informée de la mesure de surveillance « *au plus tard dans les douze mois qui suivent la cessation de prédite mesure* », mais que ce délai ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de crimes et délits contre la sûreté de l'Etat ou d'actes de terrorisme.

L'information des personnes concernées pourrait alors dans ces cas-là être ajournée pour une période illimitée. Or, la CCDH estime que le projet de loi devrait prévoir une limite absolue pour le retardement de l'information ainsi qu'un contrôle juridictionnel de cette décision.

Dans ce contexte, la CCDH se réfère aux réflexions de la Cour constitutionnelle allemande dans son arrêt du 3 mars 2004²⁸ ainsi qu'à la jurisprudence de la CEDH en la matière. Dans sa jurisprudence constante, la CEDH rappelle que la personne faisant objet d'une mesure de surveillance doit être avisée de celle-ci dès lors que cette notification peut être effectuée sans mettre en danger le but de la restriction. Elle souligne par ailleurs que « la question de la notification ultérieure de mesures de surveillance est indissolublement liée au caractère effectif des recours judiciaires et donc à l'existence de garanties effectives contre les abus des pouvoirs de surveillance ». ²⁹

Recommandations

- Introduire une définition des notions « **d'urgence** » et « **d'extrême urgence** » dans le projet de loi.
- Garantir le droit d'**assistance par un avocat** lors de la garde à vue et prendre en considération la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme y relative.
- En cas de besoin d'un interprète lors de l'entretien avec l'avocat, prévoir que le temps accordé pour l'entretien ne commence à courir qu'à partir du moment de la présence de l'interprète auprès du suspect.
- Introduire des **limitations claires** en vue de **protéger les données des tiers** indirectement concernés par les enquêtes sous pseudonyme.
- Définir dans le projet de loi la notion de « pseudonyme ».
- S'assurer que les enquêtes sous pseudonyme ne soient menées que par des **officiers de police judiciaire spécialement formés** et ayant **l'expérience nécessaire**.

²⁷ Arrêt du 3 mars 2004, 1BvG 2378/98

²⁸ § 304 à 307 de l'arrêt précité du 3 mars 2004

²⁹ Klass et autres c. Allemagne, 6 septembre 1978, §58, série A n° 28 ; Weber and Saravia c. Allemagne, n° 54934/00, §135, 29 juin 2006 ; Zakharov c. Russie, n°47413/06, §287, 4 décembre 2015 ; Szabó et Vissy c. Hongrie, n°37138/14, §86, 12 janvier 2016

- Mettre en place des **garanties suffisantes pour protéger le « Kernbereich » de la vie privée** dans le cadre de la captation des données informatiques et de la sonorisation de lieux ou de véhicules.
- **Limiter davantage le champ d'application personnel** des mesures de surveillance des communications prévues par le projet de loi.
- Prévoir que l'ordonnance du juge d'instruction doit **énoncer quel type de données informatiques peuvent être captées** dans chaque cas individuel et ce en fonction des besoins spécifiques de l'enquête.
- Contrôler l'utilisation des logiciels informatiques et **prévoir un mécanisme de protection** dans la mesure du possible **contre des abus internes et externes**.
- **Garantir l'intégrité des données informatiques captées** pour garantir que ces données ne puissent plus être modifiées par la suite.
- **Raccourcir le délai** prévu, après la cessation des mesures de surveillance, **pour la destruction des documents obtenus**.
- Accorder un **droit à l'information à toute personne concernée** par les mesures de surveillance.
- Assurer le droit effectif à l'information, après la cessation des mesures de surveillance et dans ce cadre, prévoir une limite absolue pour le retardement de l'information des personnes concernées ainsi qu'un contrôle juridictionnel.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 9 mars 2016

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

Avis de la CCDH sur le projet 6977 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de : (1) la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ; (2) la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise.

**AVIS
02/2016**

1. Introduction

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) du Luxembourg a été saisie pour donner son avis sur le projet de loi sur la nationalité, présenté par le ministre de la Justice. La CCDH note que les concertations entre le gouvernement et les partis de l'opposition parlementaire ont abouti à un texte de compromis. Consciente que le moindre changement risque de perturber le compromis négocié, la CCDH adresse pourtant au gouvernement sa prise de position et ses recommandations concernant le projet de loi sur la nationalité qu'elle a élaborées en toute indépendance dans le cadre de la mission lui conférée.

La CCDH note avec satisfaction que le projet de loi porte sur une réforme de la loi actuellement en vigueur³⁰. Il tient partiellement compte des recommandations de l'avis 4/2013 de la CCDH envoyé au gouvernement concernant le projet de loi portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, déposé le 11 avril 2013 à la Chambre des Députés. La CCDH avait à l'époque recommandé de revoir les conditions de résidence et le niveau des cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise, de renforcer les cours d'instruction civique et de ratifier la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie. Elle s'était également prononcée sur la participation aux cours de langue luxembourgeoise des personnes à besoins spécifiques, le rôle des officiers de l'Etat civil, la modification des nom et prénoms et sur des procédures administratives.

En 2001³¹, la Cour de justice des Communautés européennes rappelle que « la définition des conditions d'acquisition et de la perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre ».

La CCDH examine le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise sous l'angle du respect des droits de l'Homme, dans le but de voir si les conditions d'acquisition de ladite nationalité ne créent pas d'inégalités entre les candidats, voire, n'excluent pas des candidats potentiels.

2. Engagements internationaux

Il importe à la CCDH de rappeler les engagements du Luxembourg en matière de nationalité.

Le droit de tout individu à une nationalité est inscrit à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cet article prévoit également que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

« Bien que la Convention des droits de l'homme et ses protocoles ne contiennent, hormis l'article 3 du protocole n°4 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers), aucune disposition qui se réfère directement à des questions de nationalité, certaines dispositions s'appliquent aussi aux questions liées à la

³⁰ Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

³¹ C.J.C.E, 20 février 2001, aff. C-192799, Kaur, Rec., I-1237

nationalité »³² comme l'interdiction de peines ou de traitements inhumains et dégradants, le droit à un procès équitable et public, le droit au respect de la vie familiale et l'absence de discrimination.

La Convention européenne sur la nationalité, rappelle dans son préambule aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'éviter la discrimination dans les matières relatives à la nationalité et le droit au respect de la vie familiale tel qu'il est contenu à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par le présent projet de loi le gouvernement entend se mettre en conformité avec la Convention européenne sur la nationalité, signée le 26 mai 2008.

La CCDH tient à soulever l'article 2 - Définitions, Chapitre I – Questions générales de cette convention à titre de clarification de la terminologie employée dans le projet de loi.

« Au sens de cette Convention :

- a. « *nationalité* » désigne le lien juridique entre une personne et un Etat et n'indique pas l'origine ethnique de la personne ;
- b. « *pluralité de nationalité* » désigne la possession simultanée de deux nationalités ou plus par la même personne ;
- c. « *enfant* » désigne toute personne âgée de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu du droit qui lui est applicable ;
- d. « *droit interne* » désigne tous les types de disposition énoncés dans le cadre du système juridique national, notamment la constitution, les législations, les réglementations, les décrets, la jurisprudence, les règles coutumières et la pratique ainsi que les règles découlant des instruments internationaux contraignants. »

Le Chapitre II - Principes généraux concernant la nationalité prévoit à :

L'article 3 – Compétences de l'Etat

(1) Il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants.

(2) (.....)

L'article 4 – Principes

Les règles sur la nationalité de chaque Etat Partie doivent être fondées sur les principes suivants :

- a. chaque individu a droit à une nationalité
- b. l'apatridie doit être évitée
- c. nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité
- d. ni le mariage, ni la dissolution du mariage entre un ressortissant d'un Etat partie et un étranger, ni le changement de nationalité de l'un des conjoints pendant le mariage ne peuvent avoir d'effet de plein droit sur la nationalité de l'autre conjoint.

L'article 5 – Non-discrimination

(1) Les règles d'un Etat partie relatives à la nationalité ne doivent pas contenir de distinction ou inclure des pratiques constituant une discrimination fondée sur le sexe, la religion, la race, la couleur ou l'origine nationale ou ethnique.

(2) (.....) ».

³² Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe 6.XI.1997 (STE n.166), Rapport explicatif : d. Le pertinence de la sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, point 16.

La CCDH note avec satisfaction que dans le cadre d'un projet de loi séparé (6974), le gouvernement luxembourgeois se propose d'approuver la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York le 30 août 1961. Par le projet de loi sur la nationalité le gouvernement entend transposer entre autres l'article 8.1 de cette convention qui stipule : « Les Etats contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride ».

Les conventions internationales susmentionnées rappellent le droit de tout individu à une nationalité, visent à éviter l'apatridie ou encore à lutter contre la privation arbitraire de la nationalité et prévoient un accès facilité à la nationalité pour certaines catégories de personnes. Le gouvernement se propose de signer et de ratifier la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, la Convention européenne sur la nationalité et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats qu'il entend examiner et adopter simultanément avec le projet de loi 6974. La CCDH apprécie cette mise en conformité avec les conventions internationales.

La CCDH se réfère en plus aux dispositions de la Convention des droits de l'enfant qui prévoit dans son article 7 le droit pour l'enfant d'acquérir une nationalité à sa naissance, et dans son article 8 que les Etats s'engagent « à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale ».

3. Analyse du projet de loi

La CCDH partage l'analyse de la situation démographique décrite dans l'exposé des motifs. Elle approuve la finalité de la réforme du droit à la nationalité qui « est de favoriser l'intégration sociétale et politique des citoyens non-luxembourgeois au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que de renforcer la cohésion au sein de la communauté nationale ». Le taux des Luxembourgeois diminue constamment (54,1 % au 1.1.2015), tandis que, selon les projections d'EUROSTAT pour la période 2014 à 2037 avec un solde migratoire de 267.166 personnes, l'augmentation du nombre de personnes non – luxembourgeoises est prévisible. Le déficit démocratique risque d'influer sur la cohésion sociale entre les résidents luxembourgeois et les non – luxembourgeois.

Dans son livre « La nationalité luxembourgeoise » l'auteur Denis Scuto³³, docteur en Histoire de l'Université libre de Bruxelles et enseignant-chercheur à l'Université du Luxembourg, fait une analyse de la loi sur la nationalité de 2008. Ainsi on peut y lire que « l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée prévue dans la loi sur la nationalité précitée constitue un obstacle à franchir pour de nombreux étrangers qui désirent obtenir la nationalité du pays. Il la qualifie de « barrière linguistique ». « Dans un pays pourtant trilingue, le candidat doit réussir une épreuve contraignante d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée qui ne tient pas compte du niveau de formation des étrangers (35% des étrangers n'avaient d'après le recensement de 2001 qu'un diplôme de l'instruction primaire, alors que le degré de

³³ La nationalité luxembourgeoise (XIXe-XXI siècles) Denis Scuto, Editions de l'université de Bruxelles, ISBN 9782800415239, pages 339-344, 1940-2012 : entre réalités migratoires et quêtes identitaires.

difficulté de l'épreuve requiert une formation de niveau secondaire). En cela, l'épreuve de langue pose un problème d'ordre constitutionnel en termes d'égalité devant la loi. » Concernant l'article transitoire, applicable jusqu'en 2019, introduisant la possibilité de recouvrer la nationalité luxembourgeoise si on a un aïeul qui la possédait, l'historien Denis Scuto rappelle à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat qui relève l'ambiguïté de la loi de 2008 « fondée sur deux poids-deux mesures. Conditions sévères imposées à des résidents étrangers de longue date au Luxembourg ; aucune condition, ni de langue, ni de résidence pour des étrangers qui n'ont qu'un lien lointain avec le pays ».

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)³⁴ a recommandé « aux autorités luxembourgeoises d'évaluer de nouveau l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, organisée dans le cadre de la procédure d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation ».

La CCDH analyse le projet de loi notamment sous l'angle de vue de l'égalité de traitement et de la non-discrimination des candidats à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

a) Améliorations du projet de loi

De manière générale, la CCDH salue les avancées que comporte le texte du projet de loi par rapport à la situation actuelle.

La CCDH note avec satisfaction l'abaissement de la condition de résidence de 7 ans à 5 ans.

La CCDH approuve le traitement plus favorable des candidats majeurs bénéficiant du statut d'apatride, du statut de réfugié ou de celui conféré par la protection subsidiaire se justifiant par leur situation particulièrement vulnérable et nécessitant une protection internationale. (Art.31)

Le projet de loi prévoit l'alignement de la législation nationale sur les dispositions de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie en prévoyant l'acquisition ou le maintien de la nationalité luxembourgeoise pour les mineurs et les adultes. Le projet de loi vise à éviter toute situation qui rend une personne apatride (renonciation ou déchéance de la nationalité).

La CCDH accueille favorablement la possibilité de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise réintroduite pour les femmes mariées « qui ont perdu la qualité de Luxembourgeoise pour avoir acquis du fait de leur mariage ou du fait de l'acquisition ou du recouvrement par leur mari d'une nationalité étrangère, sans manifestation de volonté de leur part, la nationalité de leur mari ». Ce redressement fait disparaître une inégalité de traitement entre les femmes et les hommes, voire une discrimination fondée sur le sexe. (Art.86)

³⁴ Rapport définitif sur le Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de la 56^e réunion plénière (6-9 décembre 2011) de l'ECRI. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/library/publications.asp>.

b) Sujets à réflexion

i. Les cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise

La CCDH se doit de relever que le projet de loi prévoit de maintenir les exigences linguistiques au niveau de la législation en vigueur. Elle garde sa position critique par rapport aux compétences exigées en langue luxembourgeoise pour les raisons suivantes :

- Le projet de loi maintient la condition de la langue luxembourgeoise au niveau de compétence en expression orale à son niveau actuel A2,³⁵ en cas de naturalisation et, sauf certaines exceptions, en cas d'option. Le niveau de compétence en compréhension orale reste au niveau B1. Le candidat devra justifier en langue luxembourgeoise, pour l'expression orale du niveau A2 et pour la compréhension de l'oral du niveau B1, et passer avec succès le test d'évaluation de ses compétences orales en langue luxembourgeoise pour recevoir la qualité de Luxembourgeois, mais il suffit d'obtenir dans l'épreuve d'expression orale une note égale ou supérieure à la moitié des points pour réussir l'examen.

Par contre, une note inférieure à la moitié des points dans l'épreuve d'expression orale peut être compensée avec une note obtenue dans la compréhension de l'oral, donc en réussissant avec succès le cours de compréhension d'un niveau supérieur (B1).

