



**RAPPORT D'ACTIVITES
2018**

**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
<i>Discours du président de la CCDH à l'occasion de la Journée des droits de l'Homme, commémorant le 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme</i>	11
<i>Partie II : Les activités de la CCDH en 2018</i>	17
A. Avis, rapports, communiqués et autres publications de la CCDH	19
1. Avis	19
2. Rapports	20
3. Communiqués	20
4. Autres publications	20
B. Missions spécifiques de la CCDH	21
1. La CCDH en tant que Rapporteur national sur la traite des êtres humains	21
2. La CCDH en tant que mécanisme national de promotion et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.....	25
C. Dossiers thématiques particuliers	28
D. Activités de sensibilisation et de promotion des droits de l'Homme	30
E. Echanges avec d'autres acteurs	32
F. Activités internationales de la CCDH	33
<i>Partie III : La CCDH</i>	37
1. Composition de la CCDH en 2018	39
2. Structure de la CCDH.....	40
3. Organisation et fonctionnement	40
<i>Partie IV: Annexes</i>	43
1. Avis de la CCDH	45
2. Rapports	152
3. Communiqués	194
4. Autres publications	198
5. Législation	211

Avant-propos du Président

Vous tenez en main le rapport d'activité de la CCDH pour l'année 2018 qui aura surtout été marquée par les manifestations autour du 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH). Un anniversaire symbolique et tellement important à un moment où on sent une remise en question de ce progrès que fut après la seconde guerre mondiale cette promesse d'un avenir meilleur : celle de faire passer les objectifs de paix et de dignité pour toute l'humanité à l'avant-plan. Beaucoup de progrès ont été réalisés, mais 70 ans après nous sentons comment ces évolutions sont remises en question.

Tout abandonner n'est pas une alternative d'autant plus que nous savons que cela touchera les plus démunis, les laissés-pour-compte et cela ne peut pas être.

C'est pourquoi il nous faut serrer les rangs et je me fais l'interprète des membres de la CCDH et de nos permanents du secrétariat : Dans le futur, le rôle de la DUDH est irréfragable.

Permettez-moi d'évoquer quelques points particuliers qui ont marqué l'année 2018 :

Nous avons eu le plaisir de la visite de Monsieur Michel Forst, rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme. Nous avons été accueillis par les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration de la Chambre des Députés, par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et par le comité interministériel des droits de l'Homme, ensemble avec la société civile. De tous ces échanges je retiendrai surtout la mise en commun d'expériences, mais aussi l'évocation de la précarité de la situation de nombreux défenseurs des droits de l'Homme à travers le monde. Sur les 20 dernières années ils ont été 4000 à avoir été assassinés en raison de leur engagement dans la défense des droits humains. Michel Forst a invité le gouvernement à s'engager pour la protection de ces défenseurs et a transmis à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères un certain nombre d'idées sur des stratégies possibles et complémentaires à celles qui sont déjà mises en place.

Au niveau des dossiers traités par la CCDH, il y a ceux qui concernent le port de la Burqa, les personnes en situation de handicap, en particulier les enfants à besoins spécifiques, la protection des données et la violence à l'égard des femmes. Nous avons présenté en fin d'année un long rapport sur la situation des réfugiés et de leurs conditions d'accueil et d'intégration. Il y a eu dans ce cadre-là une discussion autour de l'examen des organes génitaux chez des mineurs en vue de déterminer leur âge. Cet examen était pratiqué au Luxembourg, alors qu'il était interdit dans de nombreux pays parce que considéré humiliant et dégradant. Il est communément admis qu'il n'est pas fiable et ne permet pas de déterminer, ne fût qu'approximativement, l'âge des demandeurs mineurs de protection internationale. Suite à de nombreuses critiques, également des ONG, le MAE a décidé d'exclure en début de 2019 cette procédure.

Dans ce rapport d'activités, vous trouverez également une liste des points importants en matière des droits humains que nous avons adressés aux partis politiques avant les élections. Nous sommes actuellement en train d'évaluer dans quelle mesure ces

points, et certainement encore d'autres, ont été pris en compte dans le programme de la coalition gouvernementale.

La CCDH accomplit ensemble avec d'autres organismes et ONG chaque année davantage encore son rôle de promoteur que ce soit auprès des citoyennes et citoyens, du monde politique, de ceux et celles qui s'engagent à quelque titre que ce soit à aider des personnes en difficulté. Je me rends compte que de plus en plus souvent cette idée des droits humains s'inscrit dans les discours. Cette vulgarisation aboutit à mettre les valeurs de la DUDH davantage encore à portée d'un public non expert.

Je souhaiterais ici remercier nos permanents du secrétariat de la CCDH (la secrétaire générale Fabienne Rossler, nos deux juristes : Anamarija Tunjic et Max Mousel) pour leur engagement et leur diligence. Un merci pour le travail de notre assistante administrative, Viviane Peiffer.