La CCDH émet ses doutes par rapport à la finalité de ce changement du niveau d'exigence et d'évaluation. Elle estime que si la mesure concernant l'apprentissage de la langue luxembourgeoise de la future loi devra répondre à l'objectif d'intégration et de cohésion, elle devra être accessible au plus grand nombre de personnes de nationalité étrangère et ne pas être perçue par les non-Luxembourgeois comme un obstacle à leur intégration. Beaucoup d'entre eux n'ont en effet jusqu'ici pas fait la démarche par peur d'un échec à l'épreuve d'évaluation de langue parlée, considérée et vécue comme un obstacle trop difficile à franchir; le taux élevé de citoyens portugais en est une preuve.

- La CCDH aurait préféré le modèle de l'avant-projet de loi qui prévoyait une réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée pour le candidat dont la moyenne arithmétique des notes des deux épreuves d'expression orale est égale ou supérieure à la moitié des points et qu'en cas d'échec, le candidat

³⁵ Cadre européen commun de référence pour les langues

Niveau A : utilisateur élémentaire (= scolarité obligatoire), lui-même subdivisé en niveau introductif ou de découverte (A1) et intermédiaire ou usuel (A 2)

Niveau B : utilisateur indépendant (= lycée), subdivisé en seuil (B1) et avancé ou indépendant (B2). Il correspond à une « compétence opérationnelle limitée » (Wilkins) ou une « réponse appropriée dans des situations courantes ». (Trim)

Niveau A1 : Une personne correspondant au niveau A1 est en fait dans la phase d'introduction à une langue étrangère. Elle peut poser des questions simples, par exemple se présenter ou demander des informations concernant son interlocuteur (à savoir le lieu où elle habite, ses relations, ce qui lui appartient, etc.) et peut aussi répondre à ce type de questions en retour. En plus, si le locuteur parle lentement ou se montre coopératif, la personne de niveau A1 peut réussir à communiquer de façon simple.

Niveau A2 : Deuxième sous-niveau du niveau A, celui-ci ressemble au niveau A1, mais correspond à une personne qui peut comprendre des phrases isolées ou des expressions couramment utilisées en relations avec des domaines immédiats et familiers tels que le travail, les achats, les informations personnelles ou l'environnement proche. Il communique et raconte cependant de façon simple.

qui se représente peut choisir de participer uniquement à l'épreuve dans laquelle il a obtenu une note inférieure à la moitié des points.

- La participation à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise ne sera pas exigée des résidents de longue durée (au moins vingt années) à condition de participer pendant vingt-quatre heures à des cours de langue luxembourgeoise organisés par l'Institut national de langues. La CCDH se soucie de l'égalité de traitement et de l'équité des critères d'attribution de la nationalité entre les candidats à l'option et avec ceux de la naturalisation. Elle se demande quel est le critère objectif à la base d'un cours de langue de vingt-quatre heures. Elle note pour cette mesure une inégalité de traitement dans le droit d'accès à la nationalité. Il en est de même pour l'option ouverte au majeur ayant accompli au moins sept années de sa scolarité dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois qui sont dispensés de cours de langue et d'instruction civique sans vérification de leurs compétences de langue et sans cours d'instruction civique.

- Elle se demande en outre pourquoi aucune condition de cours n'est prévue pour les cas de recouvrement de la nationalité. La même question se pose pour l'offre de recouvrement d'un descendant en ligne directe paternelle ou maternelle d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900. Ces candidats ne doivent se soumettre ni à un test de langue luxembourgeoise, ni à un test de connaissance des matières des cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg ». La CCDH considère ce fait comme une inégalité manifeste entre les personnes vivant et travaillant depuis longtemps au pays et les personnes étrangères au pays, ces dernières bénéficiant de leur descendance pour acquérir la nationalité de leurs aïeuls. Etant donné que cette disposition spéciale expire au 31 décembre 2020, la CCDH se limite à signaler cette discrimination dans l'accès à la nationalité.

- Etant donné la population hétérogène de candidats, qui en plus proviennent de milieux sociaux et professionnels et de niveaux scolaires très différents, la possibilité, sur demande motivée, d'un aménagement spécifique pour la tenue de l'examen répond aux besoins d'une population très peu, voire non habituée à une situation d'examen. La CCDH ne peut que saluer positivement cette autorisation de bénéficier de l'un ou de plusieurs aménagements raisonnables, à savoir l'aménagement de la salle de classe et/ou de la place du candidat, une salle séparée pour les épreuves, une présentation adaptée pour les épreuves, une majoration du temps lors des épreuves, des pauses supplémentaires lors des épreuves, la délocalisation des épreuves hors de l'école, à domicile ou dans une institution, le recours à des aides technologiques et humaines, permettant de compenser les déficiences particulières. La CCDH estime que de tels aménagements sont nécessaires pour garantir à la population très diversifiée de non-Luxembourgeois l'égalité d'accès à l'obtention de la nationalité luxembourgeoise. Elle propose néanmoins de développer des procédures de demande avec formulaires standardisés pour les candidats afin de faciliter et d'uniformiser la prise de décision de la Commission des aménagements raisonnables, créée par la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers qui a mis en œuvre les recommandations de la Convention onusienne relative aux droits des personnes handicapées.

- Dans son avis sur le projet de loi 6561, la CCDH avait proposé une dispense de cours ou d'examen pour les personnes de 65 ans. Elle se prononce en faveur d'une réduction de l'âge, car l'apprentissage d'une langue étrangère demande un grand effort aux personnes plus âgées. Elle préconise pourtant l'admission des personnes âgées comme élève libre aux cours en question.
- Les personnes en état de santé physique ou psychique les mettant dans l'impossibilité d'apprendre la langue luxembourgeoise parlée peuvent être dispensées des cours par décision du ministre. La CCDH insiste à ce que la situation des personnes illettrées soit également prise en compte pour une dispense du cours de langue et qu'elles soient orientées vers des cours d'alphabétisation.
- En outre, la CCDH se prononce en faveur de la gratuité de toute inscription aux cours et aux examens organisés sous contrôle de l'Etat ; les frais d'un cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise parlée organisé par une institution privée pouvant être remboursés sur demande.
- L'option est ouverte aux soldats volontaires ayant accompli au moins une année de bons et loyaux services, certifiés par le chef de l'état-major de l'armée luxembourgeoise. La CCDH s'interroge sur la dispense de connaissances linguistiques pour ces personnes représentant pourtant l'Etat qui devraient avoir l'opportunité d'acquérir des connaissances en langue luxembourgeoise d'un niveau A2 et disposer d'une instruction civique approfondie. Elle recommande de les intégrer dans le public cible pour l'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et pour les cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » ou à l'examen de ce cours et de leur assurer les cours respectifs à l'école de l'armée.

La CCDH constate que le projet de loi sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise met un accent très fort sur l'acquisition de compétences en langue luxembourgeoise parlée et ne reconnaît pas la compréhension d'une des trois langues officielles du Luxembourg comme un critère à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et comme facteur d'intégration important. Elle soulève pourtant le fait de l'offre officielle de cours d'apprentissage de la langue française aux demandeurs d'asile pour leur faciliter les démarches administratives et leur intégration sociale. Concernant l'obtention de la nationalité, ces personnes devraient en plus acquérir des connaissances du luxembourgeois parlé. La CCDH craint que le niveau requis en compétence du luxembourgeois persiste à être un facteur d'exclusion pour beaucoup de concitoyens non-Luxembourgeois, ce qui est contraire à la volonté première du gouvernement de créer par la loi un système cohérent d'intégration sociale et, avec une population élevée de citoyens non-Luxembourgeois, de répondre au déficit démocratique manifeste.

ii. Le cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg »

La CCDH se félicite que le sujet sur les droits fondamentaux fasse l'objet d'un cours obligatoire et que la durée du cours soit augmentée à six heures. Elle considère cette mesure comme une occasion de promotion exceptionnelle des droits fondamentaux au Luxembourg. Elle se permet de qualifier ces cours comme initiation au respect et à la pratique des droits fondamentaux et des libertés publiques et se réjouit du renforcement des cours qui permet à l'avenir d'approfondir les thèmes, de faire des

applications concrètes à partir des informations reçues, ce qui est indispensable à l'assimilation des théories en vue d'une citoyenneté active.

La CCDH approuve la limitation à trois modules obligatoires à savoir le cours sur les droits fondamentaux de six heures, le cours sur les institutions étatiques et communales de douze heures et le cours sur l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg et l'intégration européenne de six heures. La durée totale des cours obligatoires augmentera sensiblement et demandera aux candidats un investissement non négligeable en temps. La CCDH salue la possibilité offerte aux candidats de choisir entre une participation aux cours ou une présentation à l'examen qui sanctionne les cours. Pour la CCDH, il importe de bien déterminer les matières à enseigner pour les trois cours afin que les candidats intéressés à l'examen puissent se préparer en connaissance de cause.

Concernant l'examen du cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » les mêmes aménagements sont prévus que ceux mis en place pour l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise. La CCDH propose de développer également des procédures de demande avec formulaires standardisés pour les candidats afin de faciliter et d'uniformiser la prise de décision de la Commission des aménagements raisonnables, créée par la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers. La CCDH rend à ce sujet encore attentif aux besoins spécifiques des candidats en chaises roulantes. Elle invite également le gouvernement à prévoir l'organisation d'un cours en langage des signes.

Le candidat à la naturalisation et à l'option peut choisir alternativement entre la participation au cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » et l'examen. Cette disposition demande pourtant qu'un syllabus officiel du contenu des cours soit élaboré et publié afin que les candidats puissent se préparer à l'examen.

Dans un souci d'équité et d'égalité de traitement, la CCDH propose de rendre le cours obligatoire pour tous les candidats en procédure de naturalisation, d'option ou de recouvrement.

La CCDH demande au gouvernement de prévoir le renforcement nécessaire en personnel enseignant pour la tenue des cours et des examens. Elle insiste à ce que le budget de l'Institut national des langues soit augmenté sensiblement afin que l'Institut puisse se doter des ressources humaines et des infrastructures nécessaires pour l'organisation des cours et des épreuves et pour répondre aux besoins spécifiques des candidats.

La CCDH réitère également sa recommandation faite en 2012 et plus précisément celle d'organiser des cours sur les droits fondamentaux et les libertés publiques dans le cadre de l'enseignement pour adultes dans les communes.

La CCDH estime que les cours d'instruction civique indispensables à une participation active à la vie publique, méritent une plus grande appréciation. Elle insiste à ce que ces cours soient offerts à tous les candidats.

iii. La distinction entre personnes mariées et personnes vivant en communauté de vie

La CCDH estime que le projet de loi fait une distinction entre les personnes mariées et les personnes vivant en communauté de vie, sans cependant faire mention des personnes ayant opté pour un partenariat légal en application de loi de 2010, respectivement d'une disposition équivalente étrangère. Par conséquent, la CCDH invite le gouvernement à compléter le projet de loi en ce sens.

iv. La résidence

La CCDH constate qu'en cas de recouvrement, le projet de loi ne prévoit aucune condition de résidence telle qu'exigée tant pour la naturalisation que pour l'option. Elle tient à soulever l'inégalité de traitement concernant les conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise entre les candidats au recouvrement et les candidats à la naturalisation et de l'option, tout en étant consciente que cette discrimination est vouée à disparaître, vu la date limite fixée au 31 décembre 2018 pour l'introduction de la demande en certification de la qualité de descendant d'un aïeul luxembourgeois et la date limite pour la souscription devant l'officier de l'état civil au 31 décembre 2020.

v. La production de documents

La CCDH estime qu'il faut tenir compte de la situation des étrangers ayant le statut de bénéficiaire de la protection internationale ou subsidiaire ou d'apatrides, ces personnes n'ayant très souvent que peu de possibilités de produire les nombreux documents ayant trait à leur nationalité ou à leur casier judiciaire à l'étranger. La future loi devrait ainsi fixer les critères sur ce qu'il faut comprendre par « conditions exceptionnelles » donnant droit à une dispense du ministre. Le « cas particulier » est une condition exceptionnelle pas précise du tout et dès lors vouée à l'arbitraire.

Le projet de loi établit à l'art. 19(1) la liste de documents à produire lors de l'introduction d'une demande de naturalisation. Selon l'article 19 (3) « En cas de circonstances exceptionnelles, le ministre peut dispenser le candidat de la production de l'un ou plusieurs des documents visés au paragraphe 1er ».

Dans son avis sur le projet de loi 6561, la CCDH a souligné que les bénéficiaires de la protection internationale ou subsidiaire et les apatrides seraient souvent incapables de produire les documents requis, et que les personnes illettrées ne seraient pas en mesure de réaliser une notice biographique. La CCDH a donc demandé que ces cas spécifiques soient traités avec la plus grande indulgence et dans le respect de la situation particulière de ces personnes.

Le projet de loi ne répond qu'en partie à cette demande. L'article 19(1) 2° du projet de loi exige que le candidat doive remettre une copie de son passeport en cours de validité ou « à défaut de passeport, un autre titre d'identité ou de voyage ». On peut imaginer qu'un certificat attestant la qualité de bénéficiaire de la protection internationale ou subsidiaire ou d'apatride pourrait servir d'un tel document. Toutefois, l'article exige également, «le cas échéant», la production de ces certificats. Il est donc difficile de savoir si de tels certificats sont requis en plus d'un document faisant office de titre d'identité ou de voyage, ou pas. La disposition devrait être

modifiée pour clarifier la situation. La production d'une notice biographique et un extrait du casier judiciaire étranger continuent d'être nécessaires. La CCDH réitère donc la recommandation faite dans son avis précédent, et demande une plus grande clarté quant à la façon dont la disposition sera appliquée.

L'expression « le cas échéant » n'a en principe aucun apport normatif. En effet, si elle est à lire comme exemplative, elle n'est pas à sa place dans un texte de loi, car celui-ci doit se suffire à lui-même, sans devoir recourir à des exemples pour sa compréhension. Cette expression est source d'insécurité juridique, car interprétative et dès lors arbitraire.

vi. La transposition du nom et des prénoms

La section 2, sous-section 1 prévoit que celui qui obtient la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, option ou recouvrement, peut demander la transposition de son nom et de ses prénoms pour l'adapter «aux usages en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg ». Seul le ministre accorde ou refuse la transposition du nom et des prénoms. (Sous-section 2)

Dans son avis sur le projet de loi 6561, la CCDH s'est déjà interrogée sur ce sujet. La question a été posée de savoir si une telle formulation pourrait être considérée comme une initiation plutôt qu'une invitation. Elle tient à souligner qu'il s'agit d'une procédure tout à fait extraordinaire par rapport à la procédure actuelle prévue pour les changements de noms qui prévoit tant un avis du Parquet que du Conseil d'Etat.

En plus, une question juridique se pose quant à l'étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre d'accepter ou de refuser une telle demande. Quels sont les usages en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg? Le pays a accueilli des immigrants tout au long de son histoire. Dire qu'un nom ou prénom, en raison de ses origines étrangères (par exemple, portugaise ou italienne), n'est pas luxembourgeois serait discriminatoire. En raison des difficultés dans l'élaboration d'une telle limite, il pourrait être plus facile de limiter la provision à des situations exceptionnelles, comme les cas de difficultés de prononciation ou quand un nom est extrêmement long et prête à interprétation.

vii. Le rôle de l'officier de l'état civil.

La CCDH propose d'introduire des cours obligatoires pour les officiers de l'état civil pour les familiariser avec les nouvelles réglementations. La CCDH recommande aussi de développer des brochures d'informations sur les modalités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise à l'attention des officiers de l'état civil et des candidats.

La CCDH constate que le ministre dispose d'une voie de recours lui permettant d'annuler une déclaration d'option alors que le candidat à l'option ne dispose pas d'un recours analogue contre la décision de refus d'acter la déclaration de l'option par l'officier de l'état civil conformément à l'article 33 du projet de loi.

Il serait utile de prévoir une possibilité de recours devant le ministre pour éviter des recours judiciaires en cas d'appréciation incorrecte du dossier par l'officier de l'état civil.

viii. L'option / La transposition du nom et des prénoms à partir de l'âge de douze ans

L'article 26 prévoit que la possibilité d'une demande d'option sera ouverte à partir de l'âge de douze ans aux mêmes conditions que pour les adultes. La demande devra en être faite par les représentants légaux, sous réserve du consentement personnel du mineur.

Par cette disposition, le législateur accorde un droit au mineur qui n'a pas de personnalité juridique. Le mineur ayant atteint l'âge de douze ans et ses représentants légaux doivent personnellement comparaître devant l'officier de l'état civil. Ils signent conjointement la déclaration d'option (Art. 33(2)). En plus le projet de loi prévoit à l'article 49(2) que celui qui obtient la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, option ou recouvrement, peut demander la transposition des prénoms de son enfant mineur, à condition qu'il exprime son consentement personnel, s'il a atteint l'âge de douze ans et que l'autre parent ou adoptant marque son accord. La CCDH s'interroge sur l'opportunité et la justification d'une telle disposition sortant d'une façon exorbitante du droit général.

ix. Les règlements grand-ducaux

La CCDH regrette que les règlements grand-ducaux concernant les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et de l'examen du cours « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg » ne soient pas encore disponibles. Elle aurait préféré que ces modalités soient connues en même temps que le projet de loi. Ce sont en effet ces modalités qui constituent un frein considérable pour de nombreux résidents étrangers à s'investir dans le processus de naturalisation ou d'option, au détriment de l'égalité des chances.

La CCDH recommande au gouvernement de mettre les projets de règlements grand-ducaux à disposition des organes publics dans les meilleurs délais possibles.

x. Les données statistiques

La CCDH constate que le projet de loi prévoit la mise en place d'une banque de données relative à la nationalité luxembourgeoise. Il détermine le ministre de la Justice comme autorité supérieure qui règle le recueil des données, le droit de consultation des citoyens et des institutions. Pour la CCDH, il importe qu'une protection optimale des données personnelles des candidats soit assurée.

xi. L'intitulé de la loi

Etant donné que le texte du projet de loi ne porte que sur les modalités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise et ne donne aucune définition de la « nationalité », la CCDH propose comme titre « Loi sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise ».

Les recommandations

1. Les conventions internationales à approuver

- la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York, le 30 août 1961.
- la Convention européenne sur la nationalité, conclue à Strasbourg le 6 novembre 1997, signée le 26 mai 2008.
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec les successions d'Etats, conclue à Strasbourg le 19 mai 2008

2. Les cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise et les cours d'instruction civique « Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg »

- Instaurer des cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise parlée d'un niveau accessible au plus grand nombre de personnes intéressées à acquérir la qualité de Luxembourgeois.
- Redresser les inégalités de traitement en matière d'apprentissage de la langue luxembourgeoise entre les candidats à la naturalisation et à l'option.
- Rendre obligatoire le cours d'instruction civique pour tous les candidats en procédure de naturalisation, d'option et de recouvrement.
- Développer des procédures de demande avec formulaires standardisés pour tous les candidats.
- Accorder une dispense de cours de langue ou d'examen aux personnes dès l'âge de 65 ans. Leur permettre d'assister aux cours de langue comme élève libre.
- Offrir aux soldats des cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise parlée et d'instruction civique décernés à l'école de l'armée.

3. L'option/La transposition du nom et des prénoms à partir de l'âge de 12 ans

- Abandonner les dispositions spéciales d'accès à la nationalité par option et de transposition du nom et des prénoms pour l'enfant âgé de 12 ans.

4. La transposition de nom et de prénoms

- Veiller à ce que le changement de nom et de prénoms n'expose pas les candidats à une appréciation arbitraire et discriminatoire.

5. La production de documents

- Dispenser les bénéficiaires de la protection internationale ou subsidiaire et les apatrides de la production de documents officiels de leur pays d'origine.
- Prévoir pour le candidat une possibilité de recours devant le ministre en cas d'une appréciation incorrecte de la part de l'officier de l'état civil.

6. Le rôle de l'officier de l'état civil

- Introduire des cours obligatoires pour les officiers de l'état civil pour les familiariser avec les nouvelles réglementations.
- Développer des brochures d'informations sur les modalités d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise à l'attention des officiers de l'état civil et des candidats.

7. Les règlements grand-ducaux

- Mettre à disposition les règlements grand-ducaux déterminant le contenu et les modalités de l'organisation des cours et de l'épreuve d'évaluation de la langue

luxembourgeoise parlée et de l'instruction civique en même temps que le projet de loi.

8. La banque des données

Assurer la protection optimale des données personnelles des candidats.

9. L'intitulé de la loi

Changer l'intitulé en « Loi sur l'acquisition de la nationalité »

Adopté par vote électronique le 12 avril 2016 et modifié le 21 avril 2016.

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

**Avis de la CCDH sur le projet de loi 6974 portant approbation de (1)
la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New
York le 30 août 1961 (2) la Convention européenne sur la
nationalité, conclue à Strasbourg, le 6 novembre 1997, la
Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas
d'apatridie en relation avec la succession d'Etats, conclue à
Strasbourg, le 19 mai 2006**

**AVIS
03/2016**

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a été saisie par le Ministre de la Justice en date du 22 mars 2016 pour donner son avis sur le projet de loi portant approbation de trois conventions internationales à savoir

1. la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York le 30 août 1961,
2. la Convention européenne sur la nationalité, conclue à Strasbourg, le 6 novembre 1997,
3. la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats, conclue à Strasbourg, le 19 mai 2006.

La CCDH approuve cette initiative du Gouvernement de placer la future loi sur les modalités d'acquisition, de maintien et de perte de la nationalité luxembourgeoise dans le cadre des obligations internationales découlant de l'approbation des conventions respectives.

La Convention sur la réduction des cas d'apatridie est le principal instrument international pour traiter des questions relatives à la réduction de l'apatridie. Le principe de base est qu'une personne ne peut être privée de sa nationalité si cette privation le rend apatride. La CCDH constate que les principes de la Convention sont appliqués dans le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise (6977), c.à.d. éviter des futurs cas d'apatridie, régler la répudiation de la nationalité, ainsi que la perte de la nationalité. Le Gouvernement abandonne sa réticence par rapport à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise à accorder aux enfants nés sur un navire battant pavillon maritime luxembourgeois ou sur un aéronef luxembourgeois.

La Convention européenne sur la nationalité énonce les principes de droit national à respecter et les règles régissant l'acquisition de la nationalité et des dispositions visant la pluralité de nationalités. La Convention souligne que tous les individus ont droit à une nationalité et que l'Etat partie doit faciliter dans son droit interne l'acquisition de sa nationalité pour certaines catégories de personnes. Le dispositif peut prévoir la réduction de la durée de résidence requise, des exigences moins rigoureuses en matière de connaissance de langue, une procédure plus simple, des frais de procédure moins élevés etc.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats traite de la succession d'Etats et énonce quelques principes généraux relatifs à la nationalité que les Etats signataires doivent respecter. Elle établit des normes que lesdits Etats doivent appliquer pour l'attribution de leur nationalité.

La CCDH émet un avis favorable à l'adoption de cette loi qui témoigne de la volonté du Gouvernement de collaborer activement sur le plan international dans le domaine de la nationalité.

Adopté par vote électronique le 12 avril 2016.

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

**Avis de la CCDH sur le rapport d'activités 2014 de la Commission
nationale pour la protection des données**

**AVIS
04/2016**

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

Comme le note la CNPD très justement dans l'avant-propos de son rapport, la protection des données à caractère personnel n'a jamais été autant au cœur des préoccupations européennes, et par conséquent aussi nationales, qu'actuellement.

Après plusieurs années de débats, la réforme de la protection des données vient finalement d'être achevée avec un accord sur le paquet protection des données qui se compose de deux instruments législatifs: le règlement général sur la protection des données³⁶ et la directive concernant la protection des données traitées à des fins répressives³⁷.

Le 8 avril 2016, le Conseil a adopté sa position en première lecture, ouvrant ainsi la voie à l'adoption définitive du texte par le Parlement européen lors de sa séance plénière en avril. Le 14 avril 2016, les nouvelles dispositions européennes sur la protection des données ont reçu le feu vert du Parlement.

Le règlement entrera en vigueur 20 jours après sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. Ses dispositions seront directement applicables dans tous les États membres deux ans après cette date. Les pays de l'Union européenne auront deux ans pour transposer les dispositions de la directive dans leur législation nationale.

La directive garantit la protection des données des victimes, des témoins et des suspects dans le cadre de la procédure pénale et elle facilite l'échange d'informations entre les autorités policières et judiciaires nationales.

Le règlement général sur la protection des données crée un cadre juridique unique et apporte ainsi plus de clarté et de cohérence en ce qui concerne les règles applicables en matière de protection des données.

D'une part, il renforce les droits fondamentaux des citoyens européens et leur permet de mieux contrôler leurs données personnelles, et, d'autre part, il facilite les activités des entreprises en simplifiant les règles applicables et les formalités administratives actuelles.

Par ailleurs, le règlement accorde un véritable pouvoir de sanction aux autorités nationales chargées de la protection des données à caractère personnel en leur permettant d'infliger d'importantes amendes aux entreprises qui ne respectent pas la législation de l'Union européenne.

La CCDH salue l'effort de la Présidence luxembourgeoise qui a beaucoup contribué à cette réforme désirée depuis longtemps.

Par ailleurs, la CCDH se félicite de voir qu'en 2014 et 2015, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE ») a commencé à assumer davantage son

³⁶ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données) /* COM/2012/011 final - 2012/0011 (COD) */

³⁷ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données /* COM/2012/010 final - 2012/0010 (COD) */

rôle dans la protection des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne, dont notamment le droit à la protection des données et le droit à la protection de la vie privée. Ainsi, en 2014, la CJUE s'est prononcée à deux reprises : dans l'arrêt *Google Spain* du 13 mai 2014³⁸, elle a consacré le « droit à l'oubli » pour les moteurs de recherche et dans l'arrêt *Digital Rights* du 9 avril 2014³⁹, elle a invalidé la directive sur la conservation des données. En 2015, la CJUE a d'ailleurs invalidé la décision d'adéquation Safe Harbour sur les transferts internationaux de données depuis l'Europe vers les Etats Unis d'Amérique datant de l'année.⁴⁰

En outre, la sensibilité et l'intérêt du public face aux questions de protection des données et de la vie privée ont fortement augmenté, ce qui se manifeste aussi dans les travaux de la CNPD, qui a été consultée par de nombreux citoyens mais aussi par des professionnels. Ainsi la CNPD a-t-elle connu une augmentation constante du nombre de plaintes (207 plaintes, +16% par rapport à 2013) et des demandes de renseignement (2.192 demandes de renseignement, +5% par rapport à 2013) en 2014.

On peut constater que 67% des plaintes proviennent de l'étranger ce qui peut s'expliquer par le fait que de nombreuses entreprises multinationales, comme par exemple Skype, Amazon ou Ebay, ont leur siège européen au Luxembourg et par conséquent les plaintes concernant celles-ci sont à adresser à la CNPD.

Or, ceci changera avec l'entrée en vigueur du futur règlement européen sur la protection des données qui prévoit pour les utilisateurs de s'adresser à l'autorité nationale chargée de la protection des données de leur pays de résidence, quel que soit le lieu d'implantation de l'entreprise qui traite des données.

La CNPD dispose aussi de pouvoirs d'investigation et de contrôle. La CCDH est contente de constater que la CNPD en a effectué 22 en 2014 et elle espère voir poursuivre les efforts engagés en ce sens.

Parmi toutes ses activités, les avis sur des projets de lois et des règlements grand-ducaux figurent au cœur des réflexions et travaux de la CNPD. En 2014, elle s'est ainsi prononcée sur huit projets de lois et projets de règlements grand-ducaux. La CNPD limite ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données, et le traitement des données personnelles par les administrations étatiques est une question récurrente.

Dans ses avis, la CNPD a attiré l'attention du législateur sur plusieurs points qui devraient être modifiés, dont notamment la durée de conservation des données à caractère personnel, les conditions d'utilisation de ces données, le nombre de personnes ayant accès à ces données ainsi que la journalisation de ces accès et la nécessité de précision en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel traitées. Elle a aussi insisté sur les principes de proportionnalité et de nécessité qui doivent être prises en compte pour évaluer chaque traitement de données à caractère personnel.

³⁸ Arrêt *Google Spain*, C-131/12, EU:C:2014:317

³⁹ Arrêt *Digital Rights Ireland and Others*, C-293/12 and C-594/12, EU:C:2014:238

⁴⁰ Arrêt *Schrems*, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650

La CCDH est satisfaite de constater que la plupart des recommandations faites dans les avis de la CNPD en 2014 ont été prises en compte par le législateur et ont été intégrées dans les textes adoptés par la suite.

Parmi tous les avis adoptés par la CNPD en 2014, la CCDH estime particulièrement important l'avis du 13 mai 2014 relatif à la conservation des données.

Par son arrêt du 8 avril 2014, la CJUE a invalidé la directive 2006/24/CE relative à la conservation des données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, en jugeant que la directive s'immisçait de manière particulièrement grave, et disproportionnée, dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Suite à cet arrêt clé pour les droits fondamentaux des citoyens européens, le Ministère de la Justice a saisi la CNPD pour examiner la conformité de la législation luxembourgeoise avec les exigences posées par la CJUE dans ledit arrêt.