Je voudrais exprimer ma profonde reconnaissance aux membres de la CCDH pour leur travail et leur contribution. Je salue à cet égard tout particulièrement l'arrivée des nouveaux membres qui ont rejoint nos rangs début 2019: Antoniya Argirova, Rosa Brignone, Marie-Paule Max, Noémie Sadler, Yolande Wagener, Frank Wies. Ils ont remplacé les places laissées vacantes par des membres qui ont quitté la CCDH et à qui je tiens aussi à exprimer ma gratitude : Laurent Dura, Anne Heniqui, Olivier Lang, Jean-Claude Leners

Merci au Premier Ministre et à tous les autres membres du gouvernement. Soyez assuré de notre respect et aussi de l'importance que nous accordons à la réalisation de notre mission.

Gilbert Pregno

A handwritten signature in black ink that reads "Gilbert Pregno". The script is cursive and fluid, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

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

Partie I : Les droits humains déclinés

Discours du président de la CCDH à l'occasion de la Journée des droits de l'Homme, commémorant le 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme

Monseigneur, Madame,
Monsieur l'Ambassadeur,
Monsieur le Ministre de la Justice,
Chers vous tous,

Permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue.

Vous êtes nombreux à avoir donné suite à notre invitation, je vous en remercie.

Je remercie aussi toutes les personnes qui ont rendu cette soirée possible. Merci à vous Monsieur l'Ambassadeur, aux député-maire, échevine et échevins de la Ville d'Esch, et tout particulièrement à la directrice du Théâtre d'Esch, Madame Carole Lorang.

Je remercie les membres de la CCDH, et notre équipe de permanents : ensemble avec la secrétaire générale, Madame Fabienne Rossler, vous êtes la cheville ouvrière de notre organisme.

La soirée prévoit après mon intervention et celle de Monsieur l'Ambassadeur de Suisse, une partie de danse qui s'appelle Art.13, de Sandy Flinto & Pierrick Grobéty.

Il y aura finalement un débat modéré par Danièle Weber avec comme invités Messieurs Teddy Wyss, Denis Scuto et Frank Wies. Un grand merci à vous pour votre participation.

Une réception clôturera cette soirée !

Mesdames, Messieurs,

Acceptez le petit présent qui vous a été remis à votre arrivée : c'est le texte de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 5 langues. Seulement 5 langues, allais-je dire, sur les 514 traductions existantes qui vont de l'abkhaze au zoulou.

Si nous imaginions un moment que les 30 articles de la Déclaration universelle des droits de l'Homme étaient 30 êtres humains réunis ici sur la scène, ces personnes auraient chauds au cœur si elles voyaient qu'après 70 ans elles réussissent encore à mobiliser tant de personnes dans ce pays. Elles se diraient qu'elles ont bien fait de naître, que leurs parents étaient des personnes responsables et avaient conscience de ce qu'ils faisaient. C'est pourquoi leur vie est restée pleine de sens et malgré leur âge elles gardent encore toujours une grande confiance en soi. Ces 30 êtres humains pourraient vous raconter ce qu'ils ont dû endurer : la dignité, dont il est question à l'article 1, a beaucoup souffert, aussi parce qu'elle est la grande sœur de tous les autres. Tout le monde la considère comme la pierre angulaire de l'édifice et s'oriente

sur ce qu'elle représente. Même si elle est souvent remise en cause, elle se plaît à être citée si souvent.

Chemin faisant, elles ne sont pas restées seuls. Il y a eu des conventions internationales, la Cour pénale Internationale aussi. Et de nombreux défenseurs, un peu partout dans le monde, qui souvent au risque de leur vie accomplissent courageusement leur tâche : ils sont plus de 4000 à avoir été assassinés depuis l'adoption de la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme en 1998.

Et nous ce soir nous pouvons soutenir cette famille de droits et en même temps nous en inspirer.

Permettez-moi de dédier mon introduction aux 15 personnes qui sont mortes il y a quelques jours dans la mer méditerranée, au large de la Libye. Parties sur une embarcation de fortune, de Sabratha, à l'ouest de Tripoli, les courants les ont emportées et elles sont mortes de déshydratation. Elles ont rejoint les 33.293 réfugiés qui, entre janvier 1993 et 2017 ont été engloutis par les eaux, près de 3000 en 2018. La mer méditerranée est devenue un grand cimetière, qui accueille les cadavres d'enfants, femmes et hommes. Et cela même après les accords honteux que l'Union Européenne a signés avec la Turquie et les milices libyennes.