Dans son avis de 2014, la CNPD a analysé en détail les dispositions législatives existantes et a attiré l'attention du Gouvernement sur plusieurs points de la législation qui devraient faire l'objet de modifications.

Ainsi, la CNPD a recommandé de prévoir l'obligation de conserver les données sur le territoire de l'Union européenne, d'inscrire dans la législation l'obligation pour les fournisseurs de service et les opérateurs de réseaux de prendre des mesures techniques et d'organisation nécessaires pour assurer la confidentialité et la sécurité des données conservées, et de prévoir l'obligation de destruction irrémédiable des données à caractère personnel à l'expiration de la durée de conservation légale en abandonnant la possibilité de simplement rendre les données anonymes. La CNPD a aussi critiqué le défaut d'exceptions pour les personnes dont les communications sont soumises au secret professionnel. Finalement, en ce qui concerne les conditions d'accès aux données par les autorités, la CNPD a recommandé d'opter en faveur d'un catalogue d'infractions plutôt que d'un seuil de peine d'emprisonnement tel qu'actuellement prévu.

La CCDH salue l'initiative du Gouvernement de consulter la CNPD avant d'adopter le projet de loi 6763⁴¹ en 2015 et elle est satisfaite de constater que certaines recommandations de la CNPD ont été intégrées dans le projet de loi.

Une fois le projet de loi 6763 déposé, la CNPD a de nouveau été saisie pour se prononcer sur les modifications envisagées par le législateur luxembourgeois.

Dans son avis du 19 juin 2015, elle a réitéré sa recommandation de prévoir une exception pour ce qui est des communications soumises au secret professionnel, au niveau de la conservation des données mais aussi au niveau de l'accès à ces données, conformément à l'arrêt de la CJUE. Elle a aussi plaidé en faveur d'une exception pour les journalistes.

La CCDH se rallie à l'avis de la CNPD que des personnes liées par le secret professionnel, et aussi les journalistes, devraient bénéficier d'une protection renforcée.

Par ailleurs, la CCDH est satisfaite de constater que conformément aux recommandations de la CNPD exprimées dans son avis n°214/2014 du 13 mai 2014, le projet de loi prévoit une liste limitative d'infractions qui permettent l'accès aux

⁴¹ Projet de loi portant modification du Code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques

données par les autorités. Or, la CNPD a très justement soulevé la question de l'étendue de cette liste.

Dans son avis 05/2015, la CCDH s'est exprimée sur ce même projet de loi, et elle a également souligné que le projet de loi se place dans un contexte de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et que, par conséquent, il vaudrait mieux limiter l'accès aux données conservées pour les infractions qui se situent clairement dans ce contexte et raccourcir la liste d'infractions pour ne garder que le strict nécessaire.

La CNPD a aussi suggéré de prévoir des mesures spécifiques en matière de sécurité des données pour la conservation des télécommunications électroniques. Le projet de loi délègue cette tâche à un règlement grand-ducal. La CCDH se rallie à l'avis de la CNPD que ces dispositions essentielles doivent être comprises dans une loi.

Finalement, la CCDH tient à inviter le Gouvernement à réfléchir sur la nécessité et l'utilité de la rétention des données. Tel qu'élaboré dans son avis 05/2015, la CCDH estime qu'il faut évaluer si la conservation des données est non seulement utile pour les enquêtes criminelles, mais effectivement un outil absolument indispensable pour la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et si des résultats comparables pourraient être obtenus avec des alternatives moins intrusives dans la vie privée de la population totale.

Constatant que ledit projet de loi n'a pas encore été voté, la CCDH espère que les recommandations des différents acteurs consultés seront suffisamment prises en considération.

Un dernier point que la CCDH tient à soulever concerne l'importance des ressources nécessaires pour assurer un contrôle efficace de la protection des données personnelles et du traitement de celles-ci. Vu que les compétences de la CNPD seront élargies dans le futur et que les demandes de renseignement et les plaintes continuent d'augmenter chaque année, la CCDH insiste sur l'importance d'accorder des ressources humaines et financières suffisantes à la CNPD pour lui permettre d'accomplir sa mission de protection des données.

En ce qui concerne les traitements de données effectués par la Police, le Service de renseignement de l'Etat, les Douanes et l'Armée, la loi précitée du 2 août 2002 prévoit, en son article 17, une Autorité de contrôle spécifique chargée de les contrôler et de les surveiller. Cette autorité est composée par le Procureur général d'Etat (ou son délégué) et par deux membres de la CNPD.

La CCDH regrette de constater que l'Autorité de contrôle spécifique ne dispose toujours pas de ressources propres, ni financières ni en personnel, et que le règlement grand-ducal prévu à l'article 17 de ladite loi de 2002 n'a jamais été adopté.

⁴²

Elle recommande vivement au Gouvernement de doter l'Autorité de contrôle des moyens nécessaires et d'adopter le règlement grand-ducal pour lui permettre d'exécuter ses missions.

⁴² Voir rapports annuels de l'autorité de contrôle spécifique « Article 17 » de 2013 et de 2014-2015, disponible sur <http://www.cnpd.public.lu/fr/commission-nationale/autorite-specifique/index.html>

Conclusions et recommandations de la CCDH :

- La CCDH constate le caractère exhaustif du rapport d'activités 2014 de la CNPD.
- La CCDH se réjouit de l'engagement constant et réitéré de la CNPD au cours de l'année 2014.
- La CCDH insiste que des ressources financières et humaines appropriées doivent être garanties à la CNPD ainsi qu'à l'Autorité de contrôle spécifique « Article 17 ».
- La CCDH salue l'initiative du Gouvernement de consulter la CNPD avant l'élaboration d'un important projet de loi en relation avec la protection des données personnelles et elle recommande de prendre en considération davantage les recommandations de la CNPD.

Luxembourg, le 28 avril 2016

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

Avis de la CCDH sur le projet de loi 6976 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière et portant : (1) transposition de la décision – cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne, et (2) mise en œuvre de certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière

**AVIS
05/2016**

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le Ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière et portant 1) transposition de la décision - cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne et 2) mise en œuvre de certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

A) Remarques préliminaires

Le présent projet de loi s'inscrit parmi des initiatives similaires que le gouvernement a présentées ces dernières années dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Il n'est pas surprenant que le gouvernement luxembourgeois propose de simplifier et d'approfondir l'échange d'informations et des données à caractère personnel entre les autorités policières des États membres de l'Union européenne et des États tiers à un moment où, suite aux attentats terroristes en France et en Belgique en 2015 et 2016, les autorités répressives en Europe sont fortement critiquées pour leur manque de coopération et d'échange d'information entre elles.

La CCDH prend acte des efforts du gouvernement de protéger ses citoyens et de lutter contre les activités terroristes. Ces efforts doivent inclure une coopération améliorée et plus efficace entre les autorités chargées de l'enquête et les forces de police tout en respectant les droits de l'Homme garantis par la législation nationale, la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Cependant, il y a lieu de souligner qu'il s'agit ici de deux textes européens qui datent déjà de 2008 respectivement de 2006 et dont la mise en œuvre a certes été envisagée depuis de nombreuses années⁴³, mais qui ne semble pas avoir été une priorité du gouvernement jusqu'ici. Dans ce contexte, on peut se demander si le moment choisi pour la transposition est vraiment opportun.

La CCDH regrette d'ailleurs de constater que le projet de loi ne prévoit pas de dispositions relatives à la protection des données alors qu'il s'agit d'un texte pouvant avoir un impact significatif sur les personnes concernées. Elle ne comprend pas l'argumentation du gouvernement qui se limite à faire référence à la réforme européenne de la protection des données, et plus précisément à la directive relative aux transferts de données à des fins policières et judiciaires⁴⁴ qui vient d'être

⁴³ La mise en œuvre de la Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne figure dans le chapitre intitulée « Réflexions en cours » des quatre derniers rapports d'activité du Ministère de la Justice (2012-2015)

⁴⁴ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

adoptée tout récemment et dont on ne sait pas quand et comment elle sera transposée en droit national. Entretemps, la loi luxembourgeoise ne prévoirait pas de protection particulière en cas d'échange des informations et des données à caractère personnel en matière policière, ce qui serait, aux yeux de la CCDH, inacceptable.

Bien qu'il existe un intérêt légitime du gouvernement luxembourgeois de vouloir contribuer à une coopération plus étroite en matière pénale afin de renforcer la lutte contre le terrorisme, la CCDH rappelle que cette coopération doit incontestablement aller de pair avec le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel.

Le présent avis n'entend pas vouloir commenter chaque article, mais il met en exergue des observations générales sur certaines parties du projet de loi qui aux yeux de la CCDH soulèvent d'importantes questions quant au respect des droits de l'Homme.

B) Analyse du projet de loi

1) Champ d'application du projet de loi

En ce qui concerne le champ d'application du projet de loi, la CCDH entend attirer l'attention du législateur sur les points suivants :

Le projet de loi sous examen a pour objet de réglementer l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière au niveau national et international. Le destinataire principal de ce texte est donc la Police grand-ducale. Or, les auteurs du projet de loi ne précisent pas, ni dans les dispositions ni dans le commentaire, qui au sein de la Police grand-ducale pourra effectuer de tels échanges. On peut dès lors présumer qu'il s'agit de tout officier de police judiciaire ou agent de police judiciaire de la Police grand-ducale. Or, la CCDH estime qu'il faudrait limiter le nombre de personnes ayant accès aux données à caractère personnel et pouvant en faire le transfert au strict nécessaire.

Dans leur jurisprudence respective, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) insistent sur l'importance d'établir des garanties suffisantes pour protéger les données à caractère personnel contre les risques d'abus ainsi que tout accès et toute utilisation illicite de ces données en soulignant qu'une telle protection pourrait être assurée en limitant le nombre de personnes ayant accès à ces données.

Ensuite, il y a aussi lieu de souligner l'importance d'une loi claire, compréhensible et lisible pour le destinataire. Or, les nombreux renvois et références à d'autres articles du projet de loi ainsi qu'aux différentes dispositions des deux textes européens ne contribuent pas à la lisibilité du texte. La CCDH souligne que pour des raisons de sécurité juridique, la loi doit être lisible et compréhensible afin de faciliter sa mise en œuvre par la Police grand-ducale et aussi de permettre à tout justiciable de comprendre ses droits et obligations.

Vu le caractère technique et la complexité du présent projet de loi, la CCDH considère extrêmement important pour la Police grand-ducale d'attribuer cette tâche à des policiers spécialement formés et expérimentés et ayant des connaissances

suffisantes en matière de protection des données. La CCDH insiste de nouveau à ce que le législateur limite le nombre de personnes ayant accès aux données à caractère personnel.

Le projet de loi sous avis va plus loin que la simple transposition et mise en œuvre de deux décisions-(cadre) européennes. Ainsi, le texte sous avis ne tient pas seulement à réglementer l'échange et le transfert de données à caractère personnel entre la Police grand-ducale et les autorités policières d'autres Etats membres de l'Union européenne, mais les auteurs de ce texte exploitent ce projet de loi pour également régler la coopération avec des Etats tiers et pour enfin réglementer l'échange de données au niveau national.

a) Echange au niveau national

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi expliquent avoir profité du présent texte pour réglementer l'échange de données policières au niveau national et plus précisément pour déterminer « *si et sous quelles conditions les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire de la Police grand-ducale peuvent échanger des données et informations entre eux, respectivement avec les agents publics qui disposent de la qualité d'officier de police judiciaire en application d'une loi spéciale* ».

La CCDH accueille favorablement la tentative du législateur de combler la lacune législative qui existe à l'heure actuelle. Le traitement des données de police est actuellement régi par le règlement grand-ducal du 2 octobre 1992 relatif à la création et à l'exploitation d'une banque de données nominatives de police générale.

La loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel requiert dans son article 17 l'adoption d'un règlement grand-ducal qui déterminera « *le responsable du traitement, la condition de légitimité du traitement, la ou les finalités du traitement, la ou les catégories de personnes concernées et les données ou les catégories de données s'y rapportant, l'origine de ces données, les tiers ou les catégories de tiers auxquels ces données peuvent être communiquées et les mesures à prendre pour assurer la sécurité du traitement* ». Or, ce règlement n'a toujours pas été adopté et l'exploitation de la base de données de la Police grand-ducale continue à être basée sur le règlement précité du 2 octobre 1992.

Evidemment, ledit règlement grand-ducal ne répond plus au niveau de protection de données tel qu'exigé en 2016 et comme le note d'ailleurs à juste titre l'Autorité de contrôle⁴⁵ dans son rapport annuel de 2013, « *il est par ailleurs discutable que (...) le système de traitement envisagé dans le règlement grand-ducal de 1992 réponde à la réalité du traitement des données opéré actuellement par la police grand-ducale* ».

En effet, dans le cadre de son travail, l'Autorité de contrôle a constaté de sérieuses lacunes en ce qui concerne le système du traitement des données et son

⁴⁵ En ce qui concerne les traitements de données effectués par la Police, le service de renseignement de l'Etat, les Douanes et l'Armée, la loi modifiée du 2 août 2002 prévoit, en son article 17, une autorité de contrôle spécifique chargée de les contrôler et de les surveiller. Cette autorité de contrôle est composée du Procureur Général d'Etat, ou de son délégué qui la préside, et de deux membres de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD).

inadéquation avec les règles relatives à la protection des données⁴⁶. La CCDH regrette de constater que les recommandations de l'Autorité de contrôle n'ont pas encore été mises en œuvre. Elle note toutefois que dans sa réponse à une question orale du député Gilles Roth du 10 mai 2016⁴⁷, le gouvernement a annoncé la réforme dudit règlement grand-ducal dans les mois à venir. A été souligné que le but de cette réforme en était de retravailler les banques de données de la Police grand-ducale et ceci dans le sens d'assurer une meilleure protection des données, notamment en prévoyant de mieux encadrer leur exploitation et de garantir les droits des personnes concernées.

Or, le projet de loi ne vise pas seulement les échanges de données et d'informations au niveau de la Police grand-ducale, mais il cherche aussi à réglementer la transmission aux administrations de l'Etat dans la mesure où celles-ci en ont besoin dans l'exécution de leurs missions de service. La transmission est possible sur demande ou de façon spontanée, si des raisons factuelles donnent lieu de croire que cette transmission est utile à l'exécution des missions de service public dont elles sont en charge.

La CCDH estime que les dispositions réglementant ce type de transfert vers les administrations étatiques sont formulées de manière trop vague et que le projet de loi ne contient pas assez de garanties pour éviter des abus. Il semble difficile à apprécier la nécessité et le caractère adéquat de ces transferts.

La CCDH regrette que les auteurs ne précisent pas non plus qui au sein des administrations aura accès à ces informations et sous quelles conditions.