Toutes ces personnes avaient le soleil pour horizon, elles avaient mis l'espoir dans leur bagage, quand elles sont parties pour laisser derrière elles les guerres et les poursuites dans leur pays d'origine, la précarité. Ces personnes ont rencontré la mort. Alors que j'ai pu m'émerveiller des photos qui nous arrivaient de la surface de Mars, même que j'ai pu entendre l'enregistrement du vent sur le sol aride de cette planète, je me suis posé la question comment il a été possible que personne n'ait vu cette embarcation en perdition, ni entendu les pleurs et les cris désespérés de ces personnes qui mouraient de soif, de faim, de froid, Ces 15 personnes sont nos frères et sœurs et nous portons quelque part en nous la responsabilité de leur mort. Car « Nous sommes *tous* responsables de *tout* et de *tous devant tous* et moi plus que tous les autres ... » comme le soulignait Emanuel Levinas dans son éthique sur la réciprocité. J'ai le cœur triste et la gorge nouée quand je pense que c'est, l'Italie, pays de mes ancêtres, qui est en grande partie à l'origine de cette dynamique qui a abouti à bloquer toutes les aides.

C'est à la fin de la seconde guerre mondiale que des initiatives qui avaient déjà été prises auparavant ont conduit à la rédaction de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Le monde était en ruine et on dénombrait plus de 60 millions de victimes. On apprenait que des êtres humains étaient enfermés et assassinés parce qu'opposants politiques, handicapés, tziganes, homosexuels, « asociaux », malades mentaux et juifs. Cela a mis du temps pour que les crimes contre l'humanité commis dans les camps de concentration et d'extermination marquent de façon indélébile la mémoire collective. Face à ces horreurs, il y a eu des femmes et des hommes, issus de divers horizons qui se sont attachés à réunir des valeurs universelles, des idéaux communs à atteindre pour tous les êtres humains vivant sur la planète et pour toutes les nations.

Ces idéaux étaient

Que tous les êtres humains sont égaux en dignité.

Que personne ne peut être détenu arbitrairement, que toutes les femmes et tous les hommes jouissent de libertés : la liberté de religion, de réunion, d'expression, d'association, ...

Que chacun jouit des droits économiques et sociaux qui rendent possible l'exercice de la liberté, ...

L'universalité résulte du fait que cela concerne tous les êtres humains, sans distinction de sexe, de race ou de religion. Elle résulte aussi de l'étendue géographique de ces droits : 48 pays, dont le Luxembourg, signent cette Déclaration, 10 s'abstiennent et 2 ne sont pas présents.

Cette Déclaration avait pour but d'être un projet pour l'humanité toute entière. Aujourd'hui nous commémorons le 70^e anniversaire de cette Déclaration ... Quelle attitude prendre : est-ce une raison pour fêter ou alors devons-nous conclure que la valeur des droits humains est engagée sur une pente glissante qui va inexorablement conduire sinon à sa disparition, du moins à en faire un texte impuissant dénué de toute force ?

Lors de la commémoration de l'armistice du 11 novembre 1918, la chancelière allemande, Angela Merkel, a évoqué ce 70^e anniversaire. Elle posait la question quant à savoir si un tel texte pouvait encore aujourd'hui trouver l'adhésion qui fut sienne en 1948. Je répondrai : quelle chance qu'il a été écrit dans le passé à un moment où c'était possible. C'est un héritage que nous avons, qui doit néanmoins se mériter, encore plus aujourd'hui où l'avenir s'est de nouveau obscurci. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme existe et c'est en l'état actuel des choses ce qui est le plus important.

Les dangers sont multiples. On entend de plus en plus souvent la voie des populistes qui instrumentalisent les peurs et le besoin de sécurité que nous portons tous en nous. Ils sèment la zizanie et la haine, sont comme des vandales, souvent anonymes, qui pour le plaisir de détruire, tentent d'ébranler nos valeurs et notre tissu social. Leur projet incohérent et malsain trouve son origine dans la paresse de leur pensée. La violence de leurs propos, leur indifférence font le lit de leur action. J'aurai envie de leur dire qu'ils ne doivent pas tout croire ce qu'ils pensent ! Nos sociétés se fondent sur le partage et le vivre ensemble et c'est pourquoi certaines positions ne sont pas négociables. Dans mon métier de psychologue et de formateur je m'attache à expliquer et à convaincre. Mon engagement en tant que défenseur des droits humains m'a appris que prendre position peut être plus important que de convaincre.

Je voudrais dire quelques mots sur le respect des droits humains au Luxembourg. Nous pouvons constater que le Luxembourg est une terre d'accueil pour les droits humains ... de façon générale. Nous profitons d'une situation économique exceptionnelle, nous sommes à l'abri et éloignés de conflits violents qui existent dans d'autres pays. Nos gouvernants, les partis politiques, les administrations n'ignorent pas les valeurs comprises dans ces textes. Il m'arrive de rencontrer des personnes qui souffrent de formes persistantes de surdité et d'aveuglement sélectifs, de méconnaissance de la réalité quand il s'agit de regarder les atteintes aux droits humains. La persévérance, l'insistance soignent ces symptômes, pas toujours et cela prend toujours du temps !