Par ailleurs, elle estime qu'une disposition législative devrait se suffire à elle-même sans devoir recourir aux commentaires et aux exemples y donnés pour expliquer quelles situations pourraient être visées.

Finalement, il se pose la question de savoir qui contrôlera ces transferts vers les administrations étatiques. Dans son avis, le Parquet général note qu' *« il existe à tout le moins un doute sur le point de savoir si l'échange de données et d'informations certes collectées pour les besoins de la prévention, de la recherche, de la*

⁴⁶ Dans son rapport pour les années 2014 et 2015, l'Autorité de contrôle note que *« dans ses entrevues avec les responsables de la police grand-ducale, l'autorité de contrôle a rappelé, une nouvelle fois l'inadéquation du système de traitement des données figurant dans le journal des incidents avec les règles sur la protection des données. Les rapports dressés tous les jours par les agents portant sur leurs activités et sur les constats effectués sont enregistrés dans une banque de données globale ouverte à tous les agents sur l'ensemble du territoire, L'autorité de contrôle a suggéré une série de pistes de réflexions pour réorganiser ce mécanisme : élimination des données une fois un rapport ou un procès-verbal établi et transmis aux parquets, limitation de l'accès d'après des critères du lieu d'affectation des agents, de leur fonction ou grade. L'autorité de contrôle n'a pas été informée que des suites auraient été réservées à ces réflexions.*

Au cours de l'exercice écoulé, l'autorité de contrôle a encore appris que des agents de police détachés auprès d'autres administrations ou services de l'Etat ont continué de bénéficier de l'accès aux systèmes de traitement des données de la police en dépit du fait qu'ils n'exercent plus des fonctions d'agents de police (...) ».

⁴⁷ Question n°190 du 10 mai 2016 de Monsieur Gilles Roth relative au rapport d'activités de l'autorité de contrôle instituée par l'article 17, paragraphe 2, de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel pour les années 2014 et 2015, adressée à Madame la Secrétaire d'Etat à la Sécurité intérieure et à Madame la Secrétaire d'Etat à la Défense, disponible sur <http://visilux.chd.lu/ArchivePage/video/1718/sequence/75081.html>

constatation et de la poursuite des infractions, mais transmises par des officiers ou agents de police judiciaire à des administrations publiques dans la finalité différente de permettre à celles-ci d'exécuter leurs missions de service public (qui sont, par hypothèse, étrangères à la prévention, recherche, constatation ou poursuite d'infractions) relève de la compétence de l'autorité de contrôle de l'article 17 ». La CCDH invite le législateur à clarifier cette question dans le projet de loi.

Au niveau international, il s'agit de réglementer l'échange transfrontalier d'informations et de données policières entre, d'un côté, la Police grand-ducale, et, de l'autre, les autorités policières des autres Etats membres de l'Union européenne et des pays associés à l'espace Schengen, les institutions, organes et agences de l'UE si cela relève de leur mandat (principalement Europol & Eurojust), mais aussi les autorités policières des Etats tiers de même qu'avec Interpol.

b) Echange avec les Etats membres de l'Union européenne

L'objectif principal du projet de loi sous avis est de transposer la décision - cadre 2006/960/JAI de 2006 et de mettre en œuvre certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI de 2008.

Comme déjà mentionné plus haut, dans le cadre de son travail de contrôle, l'Autorité de contrôle spécifique a constaté de sérieuses lacunes en ce qui concerne le système du traitement des données et a souligné son inadéquation avec les règles relatives à la protection des données. Dans ce contexte, la CCDH se montre préoccupée par la volonté du gouvernement d'approfondir l'échange de données et d'informations avec les autorités d'autres pays sans d'abord modifier la législation existante afin d'assurer une meilleure protection des données.

Par ailleurs, la CCDH considère inacceptable qu'un projet de loi qui concerne les droits fondamentaux des citoyens, notamment le droit à la vie privée et le droit à la protection des données, ne contienne pas de dispositions sur la protection des données. Cette lacune ne peut pas être justifiée avec l'adoption de « futures dispositions » d'une « future » loi transposant une « future » directive relative aux transferts de données à des fins policières et judiciaires.

Vu que la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données vient d'être adoptée, la CCDH recommande au législateur d'attendre l'élaboration du projet de loi transposant cette directive avant d'adopter le présent texte.

Finalement, la CCDH tient à souligner qu'il y a différents textes qui régissent la matière et qui sont tous intrinsèquement liés (*le règlement grand-ducal du 2 octobre 1992 relatif à la création et à l'exploitation d'une banque de données nominatives de police générale qui devra être modifié, la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, la future loi qui visera la transposition de la directive 2016/680 relative aux transferts de données à des fins policières et judiciaires, le présent projet de loi et encore bien d'autres textes légaux*). Dans un but de clarté, de lisibilité et par conséquent de

sécurité juridique, la CCH estime qu'il y a lieu de veiller à la coordination des différentes dispositions légales éparses existantes et en projet.

c) Echange avec les Etats tiers

Les auteurs ont jugé opportun de saisir l'occasion du projet de loi sous examen pour déterminer également les dispositions applicables aux échanges entre la Police grand-ducale et les Polices des Etats tiers, alors que de telles dispositions font encore défaut en droit luxembourgeois à l'heure actuelle.

On peut assumer qu'il existe un certain niveau de protection des données au sein de l'Union européenne, qui peut être plus ou moins élevé selon l'Etat membre : il y a dès lors lieu de souligner que la décision - cadre 2006/960/JAI et la décision 2008/615/JAI prévoient toutes les deux la mise en place, par les Etats membres, d'un certain nombre d'instruments permettant de garantir un niveau élevé de protection des données à caractère personnel. Or, la CCDH doute que le niveau de protection dans les pays tiers rejoigne celui prévu au niveau européen. Il se pose néanmoins la question de savoir si et comment on peut garantir ce même niveau de protection de données dans des Etats tiers. C'est pourquoi la CCDH se demande s'il ne faudrait pas mettre en place des garanties supplémentaires ou limiter davantage les données qu'on échange avec les Etats tiers. Elle tient à souligner qu'une coopération policière plus étroite en matière pénale doit incontestablement aller de pair avec le respect des droits fondamentaux, en particulier du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel.

2) Contrôle ex post par l'autorité de contrôle de l'article 17

En ce qui concerne les traitements de données effectués par la Police, la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel prévoit en son article 17 qu'une autorité de contrôle spécifique est chargée de les contrôler et de les surveiller.

La CCDH recommande aux auteurs d'ajouter un renvoi formel à l'article 17 dans le projet de loi afin d'éviter toute confusion et de préciser que les échanges des données et d'informations visées par le présent texte relèvent de la compétence de l'autorité de contrôle de l'article 17.

Elle rappelle par ailleurs le besoin de clarifier la question de la compétence de cette autorité en ce qui concerne le contrôle des transferts effectués par la Police grand-ducale aux administrations de l'Etat.

La CCDH tient encore à souligner que cette autorité de contrôle se compose de 2 membres de la Commission nationale de la protection des données et du procureur général d'Etat. Elle ne dispose pas de son propre budget et dans ses rapports annuels, elle souligne régulièrement le manque de moyens financiers et en personnel. Par ailleurs, cette autorité ne semble pas avoir de vrai pouvoir de sanction en cas de violation de la loi et il n'est pas non plus garanti que les recommandations qu'elle fait doivent être suivies (voir rapport annuel 2014-2015).

La CCDH se pose donc la question de savoir si le gouvernement se donne vraiment les moyens nécessaires pour assurer la protection des données à caractère

personnel et garantir un contrôle efficace du respect des dispositions du présent projet de loi.

C) Recommandations

1. La CCDH recommande d'introduire dans le projet de loi des dispositions relatives à la protection des données.
2. La CCDH recommande au gouvernement d'attendre la transposition de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil avant d'adopter le présent projet de loi.
3. La CCDH insiste sur l'importance de limiter le nombre de personnes ayant accès aux données à caractère personnel et pouvant en faire le transfert au strict nécessaire. Elle considère que cette tâche devrait être attribuée à des policiers spécialement formés et expérimentés et ayant des connaissances suffisantes en matière de protection des données.
4. La CCDH estime que les dispositions réglementant la transmission des données à caractère personnel et d'informations aux administrations de l'Etat sont formulées de manière trop vague et que le projet de loi ne contient pas assez de garanties pour éviter des abus.
La CCDH recommande par ailleurs de clarifier la question de savoir qui contrôlera ces transmissions.
5. La CCDH estime que dans le cadre de l'échange avec la Police des Etats tiers, il y a lieu de veiller à un niveau de protection des données au moins comparable au standard qui existe en Europe.
6. La CCDH insiste que des ressources financières et humaines appropriées doivent être garanties à l'autorité de contrôle de l'article 17.
7. Finalement, la CCDH rappelle que la coopération plus étroite en matière pénale et la lutte contre le terrorisme doivent incontestablement aller de pair avec le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel.

Adopté le 7 juillet 2016

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

Avis de la CCDH sur

I. les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593 portant modification

- 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ;**
- 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ;**
- 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;**
- 4. de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale,**

II. le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat.

**AVIS
06/2016**

Introduction

Dans le présent avis, la Commission consultative des Droits de l'Homme (ci-après la « CCDH ») prendra position par rapport au premier avis sur le projet de loi 6593 qu'elle avait publié le 4 novembre 2014, au vu des changements qui ont été pris en compte. Or, au-delà d'une prise de position quant aux projets de loi et de règlements grand-ducaux, la CCDH souhaite engager une réflexion plus profonde au sujet de l'avenir des centres socio-éducatifs de l'Etat (CSEE).

1. Tout change mais rien n'évolue

Sans vouloir retracer dans tous les détails l'historique des deux CSEE, il faut se rappeler qu'il y a une trentaine d'années ils faisaient partie des structures gérées par le Ministère de la Justice. A l'époque, le personnel était constitué de gardiens de prison et il a fallu attendre longtemps pour que s'installe peu à peu l'idée que la réponse à donner à des jeunes en difficulté et qui avaient enfreint la loi, était avant tout éducative.

Des pratiques comme l'enfermement de jeunes en isolation dans une minuscule cellule, privée de lumière et où ils devaient dormir sur un bloc de béton recouvert d'un matelas, ont mis longtemps avant de disparaître. Cela n'a pu se faire que dans la mesure où ces CSEE sont passés de la tutelle du Ministère de la Justice à celle du Ministère de la Famille, puis plus récemment, à celle du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Depuis de nombreuses années, beaucoup d'efforts ont été consentis tant au niveau des infrastructures qu'au niveau des ressources en personnel. Des pratiques relevant de la pédagogie noire n'ont plus lieu depuis longtemps et le recours aux savoirs et aux réflexions issus des sciences de l'éducation fait désormais partie intégrante de la démarche des responsables et des professionnels de ces centres, qui sont tous formés aux sciences humaines et médicales.

Et pourtant, les CSEE font l'objet de nombreux questionnements. Comment peut-on comprendre que toutes les réformes qui ont conduit à la décentralisation des grandes institutions qui accueillaient des mineurs et qui ont été mises en place dès les années quatre-vingt du siècle dernier n'aient eu aucun impact sur les CSEE ?

Dès les années soixante, et un peu partout en Europe, il était clair que les grandes institutions (hôpitaux psychiatriques, maisons de soins pour personnes âgées, maisons d'accueil pour mineurs, ...) portaient en elles un potentiel pathogène et rendaient la vie communautaire difficile, voire impossible. Elles permettaient certes le confinement de personnes à problèmes sur un même lieu, ce qui était un gain du point de vue de la gestion des besoins primaires, mais en même temps elles créaient des lieux de vie inadéquats qui engageaient les personnes sur une trajectoire non pas de rémission ou de guérison, mais conduisaient souvent à une chronicisation et donc à une aggravation des problématiques. Elles aboutissaient à la création de microcosmes avec des règles fort éloignées du quotidien. Les CSEE n'ont pas été touchés par ce courant réformiste alors même que toutes les institutions luxembourgeoises accueillant les enfants et adolescents, qu'elles soient étatiques comme les « Maisons d'enfants de l'Etat » ou conventionnées, ont subi de grandes transformations. Une politique volontariste et courageuse a mis toutes ces institutions sur un chemin qui leur permettait de favoriser l'intégration des jeunes et

aussi par conséquent des familles. Aujourd'hui si on prend les deux CSEE, ils représentent dans un certain sens encore des modèles institutionnels qui, il y a 25 ans, auraient fait l'objet d'une profonde remise en question.

- 1) Comment veut-on gérer sur un même lieu la prise en charge d'un jeune qui a été placé pour des faits de violence sur d'autres jeunes, et celle d'un autre qui a décroché de l'école et, qui a été lui victime de maltraitance, peut-être d'abus sexuels de la part de ses parents ou de ses pairs ? Cette mixité de problématiques conduit à une sorte de nébuleuse de problématiques qui empêche une réponse personnalisée, adéquate et efficace aux besoins de chacun.
- 2) La construction d'une unité de sécurité à proximité du CSEE de Dreiborn a certainement été une des pires décisions. L'explication donnée pour ce choix était qu'aucune commune du pays n'avait accepté l'implantation de cette unité sur son territoire. La CCDH a de bonnes raisons de penser que la plupart des communes n'ont pas été impliquées dans cette décision, et qu'un vrai démarchage et une active prospection n'ont pas été réalisés. Les responsables ont préféré à l'époque opter pour une solution de facilité en installant cette structure à l'intérieur de l'enceinte d'un lieu qui était déjà connu par le grand public comme un lieu, sinon d'enfermement, du moins de mise en isolation de jeunes en difficulté.
Cette construction a scellé dans une large mesure l'image que tous les jeunes placés à Dreiborn sont des délinquants et que s'ils ont été placés ici pour être protégés, c'est avant tout pour les isoler. Mais ce qui est tout aussi grave, sinon plus, c'est que dans le vécu des jeunes, cette proximité des lieux a aussi un impact sur leur identité et la définition de leur problématique. Comment empêcher que les jeunes placés par le juge de la jeunesse au CSEE de Dreiborn restent imperméables à la signification de cette autre institution qui est une prison. Très vite ils sauront qui vit dans la prison, dans certains cas ils les auront connus et sauront ce qu'il faut faire pour passer au « trou ». Ce voisinage risque d'être attrayant et de favoriser chez un certain nombre de jeunes une tendance à développer des « prouesses » afin d'aboutir au même endroit que leurs copains.
- 3) Vu de l'extérieur, il reste difficile, au-delà des statistiques, de se faire une idée de comment peuvent fonctionner au quotidien de grandes institutions comme les CSEE. Il est ainsi couramment question du nombre impressionnant de fugueurs : certes la fugue peut relever de la problématique du jeune, mais on ne peut éviter de penser que c'est aussi l'absence de cadre suffisamment structurant qui rend difficile la création des liens sociaux et émotionnels. Les CSEE sont aussi parfois surpeuplés avec jusqu'à trois jeunes qui séjournent dans une même chambre. Si les fluctuations sont importantes, il n'est pas possible de développer et de mettre en place des projets de prise en charge individualisée avec des effets sur le moyen et le long terme.

Tout ceci conduit la CCDH à inviter le gouvernement et la Chambre des Députés à se poser la question s'ils ne devraient pas, au-delà du vote de ce projet de loi et des règlements afférents, engager un processus qui, à moyen terme, conduirait à une vaste réforme des CSEE. L'objectif serait de fermer les structures existantes et de créer de petites structures réparties dans le pays, dans les quartiers de nos villes et

villages, des structures avec des projets différenciés, dépendant d'une direction centrale ou alors en favorisant le fait que d'autres gestionnaires s'engagent dans la mise en place de certaines de ces structures. L'expérience de ces processus de décentralisation c'est qu'ils représentent un changement de paradigme et sont porteurs d'innovation alors que les continus aménagements apportés au fonctionnement des CSEE ne représentent pas une vraie évolution, mais des adaptations à un concept qui reste un anachronisme dans le paysage de la prise en charge des jeunes dans notre pays.

2. Examen du projet de loi amendé

En analysant les amendements gouvernementaux, la CCDH constate d'une part, avec satisfaction, qu'il y a évolution sur certains points, mais elle regrette, d'autre part, que d'autres points qui continuent à faire l'objet d'une grande préoccupation de la CCDH, restent inchangés.

1. Les personnes concernées

La CCDH constate qu'il n'y a pas de précision quant à la finalité du Centre socio-éducatif de l'Etat qui comprend les internats socio-éducatifs, les unités de sécurité et les logements externes encadrés. Les conditions dans lesquelles un mineur pourrait s'y retrouver ou en sortirait ne sont pas clairement mentionnées, sauf à dire qu'il s'agit de mineurs qui lui sont confiés par décision des autorités judiciaires. Il est également prévu de pouvoir accueillir d'autres pensionnaires sans aucune autre précision.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Unité de sécurité (UNISEC), la CCDH avait critiqué dans son avis du 4 novembre 2014 le manque de transparence concernant la future population de l'UNISEC et les conditions d'admission et de sortie de celle-ci, en soulignant qu' *« à part le fait qu'il semble y avoir un consensus général à ce que seuls les mineurs pourront y être placés lorsqu'ils auront commis des infractions graves ou auront manqué de façon répétitive et grave aux règlements des CSEE, il n'y pas de précision quant à leur âge ou sur la nature des infractions graves ou les manquements répétitifs qui entraîneront une telle mesure »*.

La CCDH constate que les amendements gouvernementaux n'apportent toujours pas de précisions quant aux conditions dans lesquelles un mineur pourrait se retrouver dans l'Unité de sécurité. La CCDH tient à rappeler qu'une mesure privative de liberté et d'isolement d'un mineur doit rester une mesure de dernier recours et ne saurait être réduite à une simple mesure disciplinaire.

La CCDH réitère sa position émise en 2014 et exige du gouvernement de clairement déterminer quels faits répréhensibles risquent d'entraîner une privation de liberté pour les mineurs.

2. Le projet de prise en charge au sein du Centre socio-éducatif de l'Etat (CSEE)

Pour ce qui est de l'absence de projet de prise en charge, la CCDH constate avec satisfaction que sa critique a été prise en compte dans les nouveaux textes.

L'article 3 (2) ainsi que le commentaire des articles relatifs aux amendements prévoient pour tous les jeunes placés dans le Centre socio-éducatif de l'Etat, y inclus ceux qui ont été placés dans l'UNISEC, la mise en place d'un projet pédagogique se fondant sur quatre principes : accueil socio-éducatif, préservation de la personne du jeune, assistance thérapeutique et accès à l'enseignement. C'est un instrument qui permettra au personnel encadrant de tenir compte des besoins des jeunes et de développer pour ces derniers une perspective d'avenir. La CCDH s'interroge néanmoins sur la mise en place et l'efficacité de cette mesure, compte tenu de l'aspect fort hétéroclite de la population qu'accueillent les CSEE et de la durée souvent fort courte et non prévisible de leur séjour.

En ce qui concerne la mise en réseau et la cohésion avec le dispositif d'aide existant en matière de protection et d'aide à l'enfance, la CCDH avait dans son avis de 2014 recommandé au gouvernement d'insérer l'UNISEC dans le réseau existant en matière de protection et d'aide à l'enfance et invité le législateur à inscrire dans la loi les mesures concrètes à mettre en œuvre en collaboration avec le réseau existant dès la préparation de la sortie du jeune en vue de sa réinsertion sociale et professionnelle.

La CCDH est satisfaite de constater que ses recommandations ont été prises en compte et que l'article 3 (2) tel que proposé prévoit maintenant que le projet individualisé *« précise la prise en charge du pensionnaire pendant et après son séjour au centre en vue de sa préparation à la sortie du centre et qui définit les objectifs de sa réintégration sociale. A cette fin le projet individualisé tient compte de l'intervention socio-éducative et psychosociale dont le pensionnaire a fait l'objet avant son placement au centre, de la situation familiale du pensionnaire, de sa personnalité et de ses besoins »*.

Le commentaire de cet article précise encore que le projet individualisé fait partie intégrante du placement et il est établi avec l'aval de l'autorité judiciaire ayant ordonné la mesure de placement, ce qui *« devra permettre de mieux coordonner les efforts entrepris par les services sociaux en amont de son placement au centre (p.ex. intervention du service central d'assistance sociale (SCAS) avec ceux déclenchés par l'équipe encadrant le pensionnaire pendant son séjour au centre et ceux à déclencher en vue de sa réintégration sociale et de faciliter l'échange des informations entre les différents intervenants dans la détermination des actions et des interventions à élaborer dans l'intérêt supérieur du pensionnaire »*.

Même si la CCDH se réjouit de l'introduction de cette obligation de définir un projet de prise en charge individualisé, elle reste néanmoins sur sa faim en ce qui concerne les particularités et les spécificités de ce projet pour les jeunes incarcérés dans l'UNISEC.

3. Les mesures d'éducation

Le projet prévoit dans son article 3 (3) certaines mesures d'éducation, dont on ignore si elles sont imposées ou si le mineur y participe volontairement. Des formulations vagues et subjectives, tel que *“le personnel du centre peut en cas de besoin recourir aux mesures d'éducation”* de ce même article 3, devraient être clarifiées.

D'ailleurs, il n'est pas compréhensible que les voies de recours soient expressément écartées étant donné que certaines mesures d'éducation pourraient être qualifiées de décisions administratives toujours susceptibles de recours devant le tribunal administratif.

4. Le régime de discipline et le régime de sécurité

La CCDH se demande pourquoi l'article 9(1) du projet de loi parle d'un régime de discipline, alors qu'une seule mesure disciplinaire est prévue : l'isolement temporaire en chambre d'isolement.

Le texte prévoit que « *La mesure disciplinaire doit être notifiée par écrit au pensionnaire au plus tard le jour suivant l'application de la mesure et elle porte indication des voies et délais de recours* ». Le recours s'exerce devant le juge de la jeunesse qui statue par ordonnance motivée sur requête. Il n'y a pas d'effet suspensif et il ne pourra intervenir qu'une fois la mesure disciplinaire déjà exécutée.

La CCDH rejoint à ce propos la Chambre de Commerce qui « *s'interroge [...] sur l'effectivité du recours prévu à l'encontre de cette mesure disciplinaire alors que le recours ne sera pas suspensif et que la durée maximale de la mesure disciplinaire sera de trois jours, de sorte que, dans la pratique, la mesure disciplinaire aura été exécutée bien avant que le recours n'ait pu être toisé par le juge de la jeunesse.* »⁴⁸ La CCDH critique là encore le risque d'arbitraire dans l'application de cette mesure disciplinaire alors qu'il est laissé à la libre appréciation du directeur ou de son délégué s'il « *peut* » décider de celle-ci ou non.

Le recours à la force, tel que prévu par l'article 9 (3) du projet de loi, devrait, d'après la CCDH, être signalé et justifié par écrit au directeur ou à son délégué.

L'article 10bis mentionne indifféremment « pensionnaire » et « personne » sans expliquer s'il s'agit de la même personne. Il n'est pas clair si la fouille intégrale prévue à cet article ne s'applique qu'aux mineurs ou également aux tiers externes.

5. L'Unité de sécurité

Le législateur a prévu un **projet de règlement grand-ducal** particulier sur l'organisation de l'Unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat.

a. La direction

La CCDH regrette que sa critique concernant la direction unique du Centre socio-éducatif de l'État et de l'UNISEC n'ait pas été prise en compte, alors que le règlement lui-même fait une nette différence entre le personnel de l'UNISEC et les membres du personnel du Centre. L'UNISEC ne risque-t-elle pas de devenir trop facilement le lieu de sanction pour des jeunes qui n'auraient pas respecté les règles dans les Centres socio-éducatifs de l'Etat ?

⁴⁸ Avis complémentaire de la Chambre de Commerce sur le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des cadres des différentes catégories de traitement du centre socio-éducatif de l'Etat, 01.07.2016, p. 3

b. L'encadrement médical

La CCDH se demande s'il est opportun de laisser au directeur ou à son délégué le choix discrétionnaire quant au besoin d'assurer ou non des soins médicaux aux pensionnaires de l'UNISEC.

Il n'est pas clair non plus si la présence d'un médecin ou du moins d'un infirmier est assurée en permanence.

c. Le placement d'une mineure enceinte à l'UNISEC

Il est surprenant de prévoir le placement d'une pensionnaire enceinte à l'UNISEC et d'essayer de prévoir l'accueil d'un bébé au sein même de celle-ci, alors qu'il est difficile de concevoir qu'un tel bébé ne serait pas immédiatement placé dans un autre foyer. Il serait plus opportun de prévoir explicitement qu'une mineure enceinte ne peut être placée dans cette Unité de sécurité.

Autrement se posent d'innombrables questions. Est-ce que l'UNISEC est suffisamment équipée pour accueillir des bébés ? Quid du personnel médical ? Est-il admis que la mère donnera naissance au bébé à l'extérieur de ladite Unité ? Dans l'affirmative, la dignité de la mère sera-t-elle respectée, c'est à dire l'apparence de la mère dans la maternité sera-t-elle équivalente à celles des autres mères, ou celle-ci sera-t-elle menottée ou accompagnée de policiers ? Quel sera le traitement du bébé à l'intérieur de l'UNISEC, si celui-ci y reste enfermé avec sa mère ? Qu'en est-il des contacts avec le monde extérieur et la socialisation du bébé ? Quid du registre du bébé ? Portera-t-il quelque part une trace écrite quant à sa naissance et à son début de vie dans le CSEE ? Dans l'intérêt supérieur de l'enfant à naître ne faudrait-il pas plutôt prévoir une suspension raisonnable de la détention de la jeune maman ?

d. Les fouilles

S'agissant de mineurs, la CCDH est d'avis que le législateur doit veiller à un encadrement strict des fouilles corporelles ne permettant aucun arbitraire. La CCDH se pose aussi la question de savoir s'il ne serait pas opportun de prévoir une personne de confiance lors des fouilles intégrales et en tout cas lors des fouilles intimes. Il faudra par ailleurs mieux définir le recours à la force en cas de résistance passive ou active. Il va sans dire que les fouilles intégrales doivent se passer dans des conditions d'hygiène stricte et non simplement convenable.

e. L'assistance d'un avocat

La CCDH estime qu'il faut permettre à l'avocat du mineur de pouvoir communiquer librement et à tout moment avec son mandant. L'exigence de remplir préalablement un formulaire par le mineur est inconciliable avec la possibilité prévue à l'article 9 (2) du projet de loi pour la personne gardienne de faire le choix d'un avocat pour le mineur. Il n'est en outre pas clair si ce formulaire doit être rempli avant chaque visite.

6. L'incarcération au Centre pénitentiaire du Luxembourg

Finalement, la CCDH regrette de constater que la question de savoir s'il sera encore possible à l'avenir d'incarcérer des mineurs dans une prison pour adultes n'est nulle part abordée dans le projet de loi.

La CCDH tient à rappeler encore une fois que le Luxembourg est critiqué, depuis plus de vingt ans, par différentes institutions internationales, européennes et nationales de défense des droits de l'Homme et des enfants pour sa pratique de placer des mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg (CPL), ce qui est contraire aux droits de l'Homme.

Ainsi, le Comité européen pour la Prévention de la Torture (CPT) a exprimé sa préoccupation s'agissant de la situation des mineurs détenus au CPL dès sa première visite au Grand-Duché de Luxembourg en 1993 et dans son dernier rapport de 2010, il a de nouveau souhaité *« recevoir confirmation qu'il n'y aura plus de mineurs détenus au Centre pénitentiaire du Luxembourg après la mise en service de cette unité. »*

Le Comité contre la torture des Nations Unies a, dans ses recommandations du 16 juillet 2007 sur le cinquième rapport périodique du Luxembourg, aussi exprimé ses préoccupations quant au *« placement de mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg (CPL), qui ne saurait être considéré comme un environnement adapté pour ces derniers d'autant plus que l'absence totale de contacts entre mineurs et détenus adultes ne peut être garantie. Le Comité est également préoccupé par le fait que les mineurs en situation de conflit avec la loi et ceux qui présentent des problèmes sociaux ou des troubles comportementaux soient placés dans les mêmes structures ; ainsi que par le fait que des mineurs âgés de 16 à 18 ans puissent être présentés devant des juridictions ordinaires et jugés comme des adultes pour des infractions particulièrement graves. »*⁴⁹

La CCDH exhorte le gouvernement à respecter son engagement sur le principe de la non-incarcération des mineurs dans une prison pour adultes et pour ce faire, à prévoir formellement dans la loi en projet que les mineurs ne pourront plus être incarcérés dans une prison pour adultes.

En attendant que l'Etat se conforme à ses obligations quant à la non-incarcération des mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg, il est nécessaire de prévoir obligatoirement l'élaboration d'un projet individualisé pour tout jeune dont la privation de liberté aura lieu dans la prison pour adultes, au même titre que les autres mineurs temporairement privés de liberté. Il s'agit en sus d'une question d'égalité devant la loi (article 10bis de la Constitution).