La société civile est impressionnante par son engagement. C'est une armée bienveillante qui sème le partage, le soutien et qui est fort engagé dans une mission pacificatrice. Souvent des femmes et des hommes, sans qu'on ne leur ait rien demandé, s'occupent de réfugiés, de détenus, de personnes mourantes, d'enfants en difficulté. Je m'incline avec un profond respect devant cet engagement. Il y a la banalité du mal, dont parlait Hannah Arendt, il existe aussi la noblesse de ce que j'appelle la banalité du bien !

Nous avons des engagements internationaux à prendre ... Il y a chez nous des ambassadeurs des droits humains ... ceux et celles qui opèrent dans des ONG dans les pays en développement, qui interviennent dans les camps de réfugiés en Grèce, en Italie, ...des membres de notre parlement et de notre gouvernement, j'ai pensé à notre Ministre Jean Asselborn, j'ai entendu votre intervention, Monseigneur, à l'occasion du sommet de la COP 24 à Katowice en Pologne. Oui il existe un lien entre la défense des droits humains et les conséquences du changement climatique et vous disiez à juste titre que « l'objectif de limiter le réchauffement climatique au minimum est un défi central pour l'humanité ». Le 21^e siècle sera celui de la prise en compte que notre planète n'a pas que le rhume, mais a déjà développé une grave maladie, qui tend à se chroniciser.

Je connais votre engagement, Madame, dans la lutte contre les violences sexuelles, sous toutes ses formes. Oui, vous avez raison : l'indignation ne suffit pas ! Il y a plus à faire ! J'ai été marqué et inspiré par ces paroles de Zeid Ra'ad Al-Hussein, qui a été le Haut-commissaire aux droits de l'Homme de l'ONU jusqu'en août 2018 et que j'ai eu la chance de rencontrer: « Personne ne se souviendra de nous pour notre silence ».

Il reste beaucoup à faire ...

La CCDH s'est intéressée ces dernières années à la traite des êtres humains, aux relations entre droits humains et entreprises, à la prostitution, à l'accueil et l'intégration des réfugiés, à la surreprésentation des hommes dans la politique et les fonctions de pouvoir, à la protection des données (en complément au travail que fait la Commission nationale pour la protection des données), à la prison et les mesures prises dans le cadre de la lutte antiterroriste, à la protection de la jeunesse (un dossier que nous partageons avec nos collègues de l'ORK), à l'intégration des personnes en situation de handicap (dans le cadre d'une mission commune avec le Centre pour l'égalité de traitement).

Je voudrais pointer quelques sujets qui n'ont pas manqué de surprendre la Commission ces dernières années et mois, qui tiennent vivantes notre indignation. Je voulais partager avec vous notre émoi.

Dans ce pays qui est le nôtre, il reste incompréhensible qu'il existe des centaines de personnes, les plus pauvres et les plus démunis, qui n'ont pas accès aux soins médicaux. Comme vous et moi, au Luxembourg tout être humain doit pouvoir être soigné par notre système de santé dont on ne cesse de prôner la qualité !

Dans ce pays que nous aimons tous, il reste surprenant qu'on puisse justifier que photographier et examiner les organes sexuels de jeunes réfugiés pour déterminer leur âge est un acte médical banal. Je me demande parfois comment on en arrive à imaginer que cela puisse se faire. Et oublier que ces jeunes ont souvent été victimes de violences sexuelles. Ces pratiques sont indignes pour ces jeunes, mais aussi pour nous qui les pratiquons et les tolérons.

Dans ce pays qui prône le vivre ensemble, nous venons de lire le règlement de l'Action d'Hiver, qui est une action humanitaire qui vise à fournir en hiver un toit et des repas aux sans-abri. Oui, mais sont exclus de cette mesure ceux et celles qui sont sans pièces d'identité et qui sont arrivés durant les 12 derniers mois : ceux-là n'en seront bénéficiaires que si la température tombe la nuit en dessous de -3 degré C. Cela n'est pas humain ! Le froid ne fait pas de différences entre ceux qui ont des papiers et ceux qui n'en ont pas.

Dans ce pays qui fait plus que « le tout qui est possible » pour ses enfants, il est surprenant qu'on puisse encore incarcérer des adolescents dans une prison pour adultes.

Monseigneur, Madame,
Mesdames, Messieurs,

L'engagement, écrivait Camus, c'est "servir la dignité de l'Homme (...) par des moyens qui restent dignes au milieu d'une histoire qui ne l'est pas."

Aujourd'hui plus que jamais nous devons serrer les rangs en nous fédérant autour des valeurs de cette Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Il ne suffit pas d'y adhérer, mais il faut que nous en soyons les caisses de résonance, des sentinelles en quelque sorte. Il n'y a pas d'alternatives à l'espoir ! Si nous n'avons pas d'espoir que feront les personnes dont les droits sont piétinés, quelle image donnerions-nous aux auteurs des transgressions ? Et je vois les choses comme Luther, le théologien et réformateur allemand, qui a vécu au 16^e siècle, à qui on attribue des propos qu'il aurait tenu quand on lui demanda ce qu'il ferait si on lui annonçait que la fin du monde était pour demain. Il aurait répondu, qu'il s'en irait planter un pommier.

Je vous remercie pour votre attention.

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

Partie II : Les activités de la CCDH en 2018

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

1. Avis

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 2018, soit à la demande du Gouvernement soit de sa propre initiative, 10 avis (3 auto-saisines et 7 saisines) sur des projets de loi et règlements grand-ducaux et d'autres questions concernant les droits de l'Homme au Luxembourg.

- [Avis de la CCDH sur le projet de loi 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique \(...\), dite Convention d'Istanbul, 13/12/2017](#)
- [Avis de la CCDH sur le projet de loi 7179 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics, 23/01/2018](#)
- [Avis de la CCDH sur les rapport annuels 2015 & 2016 de la Commission nationale pour la protection des données, 13/12/2017](#)
- [Avis de la CCDH sur \(1\) le projet de loi 7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification de certaines lois et \(2\) le projet de loi 7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, 23/01/2018](#)
- [Avis complémentaire de la CCDH sur le projet de loi 6708 sur le contrôle des exportations, 28/02/2018](#)
- [Avis de la CCDH sur le projet de loi 7142 modifiant la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et les amendements gouvernementaux y relatifs², 28/02/2018](#)
- [Avis complémentaire de la CCDH sur le projet de loi 7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données, 08/05/2018](#)
- [Avis sur le projet de loi 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, 11/06/2018](#)
- [Avis sur le projet de loi 7238 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, 11/06/2018](#)

¹ Les avis peuvent être consultés dans la partie IV (annexes) du présent rapport ainsi que sur le site www.ccdh.lu

² Version allemande disponible sur <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/6-avis-pl-7142-version-allemande.pdf>

- Avis de la CCDH sur le projet de loi 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale, 10/07/2018

2. Rapports

- Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, 28/11/2018
- Prise de position de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) par rapport aux récents communiqués de presse du Ministère des Affaires étrangères et européennes en relation avec le rapport de la CCDH sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg, 20/12/2018

3. Communiqués

- Communiqué commun de la Commission consultative des Droits de l'Homme et de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand sur la pratique des signalements des enfants à besoins spécifiques, 19/10/2018
- Communiqué sur la faible représentation des femmes au parlement, 27/11/2018

4. Autres publications

- Document de réflexion : Droits des personnes en situation de handicap Les institutions et organismes de défense des droits des personnes handicapées³, 28/03/2019
- Document à l'intention des parties politiques en vue des élections d'octobre sur les doléances de la CCDH en matière de droits de l'Homme, 01/06/2019

³ Version allemande disponible sur <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/6-institutionenlandschaft-menschen-mit-behinderung.pdf>

B. Missions spécifiques de la CCDH

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

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 actives dans ce domaine. Elle établira au moins tous les deux ans un rapport qu'elle adressera à la Chambre des Députés pour la tenir informée de ce phénomène. Le premier [rapport](#) avait été publié en 2017 et constituait un premier état des lieux sur la traite au Luxembourg.⁴

Le prochain grand rapport du Rapporteur national, qui est en cours d'élaboration et dont la publication est prévue pour 2019, donnera un aperçu sur les développements en matière de lutte contre la traite pour la période 2017- 2018 et mettra la lumière sur les progrès accomplis par le gouvernement et surtout la mise en œuvre des recommandations du 1^{er} rapport de la CCDH.

- **Le comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains**

Ce comité⁵, dont la mission est la mise en place du suivi et de la coordination des activités de prévention et de l'évaluation du phénomène de la traite, est composé de représentants de tous les ministères concernés, des autorités judiciaires et policières ainsi que des ONG en charge de l'assistance des victimes de la traite. Le rapporteur national sur la traite des êtres humains participe en tant qu'observateur aux réunions du comité.

Le comité s'est réuni 4 fois en 2018.

- **Rapports publiés par des organes internationaux sur la situation de la traite des êtres humains au Luxembourg**

Rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)⁶

Communiqué du GRETA

« Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains ([GRETA](#)) du Conseil de l'Europe a publié aujourd'hui son [deuxième rapport d'évaluation](#) concernant la mise en œuvre de la [Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains](#) par le Luxembourg. Ce rapport évalue les faits nouveaux survenus depuis la publication, en janvier 2014, du [premier rapport d'évaluation du GRETA sur le Luxembourg](#).