⁴⁹ Pour plus de références, il y a lieu de se référer aux annexes de l'avis de la CCDH du 14 novembre 2014

Recommandations et conclusions

- 1) La CCDH invite le gouvernement à développer une vision de ce que pourraient être les CSEE à l'aune de l'année 2025 ou 2030 : le résultat pourrait aboutir à une réforme qui ferait que les deux CSEE soient décentralisés en petites structures intégrées dans les villes et villages de notre pays.
- 2) La CCDH invite le législateur à définir avec précision la finalité des CSEE et les critères qui feront qu'un jeune soit pris en charge dans telle ou telle structure.
La CCDH est particulièrement préoccupée par cette absence de clarté quant aux faits répréhensibles risquant d'entraîner une privation de liberté pour les mineurs à l'UNISEC.
Elle souligne qu'une mesure privative de liberté et d'isolement d'un mineur doit rester une mesure de dernier recours et ne saurait être réduite à une simple mesure disciplinaire.
- 3) La CCDH constate avec satisfaction que les nouveaux textes prévoient un projet de prise en charge individualisé pour les jeunes dans les CSEE. Elle s'interroge néanmoins sur la mise en place de cette mesure, compte tenu de l'aspect fort hétéroclite de ces jeunes et de la durée souvent fort courte et non prévisible de leur séjour dans les CSEE. En outre, la CCDH aimerait savoir quelles seront les particularités et les spécificités de ce projet pour les jeunes incarcérés dans l'UNISEC.
- 4) La CCDH s'interroge sur l'effectivité du recours contre une mesure disciplinaire qui n'aura pas d'effet suspensif et ne pourra aboutir qu'une fois la mesure disciplinaire déjà exécutée.
- 5) La CCDH recommande de clarifier davantage la prise en charge médicale des pensionnaires de l'UNISEC afin d'éviter toute décision arbitraire dans ce domaine.
- 6) La CCDH estime qu'il serait plus opportun de prévoir qu'une mineure enceinte ne peut être placée dans l'UNISEC, car sinon risquent de se poser d'innombrables questions liées, entre autres, à l'intérêt supérieur de l'enfant, la prise en charge de l'enfant et de sa mère mineure, à la dignité de celle-ci etc.
- 7) La CCDH invite le législateur à veiller à un encadrement strict des fouilles corporelles et demande au gouvernement d'envisager qu'une personne de confiance puisse être présente.
- 8) La CCDH est d'avis qu'il faut permettre à l'avocat du mineur de pouvoir communiquer librement et à tout moment avec son mandant.
- 9) La CCDH exhorte le gouvernement à respecter les engagements pris depuis 20 ans, c'est-à-dire de ne plus incarcérer des mineurs dans une prison pour adultes une fois l'UNISEC en fonction. Elle rappelle que le Luxembourg ne cesse d'être critiqué par différentes institutions internationales, européennes et nationales de défense des droits de l'Homme et des enfants pour cette pratique qui est contraire aux droits de l'Homme.
- 10) Finalement, et en attendant l'ouverture de cette unité, la CCDH demande au gouvernement de prévoir une obligation de développer un projet éducatif individualisé pour tout mineur incarcéré au CPL, au même titre que pour les autres mineurs temporairement privés de liberté.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 8 novembre 2016

2. Législation

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 180

10 décembre 2008

Sommaire

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

Loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg page 2442

Règlement grand-ducal du 21 novembre 2008 portant fixation de l'indemnité des membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg 2444

Loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,
Notre Conseil d'Etat entendu;
De l'assentiment de la Chambre des Députés;
Vu la décision de la Chambre des Députés du 22 octobre 2008 et celle du Conseil d'Etat du 11 novembre 2008 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Chapitre 1^{er} – Du mandat et des attributions de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

Art. 1^{er}. Institution et missions de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

(1) Il est institué auprès du Premier Ministre une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, désignée ci-après par les termes «la Commission».

(2) La Commission est un organe consultatif du Gouvernement qui a pour mission la promotion et la protection des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. A cette fin, elle adresse au Gouvernement des avis, études, prises de position et recommandations qu'elle élabore en toute indépendance sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. Dans ses avis elle attire l'attention du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme. Le Premier Ministre transmet les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission à la Chambre des Députés.

(3) La Commission a son siège à Luxembourg.

Art. 2. Modalités de la saisine de la Commission

(1) La Commission émet ses avis, élabore ses études, formule ses prises de position et recommandations soit à la demande du Gouvernement soit de sa propre initiative.

(2) La Commission se saisit de sa propre initiative sur proposition d'un de ses membres et en vertu d'une décision d'autosaisine de l'assemblée plénière.

Art. 3. Autres fonctions et moyens d'action de la Commission

(1) La Commission prend toute autre initiative qui favorise la protection et la promotion des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. Elle propose au Gouvernement des mesures et des programmes d'action qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'Homme.

(2) La Commission suit les processus de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, d'harmonisation de la législation, des règlements et pratiques au niveau national avec ces instruments et de leur mise en œuvre.

(3) La Commission conseille le Gouvernement pour l'élaboration des rapports que le Grand-Duché de Luxembourg doit présenter aux organes régionaux et internationaux de défense des droits de l'Homme en application de ses obligations conventionnelles. A cette fin, le Gouvernement transmet à la Commission toutes les informations qui sont nécessaires pour permettre à la Commission d'exercer sa mission de conseil.

(4) Dans l'exercice de ses missions, la Commission facilite l'échange d'informations entre les institutions et organes nationaux de défense des droits de l'Homme. Elle collabore avec toutes les institutions et organisations internationales, compétentes dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme.

Chapitre 2 – Composition de la Commission

Art. 4. Membres de la Commission

(1) La Commission se compose de vingt et un membres avec voix délibérative au plus, nommés par le Gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans. En outre, le Gouvernement est représenté au sein de la Commission par un délégué qui assiste aux réunions avec voix consultative.

(2) Les membres de la Commission sont des personnes indépendantes représentatives issues de la société civile et choisies en raison de leurs compétences et de leur engagement en matière de droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société.

(3) Le Gouvernement peut décider, sur proposition des trois quarts des membres de la Commission, de révoquer un membre de la Commission.

(4) Si le mandat de membre prend fin avant son échéance normale, le Gouvernement nomme un membre remplaçant, l'avis des membres restants de la Commission ayant été demandé. Les membres ainsi nommés terminent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

Art. 5. Désignation du président et des vice-présidents

- (1) Le président et les deux vice-présidents de la Commission sont désignés par la majorité absolue des membres ayant droit de vote pour une durée correspondant à celle du mandat de la Commission. Le vote par procuration est permis. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.
- (2) Le président coordonne les travaux de la Commission et la représente.

Chapitre 3 – Fonctionnement de la Commission et procédures internes relatives aux travaux de la Commission

Art. 6. Assemblée plénière

- (1) L'assemblée plénière réunit tous les membres de la Commission. Elle prend ses décisions à la majorité absolue des membres ayant droit de vote. Le vote par procuration est permis. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.
- (2) L'assemblée plénière se réunit au moins six fois par an. Elle est convoquée et dirigée par le président de la Commission ou, en son absence, par un des vice-présidents.
- (3) Le président ou, en son absence, un des vice-présidents de la Commission convoque et préside les assemblées plénières et propose l'ordre du jour.
- (4) Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la Protection des Données, le président du Collège du Centre pour l'Égalité de Traitement et le président de «l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» sont invités aux assemblées plénières de la Commission. Ils assistent aux réunions de l'assemblée plénière avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.
- (5) Les réunions de l'assemblée plénière ne sont pas publiques. Ses débats sont confidentiels.

Art. 7. Elaboration et publication des documents émanant de la Commission

- (1) Les avis, communiqués, études, prises de position et recommandations de la Commission doivent être adoptés par l'assemblée plénière. Ils sont le produit d'un débat pluraliste et établissent des positions dûment documentées et argumentées. Ils peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire à laquelle se rallient au moins trois des membres de la Commission.
- (2) Les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission sont rendus publics après leur communication au Gouvernement.
- (3) Le Gouvernement transmet les avis de la Commission relatifs à des projets ou propositions de loi à la Chambre des Députés et au Conseil d'État.

Art. 8. Groupes de travail et experts

- (1) Des groupes de travail relatifs à une problématique spécifique peuvent être institués sur décision de l'assemblée plénière.
- (2) La Commission et, le cas échéant, ses groupes de travail peuvent avoir recours à des experts auxquels seront confiés des missions ponctuelles d'information et de consultation.
- (3) Les réunions des groupes de travail ne sont pas publiques. Leurs débats sont confidentiels.

Art. 9. Règlement d'ordre intérieur

La Commission adopte son règlement d'ordre intérieur en séance plénière.

Art. 10. Rapport d'activités

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

Chapitre 4 – Dispositions financières

Art. 11. Dispositions financières

- (1) Les frais de fonctionnement de la Commission sont à charge du budget de l'État. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le secrétariat de la Commission est assuré par des employés de l'État.
- (2) Les membres de la Commission ont droit à une indemnité pour leur participation aux réunions des assemblées plénières ou groupes de travail, qui est fixée par règlement grand-ducal.
- Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,
Ministre d'État,
Jean-Claude Juncker*

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

Règlement grand-ducal du 21 novembre 2008 portant fixation de l'indemnité des membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu l'article 11 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg;

Vu l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et considérant qu'il y a urgence;

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et de Notre Ministre du Trésor et du Budget et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. L'indemnité visée à l'article 11 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg est fixée à 25 euros.

Art. 2. Les indemnités sont liquidées à la fin de chaque année sur présentation d'un état collectif indiquant pour les membres de la Commission les sommes dues à titre d'indemnité. Ledit état devra être certifié exact par le Président de la Commission.

Art. 3. Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat, et Notre Ministre du Trésor et du Budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

*Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
Jean-Claude Juncker*

*Le Ministre du Trésor et du Budget,
Luc Frieden*

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

**Règlement d'ordre interne
de la Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg
en application de l'article 9 de la loi 21 novembre 2008 portant création d'une
Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-
après, « la Loi »)**

*(Adopté par l'assemblée plénière du 13 juillet 2010, modifié le 12 juillet 2011,
le 31 janvier 2012 et le 17 juillet 2012 et le 16 décembre 2014)*

Table des matières :

Art. 1: Mission

Art. 2: Composition

2.1: Membres

2.2: Observateurs

Art. 3: Fonctionnement

3.1: Présidence

3.2: Bureau

3.3 Secrétariat

3.4 Le fonctionnement de l'assemblée plénière

3.5: La prise de décision de l'assemblée plénière

3.6: Groupes de travail

3.7: Dispositions financières

3.8: Rapport d'activités

3.9: Règlement d'ordre intérieur

Annexe

Art. 1: Mission 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 la promotion et la protection des droits de l'Homme en accord avec la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH et les Principes de Paris, Résolution 1992/54 de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies du 3 mars 1992 et la Résolution de l'Assemblée Générale A/RES748/134 du 20 décembre 1993.

Au sein de la CCDH, les membres travaillent dans un esprit d'ouverture, d'impartialité et de tolérance. L'objectif de leurs avis et publications est de contribuer ainsi de manière constructive et démocratique, au dialogue culturel, social et politique.

Art. 2: Composition

2.1: Membres

2.1.1 : La désignation et la nomination des membres s'effectuent selon la procédure définie par le règlement du Gouvernement en conseil du 28 octobre 2009 et en accord avec les Principes de Paris, la Résolution 1992/54 de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies du 3 mars 1992 et la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

2.1.2 : La CCDH veille à 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 par la CCDH.

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 s'engage

- à conserver ses qualités désignées à l'article 4 (2) de la loi du 22 novembre 2008 en vertu desquelles il est devenu membre,

- à s'impliquer dans les activités et travaux de la CCDH, notamment par sa présence et sa participation aux assemblées plénières et sa participation aux groupes de travail,

- à ne pas indûment impliquer ni instrumentaliser la CCDH à l'occasion de prises de position ou d'engagements publics lorsqu'ils sont l'expression de ses convictions personnelles,

- à ne pas adopter de comportements, à ne pas tenir de discours, à ne pas publier des propos, à ne pas commettre intentionnellement sur le territoire national ou à

l'étranger des actes qui nuiraient aux missions exercées et aux principes défendus par la CCDH,

- à ne pas engager la CCDH ni s'exprimer en son nom sans mandat de l'assemblée plénière,
- à ne pas porter préjudice à l'honneur ou à la compétence de la CCDH ou d'un de ses membres, ni publiquement, ni au sein de la CCDH.

2.1.6 : Si un manquement à l'une des obligations mentionnées au présent règlement est reproché à un membre, le président vérifie le bien-fondé de ce reproche. Si le manquement est reproché au président, un des vice-présidents désigné conformément à la procédure inscrite à l'article 3.1.1. sera appelé à remplir ce devoir. Le cas échéant le membre sera convoqué pour être entendu et, si nécessaire, se voir rappelé les termes de ses engagements. Une solution destinée à faire cesser le manquement est alors recherchée. Les membres peuvent être informés de la procédure et de son issue.

A défaut de solution satisfaisante ou en cas de manquement grave ou réitéré, le président, le cas échéant le vice-président ou au moins un tiers des membres de la commission peut décider d'inscrire ou de faire inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée plénière la proposition motivée de l'ouverture d'une procédure de révocation.

Le membre concerné est convoqué par la voie du secrétariat, par courrier recommandé avec accusé de réception et par lettre simple, au moins un mois avant la date de l'assemblée plénière pour être entendu.

Le courrier précise les griefs reprochés. Il indique aussi qu'une décision de proposition de révocation peut être prise à l'encontre du membre concerné, même en son absence. Il invite le membre à fournir au plus tard dix jours avant la date de l'assemblée plénière par écrit ses observations sur les griefs reprochés et la procédure envisagée.

Après débat, l'assemblée plénière peut adopter la proposition de révocation à bulletin secret et à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés.

La décision de proposition de révocation, à laquelle doit être joint le rapport de l'assemblée plénière ayant délibéré sur le sujet, est notifiée par courrier recommandé au Premier Ministre.

2.2. Observateurs

Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la protection des données, le président du Centre pour l'égalité de traitement et le président de « l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand » sont invités aux assemblées plénières de la Commission. Ils assistent aux assemblées plénières avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.

Art. 3: Fonctionnement

3.1: Présidence

3.1.1 : La présidence se compose du président et de deux vice-présidents. Le vice-président le plus ancien en fonction et, en cas d'égalité d'ancienneté, suivant la date de leur nomination à la CCDH, remplace le président dans ses fonctions en cas d'empêchement.

Le président

- veille au bon fonctionnement de la Commission et à une communication respectueuse entre les membres et le secrétariat,
- dirige les débats au sein de la CCDH et recherche le consensus en vue d'un vote à l'assemblée plénière,
- assure la représentation de la CCDH, tant sur le plan national que sur le plan international,
- assure la communication avec les médias, assisté pour autant que nécessaire de membres des groupes de travail concernés et du secrétaire général.