⁴ <https://ccdh.public.lu/content/dam/ccdh/fr/avis/2017/Rapport-TEH-CCDH-final.pdf>

⁵ 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

⁶ <https://rm.coe.int/greta-2018-18-frg-lux-fr/16808ec196>

Il ressort du [rapport](#) que des avancées ont été réalisées dans un certain nombre de domaines, tels que le cadre juridique de lutte contre la traite des êtres humains, la formation et la sensibilisation. Le GRETA se félicite également de la création officielle d'un Comité interministériel chargé de coordonner les activités de lutte contre la traite, et de ce que le mandat de Rapporteur national indépendant sur la traite des êtres humains a été confié à la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH). Une feuille de route a par ailleurs été élaborée. Celle-ci clarifie les rôles et responsabilités des acteurs étatiques et non étatiques pendant la détection et l'identification des victimes de traite, et pendant leur orientation vers des services d'assistance.

Le GRETA note également avec satisfaction que, conformément aux recommandations formulées dans son [premier rapport](#), les dispositions législatives concernant l'indemnisation par l'État ont été modifiées pour permettre aux victimes de la traite qui sont des ressortissants de pays tiers de bénéficier de cette indemnisation. Le [rapport](#) révèle toutefois que des améliorations sont encore nécessaires dans certains domaines. Le GRETA exhorte les autorités luxembourgeoises à prendre des mesures supplémentaires pour que toutes les victimes de la traite soient identifiées en tant que telles, en ce qui concerne en particulier la traite aux fins d'exploitation par le travail, de mendicité forcée et de criminalité forcée. Les autorités devraient également prêter une attention accrue à la détection des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile et les travailleurs étrangers.

Le GRETA exhorte en outre les autorités à orienter systématiquement toutes les victimes potentielles de la traite, présumées et identifiées, vers des services d'assistance spécialisés, indépendamment de la coopération de la victime avec les autorités. S'agissant d'enfants victimes de la traite, les autorités sont instamment priées de mettre en place une procédure d'identification claire associant des spécialistes de l'enfance, et d'accorder une attention particulière aux enfants étrangers non accompagnés et aux enfants des rues.

Enfin, le GRETA souligne l'importance de veiller à ce que toutes les victimes étrangères présumées de la traite se voient proposer un délai de rétablissement et de réflexion, et à ce que les permis de séjour soient délivrés dans des délais convenables. »

- **Rapport 2018 du Département d'Etat des Etats-Unis⁷**

Comme chaque année, la politique de lutte contre la traite des êtres humains est évaluée par le Département d'Etat des Etats Unis dans son « [Trafficking in Persons Report](#) ». En 2018, le Luxembourg a gardé sa place dans la catégorie des pays qui, d'après les Etats Unis, respectent entièrement les normes minimales en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Le rapport reconnaît les efforts consentis par les autorités, notamment l'augmentation des ressources de la police et des services d'assistance aux victimes ainsi que le nombre croissant de formations pour les acteurs concernés. Toutefois, les auteurs du rapport ont répété leurs constats des années précédentes, selon lesquels les peines encourues par les auteurs de la traite sont trop faibles et ne reflètent pas suffisamment la gravité des actes commis.

⁷ <https://www.state.gov/documents/organization/282802.pdf>

- **Le Rapporteur national au niveau européen et international**
 - **Le réseau informel des Rapporteurs nationaux de l'Union européenne**

En tant que membre du réseau informel des Rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains de l'Union européenne, la CCDH a participé aux deux réunions (juin et décembre) du réseau qui sont organisées par la Commission européenne et ont toujours lieu à Bruxelles.

Lors de la réunion de décembre plusieurs rapports ont été présentés :

- [Data collection on trafficking 2018 in human beings in the EU](#)⁸

Ce rapport est une compilation de données statistiques sur la traite des êtres humains (profil des victimes et des auteurs, formes d'exploitation etc.) fournies par les Etats membres par l'intermédiaire de leurs rapporteurs nationaux respectifs, pour la période 2015 à 2016.

Il n'y a pas de très grandes différences par rapport aux périodes précédentes et comme chaque Etat membre dispose de son propre système de collecte de données statistiques, la prudence est de mise lorsqu'il s'agit de comparer les données des différents pays. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que beaucoup de victimes et d'auteurs ne sont jamais détectés.

- [Deuxième rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains \(2018\) établi conformément à l'article 20 de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes](#)⁹

Ce rapport est fondé sur un large éventail de sources, dont les informations recueillies par les rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains, les mesures prises par la Commission et d'autres parties prenantes dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite, les contributions fournies par les organisations de la société civile et les informations des agences de l'Union européenne et des organisations internationales et régionales concernées.

- [Gender-specific measures in anti-trafficking actions, European Institute for Gender Equality](#)¹⁰

Il s'agit d'un rapport sur les mesures de lutte contre la traite qui prennent en compte la perspective du genre des victimes. Le parcours des filles et femmes victimes de la traite est bien plus complexe et nécessite des mesures spécifiques quand il s'agit de l'identification, de l'assistance et de l'accès à la justice.

⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf

⁹ Bruxelles, le 3.12.2018 COM(2018) 777 final
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0777:FIN:FR:PDF>

¹⁰ <https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-specific-measures-anti-trafficking-actions-report>

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

La CCDH a participé à deux réunions organisées par l'OSCE à Vienne sur la traite des êtres humains, dont une était organisée par l'Alliance contre la traite des êtres humains « ***Everyone has a Role: How to make a Difference Together*** », 23-24 avril 2018 et une autre, organisée par la Task Force autrichienne contre la traite à l'occasion de la journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains : « ***Human Trafficking and Human Rights: Access to Rights for Victims of Human Trafficking*** », 29 octobre 2018.

L'Alliance contre la traite des êtres humains est une plate-forme créée en 2004 qui réunit des acteurs nationaux et internationaux, gouvernementaux et non-gouvernementaux dont le but est de développer un cadre commun de prévention et de lutte contre la traite dans la région de l'OSCE.

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

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

Conformément à la mission qui lui a été conférée par la loi du 28 juillet 2011 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, (2) approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la CCDH a poursuivi en 2018 ses activités de promotion et de suivi de la Convention au niveau national.

- **Architecture des institutions et organismes de défense des droits des personnes handicapées**

A plusieurs reprises, la CCDH avait, par le passé, indiqué qu'elle était d'avis que l'architecture actuelle des organismes s'occupant de personnes en situation de handicap, peut prêter à confusion et a pour conséquence que, très souvent, lesdites personnes ne savent pas à qui s'adresser. En 2017, elle a décidé d'approfondir la question et a publié en mars 2018 un document de réflexion¹¹ à ce sujet, qui a également été présenté à la presse. Dans ce document, la CCDH passe en revue les différentes institutions ainsi que leurs missions et propose de réfléchir sur la mise en place d'une structure unique indépendante en charge, d'un côté, de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap (tant vis-à-vis du secteur public que du secteur privé), pouvant ainsi traiter des plaintes, voire ester en justice, et, de l'autre côté, de la surveillance de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, avec la possibilité d'informer le gouvernement sur les aspects pour lesquels la législation en vigueur serait insuffisante. Une mission supplémentaire de cette structure devrait être le contrôle externe des institutions dans lesquelles se trouvent des personnes handicapées, notamment des personnes en situation de dépendance.

Suite à la publication de ce document de réflexion, la CCDH avait rencontré, aux mois de mars et juillet 2018, les responsables des organisations et institutions concernées pour discuter de la proposition de la CCDH, faire l'inventaire des missions actuelles et moyens disponibles analyser les besoins de chaque organisation pour voir ce qui fait défaut et ce qui doit être amélioré.

¹¹ Voir document en annexe ou sur le site de la CCDH. Une version allemande est disponible sur <https://ccd.h.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/6-institutionenlandschaft-menschen-mit-behinderung.pdf>

- **Avis sur le projet de loi¹² qui vise à reconnaître au Luxembourg la langue des signes allemande**

En tant que mécanisme indépendant de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la CCDH se réjouit de l'initiative du gouvernement de vouloir reconnaître officiellement la langue des signes allemande. Le gouvernement montre ainsi sa volonté d'agir en faveur d'une inclusion des personnes en situation de handicap et plus particulièrement des personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole. Dans un avis¹³ adopté le 28 février 2018, la CCDH soulève toutefois un certain nombre de questions susceptibles de poser problème, notamment la mise en œuvre concrète de la loi au niveau de l'enseignement, une discrimination possible des personnes d'origine francophone, ainsi que le manque d'interprètes en langue des signes.

- **Guide pour les médias¹⁴**

D'après la Convention, les personnes en situation de handicap ont elles aussi droit à une information accessible. Dans ce contexte, la CCDH a publié, en collaboration avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET), Info-Handicap, Nëmme mat Eis !, KLARO et la *Hörgeschädigtenberatung* un guide pour les médias qui vise à aider les journalistes à publier leurs informations dans un format accessible aux personnes handicapées et à communiquer de manière respectueuse sur les personnes concernées et en général sur les questions de handicap.