3.2: Bureau

3.2.1. : Le bureau de la CCDH est composé de la présidence et du secrétariat général. Le secrétaire général assiste aux réunions du bureau avec voix consultative. Le bureau est responsable de la gestion quotidienne de la CCDH. Il fait le bilan de l'assemblée plénière antérieure et prépare l'assemblée plénière suivante. Il fixe les ordres du jour des assemblées plénières, propose un calendrier de réunions et un programme de travail annuels, examine les comptes de l'année ainsi que les demandes budgétaires pour l'exercice suivant présentés par le secrétaire général.

3.3: Secrétariat

3.3.1 : Le secrétariat, placé sous l'autorité de la présidence, est dirigé par le secrétaire général. Il est composé du secrétaire général et des personnes affectées au secrétariat.

Le secrétaire général

- assiste aux assemblées plénières et aux réunions des groupes de travail,
- est chargé de la gestion administrative de la CCDH,
- assure la gestion financière courante, sauf tout engagement financier hors dépenses courantes,
- assure le suivi des travaux administratifs,
- veille à mettre à la disposition des membres la documentation nécessaire pour la réalisation des travaux,
- gère les sites Internet, Intranet et Extranet de la CCDH,
- est responsable des publications de la CCDH,
- peut être mandaté par le président pour représenter la CCDH.

3.4: Le fonctionnement de l'assemblée plénière

3.4.1 : L'assemblée plénière est l'organe principal de la CCDH. Elle est composée de tous les membres présents et/ou représentés et du secrétaire général ou de son remplaçant.

3.4.2 : L'assemblée plénière se réunit sur convocation du président ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres.

3.4.3 : La convocation est adressée par le président, par écrit ou par courrier électronique, à l'ensemble des membres au moins une semaine avant la réunion. La convocation contient l'ordre du jour. Les autres documents à examiner en assemblée plénière sont joints. A titre exceptionnel, ces derniers peuvent être remis lors de l'assemblée.

3.4.4 : Les membres de la CCDH doivent, en cas d'empêchement, en informer le président ou le secrétariat.

3.4.5 : En cas d'empêchement, un membre peut donner une procuration de vote à un autre membre. Les procurations sont communiquées au secrétariat. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

3.4.6 : L'assemblée plénière ne peut délibérer que si la majorité de ses membres est présente ou représentée. Le défaut de quorum sera constaté dans le rapport.

3.4.7 : L'assemblée plénière adopte son ordre du jour au début de chaque séance. Les membres présents et/ou représentés peuvent proposer au vote un changement de l'ordre du jour ou introduire une question urgente à traiter séance tenante.

3.4.8 : Le président veille à ce que tous les membres de la CCDH puissent s'exprimer en assurant une répartition égale du temps de parole.

3.4.9 : Les membres de la CCDH ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect. Le membre qui risque d'avoir un conflit d'intérêt en relation avec un élément discuté au sein de l'assemblée plénière, est tenu d'en prévenir le président au préalable. Le secrétaire général mentionne cette déclaration dans le rapport. Ce membre ne peut prendre part ni à la délibération ni au vote y relatif.

3.5: Prise de décision de l'assemblée plénière

3.5.1 : Toutes les décisions de la CCDH doivent obligatoirement être prises par l'assemblée plénière à la majorité absolue des membres, à l'exception des décisions prévues par l'art. 3.2.1. et 3.5.7. La décision est considérée comme prise si le nombre de réponses atteint le quorum défini à l'article 3.4.6. et que le nombre de réponses positives atteint ou dépasse le seuil prévu à l'article 3.5.1.

3.5.2 : Tout document (avis, communiqué, étude ou rapport) soumis au vote de l'assemblée plénière, peut donner lieu à des propositions d'amendements, soit par écrit avant l'assemblée, soit lors des délibérations de celle-ci.

3.5.3: Trois membres au moins peuvent formuler une prise de position minoritaire, qui doit être communiquée au président au plus tard trois jours après l'adoption de l'avis par l'assemblée plénière. Cette prise de position minoritaire sera communiquée pour information à tous les membres avant d'être annexée à l'avis et publiée selon les mêmes modalités que ce dernier.

3.5.4. L'assemblée plénière peut décider de faire adopter un texte par voie de vote électronique. Dans ce cas, le groupe de travail en charge du texte finalise ce qui est décidé et discuté lors de cette assemblée en veillant à ce que les modifications reflètent fidèlement ce qui a été retenu en plénière. Le secrétariat envoie la version amendée aux membres en indiquant le délai de réponse fixé par le président. Les membres ne pourront répondre que par un vote positif ou négatif ou en exprimant leur abstention.

3.5.5: Les avis, communiqués, études, prises de position et recommandations validés par l'assemblée plénière sont envoyés par le secrétariat au Gouvernement.

3.5.6. : Le rapport de l'assemblée plénière est établi par le secrétariat. Il indique le nom des membres présents, absents (avec ou sans excuse), les points traités et les décisions adoptées. Le rapport adopté est signé par le président et le secrétaire général. Le rapport résume le débat et contient une liste encadrée des décisions prises. Le rapport de l'assemblée précédente est communiqué aux membres en même temps que la convocation pour l'assemblée suivante et soumis à leur approbation au début de celle-ci. Tout membre a le droit de contester le contenu du rapport. Si les réclamations sont considérées comme fondées par la majorité des membres présents ou représentés, le secrétariat est chargé de présenter, séance tenante ou au plus tard pour l'assemblée suivante, un texte remanié conforme à la décision de la CCDH.

3.5.7. En cas de survenance d'un événement avéré, grave et actuel, qui nécessite une intervention immédiate de la CCDH sans qu'une assemblée plénière ne puisse être convoquée en temps utile, tout membre peut proposer un texte visant à

- recommander au ministre compétent de surseoir provisoirement à l'exécution d'une pratique ou d'une décision dans l'attente d'une prise de position de la part de la CCDH,

- rappeler publiquement les principes généraux des droits de l'Homme applicables en la matière.

La proposition devra être accompagnée d'une motivation. Le président décide de la suite à donner à cette proposition.

A l'assemblée plénière suivante, le président et le membre à l'origine de la procédure feront rapport de la mesure d'urgence exercée et des motifs à sa base qui seront notés dans le rapport de l'assemblée.

3.5.8. La CCDH communique avec l'extérieur par tout moyen qu'elle juge approprié

3.6: Groupes de travail

3.6.1. : Un groupe de travail est composé d'au moins trois membres ainsi que d'un membre du secrétariat.

3.6.2. : Le mandat des groupes de travail est défini par l'assemblée plénière. En cas d'urgence, le président mandate un groupe de travail d'une mission définie à confirmer par l'assemblée plénière suivante.

3.6.3. : Les groupes de travail fixent leur calendrier de réunions. Ils élisent en leur sein un membre président le groupe de travail et font rapport à l'assemblée plénière de l'avancement de leurs travaux.

3.7: Dispositions financières

3.7.1. : La CCDH profite d'une dotation budgétaire annuelle inscrite au budget du Ministère d'Etat. Cette dotation est définie d'après les règles budgétaires étatiques.

3.8: Rapport d'activités

3.8.1: Le secrétariat élabore le rapport annuel d'activités avec les contributions des membres. Le rapport d'activités est adopté en assemblée plénière.

3.8.2 : Conformément à la résolution du 22 octobre 2008 de la Chambre des Députés, le rapport d'activités de la CCDH est transmis à la Chambre des Députés pour que celle-ci puisse
« organiser annuellement un débat public sur le rapport général sur les activités de la CCDH ».

3.9: Règlement d'ordre intérieur

3.9.1 : Le règlement d'ordre intérieur est adopté et peut être révisé à la majorité absolue des voix des membres présents ou représentés.

3.9.2 : Un exemplaire du règlement d'ordre intérieur est remis à chaque membre de la CCDH.

Annexe

Saisine de la CCDH sur un avant-projet de loi

La CCDH est contactée par un ministère :

a. Invitation à une réunion au ministère :

- La CCDH est invitée à une discussion sur l'avant-projet de loi. Au cas où le texte de l'avant-projet de loi n'est pas envoyé avec l'invitation, il doit être demandé au ministère avant la réunion, en prenant en compte la confidentialité du document.
- La présidence mandate un groupe de travail d'une mission définie à confirmer par l'assemblée plénière suivante, conformément à l'article 3.4.2. du ROI.
- Si le temps le permet, une prise de position est élaborée par le groupe de travail et le secrétariat (approbation par l'assemblée plénière, si possible).

- Avant de participer à la réunion, un courrier est envoyé au ministère concerné, qui définit le rôle de la CCDH. La CCDH ne s'exprimera pas sur le fond de la question, mais elle pourra attirer l'attention du ministère sur le risque d'une violation des droits de l'Homme. L'intervention est donc limitée à l'essentiel des principes de droits de l'Homme.

- La prise de position est présentée lors de la réunion au ministère, à laquelle participera également un membre du secrétariat. (Au cas où il n'y aurait pas assez de temps pour préparer une prise de position, les représentants de la CCDH le notifient lors de la réunion avec l'information qu'un texte écrit suivra.)

ou

b. Demande d'un avis écrit sur un avant-projet de loi par un ministère :

- Une prise de position est élaborée par le groupe de travail et le secrétariat.

- La prise de position est adoptée par l'assemblée plénière

- Le texte est envoyé au ministère.

Le courrier qui accompagne la prise de position/recommandations de la CCDH indiquera que la CCDH se réserve le droit d'élaborer un avis sur le projet de loi.

La CCDH pourra décider de ne pas s'exprimer sur un avant-projet de loi, si le temps ne le permet pas ou si elle doit traiter des dossiers plus urgents.

La CCDH s'exprime seulement sur un texte écrit déjà existant. Elle ne participera en aucun cas à l'élaboration ou à la rédaction d'un avant-projet de loi.

La présente procédure est à intégrer dans le règlement d'ordre interne.

Il a été décidé de remettre ce point à l'ordre du jour dans deux ans pour évaluer l'impact que cela a pu avoir et aussi sur les éventuelles manipulations qui ont pu avoir lieu.



Le Gouvernement en Conseil,

Vu l'article 4 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg ;

Considérant les Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions de défense des droits de l'homme qui doivent être respectés afin de pouvoir participer aux réunions du Comité international de Coordination des Institutions nationales de Protection des Droits de l'Homme ;

Considérant l'attachement du Gouvernement à une composition pluraliste de la Commission consultative des Droits de l'Homme ;

Considérant que les membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme sont, en application de l'article 4 paragraphe 2 de la loi du 21 novembre 2008, des personnalités issues de la société civile et choisies en raison de leurs compétences et de leur engagement en matière des droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société ;

Arrête :

Art. 1^{er}. Les membres de la Commission consultative des Droits de l'Homme sont nommés par le Gouvernement en Conseil, après avis d'un comité composé des présidents du Conseil national des Femmes, d'Amnesty International Luxembourg, de la Caritas Luxembourg et de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture Luxembourg ainsi que du directeur de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Les membres du comité s'expriment en leur nom personnel.

Art. 2 La Commission consultative des Droits de l'Homme transmet toute proposition de nomination au Premier Ministre. La proposition de nomination est accompagnée d'un avis motivé qui tient compte des critères fixés à l'article 4 paragraphe (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 3 Le Premier Ministre adresse la proposition de nomination dans les quinze jours de la réception au comité visé à l'article premier. Le comité, qui veille à une composition pluraliste de la Commission consultative des Droits de l'Homme, adopte son avis à la majorité simple dans un délai d'un mois.

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

Approuvé par le Conseil
de Gouvernement en sa
séance du 28 OCT. 2009

Luxembourg, le

Les membres du Gouvernement,

PRINCIPES DE PARIS

PRINCIPES CONCERNANT LE STATUT ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

En octobre 1991, le Centre pour les droits de l'homme a organisé des rencontres internationales pour examiner et mettre à jour les informations sur les institutions nationales chargées des droits de l'homme. Ont participé à ce séminaire des représentants d'institutions nationales, d'Etats, de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, ainsi que d'organisations interGouvernementales et non Gouvernementales.

Outre qu'ils ont échangé des vues sur les dispositions existantes, les participants à ces rencontres ont élaboré une série exhaustive de recommandations sur le rôle, la composition, le statut et les fonctions des institutions nationales chargées des droits de l'homme. Ces recommandations, qui ont été approuvées par la Commission des droits de l'homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993), sont résumées ci-après.

A. Compétences et attributions

1. Une institution nationale est investie de compétences de protection et de promotion des droits de l'homme.

2. Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.

3. Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :

a) Fournir à titre consultatif au Gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme. L'institution nationale peut décider de les rendre publics. Ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative de l'institution nationale se rapportent aux domaines suivants :

i) Toutes dispositions législatives et administratives, ainsi que celles relatives à l'organisation judiciaire destinées à préserver et étendre la protection des droits de l'homme. A cet égard, l'institution nationale examine la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et fait les recommandations qu'elle estime appropriées en vue de s'assurer que ces textes soient respectueux des principes fondamentaux des droits de l'homme. Elle recommande, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;

- ii) Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;
 - iii) L'élaboration des rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;
 - iv) Attirer l'attention du Gouvernement sur les situations de violations des droits de l'homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du Gouvernement.
- b) Promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'Etat est partie, et à leur mise en œuvre effective;
 - c) Encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en œuvre;
 - d) Contribuer aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;
 - e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme;
 - f) Etre associée à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;
 - g) Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant l'opinion publique notamment par l'information et l'enseignement, en faisant appel à tous organes de presse.

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :
 - Des organisations non Gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;
 - Des courants de pensées philosophiques et religieux;

- D'universitaires et d'experts qualifiés;
- Du parlement;
- Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'Etat et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition.

C. Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit :

1. Examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le Gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant;
2. Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence;
3. S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations;
4. Se réunir sur une base régulière et autant que de besoin en présence de tous ses membres régulièrement convoqués;
5. Constituer en son sein en tant que de besoin des groupes de travail et se doter de sections locales ou régionales pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions;
6. Entretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme (notamment ombudsmen, médiateurs, ou d'autres organes similaires);
7. Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non Gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer des rapports avec les organisations non Gouvernementales qui se consacrent à la protection et la promotion des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

D. Principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Une institution nationale peut être habilitée à recevoir et examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elle peut être saisie, par des particuliers, leurs représentants, des tierces parties, des organisations non Gouvernementales, des associations et syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des commissions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

1. Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes, ou, le cas échéant, en ayant recours en tant que de besoin à la confidentialité;
2. Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès;
3. Se saisir des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;
4. Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou réformes des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés rencontrées par les auteurs des requêtes pour faire valoir leurs droits.