- **Conférence : « Accessibilité des services de santé mentale aux personnes en situation de handicap intellectuel : quels besoins, quelles coopérations, quelles réponses ? » du 10 octobre 2018**

Le 10 octobre 2018, l'APEMH – en collaboration avec plusieurs acteurs dont la Commission consultative des droits de l'Homme – avait invité à une conférence sur la question de l'accessibilité des services de santé mentale pour les personnes en situation de handicap intellectuel. Cette conférence, au cours de laquelle le président de la CCDH, Gilbert Pregno, a fait une allocution d'ouverture, visait à présenter les principaux défis ainsi que les bonnes pratiques et les réponses identifiées par les acteurs concernés.

La clarté de l'offre, la disponibilité des services et leur réelle utilisabilité ont été questionnées par les personnes concernées elles-mêmes et par les professionnels, via la projection d'un documentaire réalisé au Luxembourg et des interventions d'acteurs du secteur de la santé mentale et du secteur social.

¹² Projet de loi 7142 modifiant la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et les amendements gouvernementaux y relatifs

¹³ Voir document en annexe ou sur le site de la CCDH : <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/6-avis-pl-7142-lds-version-finale.pdf>

Version allemande : <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/6-avis-pl-7142-version-allemande.pdf>

¹⁴ Le guide est disponible en allemand sur le site de la CCDH. <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/publications/Droits-des-personnes-handicapees/Leitfaden-f%C3%BCr-Medienschaffende.pdf>

- **Communiqué commun de la Commission consultative des droits de l'Homme et de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand sur la pratique des signalements des enfants à besoins spécifiques**

Au courant de l'année 2018, la CCDH a été saisie à plusieurs reprises par des parents d'enfants concernés ou par des organisations de défense des droits des personnes au sujet de signalements au juge de la jeunesse qui ont été faits dans des cas où les parents d'enfants à besoins spécifiques refusent d'orienter leur enfant vers un système d'éducation différenciée. N'ayant pas compétence pour traiter les cas individuels, la CCDH a toutefois publié, le 19 octobre 2018, ensemble avec l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, un communiqué à ce sujet.¹⁵

Le texte du communiqué peut être consulté dans la partie IV du présent rapport.

- **Vie affective et sexuelle des personnes en situation de handicap**

La CCDH est, depuis octobre 2017, membre d'un groupe de travail initié par Info-Handicap sur la vie affective et sexuelle des personnes en situation de handicap. Info-Handicap est en effet de plus en plus confronté à cette question, tant de la part de professionnels que de personnes concernées ou de leur entourage.

Sont représentés dans ce groupe des représentants d'associations de et pour personnes handicapées, de foyers et de services pour personnes handicapées ainsi que des organisations de défense des droits de l'Homme. Le groupe a pour but de sensibiliser le grand public sur cette thématique, qui reste un grand tabou, de mettre en commun les expériences et de promouvoir le travail en réseau. Depuis la création du groupe, trois sous-groupes se sont formés sur les sujets suivants : éducation sexuelle, plateforme de rencontre et assistance sexuelle. La CCDH est membre du groupe sur l'assistance sexuelle, qui s'est réuni à plusieurs reprises en 2018 pour discuter d'un modèle d'assistance sexuelle à adopter au Luxembourg pour les personnes en situation de handicap.

La soirée-débat « Sexualité, amour et handicap ?! », organisée le 24 octobre 2018 par le groupe de travail, qui réunissait près de 200 personnes, a marqué le lancement d'une série de manifestations de sensibilisation qui auront lieu dans les mois et années à venir.

- **Elaboration du plan d'action 2019-2024 de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées**

En 2018, le ministère de la Famille a lancé ses consultations en vue de l'élaboration du plan d'action 2019-2024 sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Des groupes de travail sur les sujets suivants ont été créés : sensibilisation, reconnaissance de la personnalité juridique, autonomie de vie et inclusion dans la société, liberté d'expression et d'opinion et accès à l'information, santé, éducation, travail et emploi et participation à la vie politique. Ces groupes de travail, qui réunissent des personnes concernées, des représentants d'organisations de et pour personnes handicapées ainsi que du secteur social, se sont rencontrés à plusieurs reprises en 2018 pour contribuer à définir les priorités à inclure

¹⁵ <https://ccdih.public.lu/fr/actualites/2018/programme-10-octobre-2018/Communique-de-presse.html>

dans le futur plan d'action, dont l'adoption est prévue pour début 2019. La CCDH a participé en tant qu'observateur aux réunions du groupe de travail sur la sensibilisation.

- **Groupe de travail sur les droits des personnes handicapées du réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI-European Network of National Human Rights Institutions), le 1^{er} octobre 2018 à Riga**

La CCDH a participé à la 15^e réunion annuelle du groupe de travail européen des institutions nationales des droits de l'Homme sur les personnes handicapées, qui a eu lieu à Riga le 2 octobre 2018. Cette réunion, qui a réuni des représentants d'institutions des droits de l'Homme de l'Europe entière, était l'occasion pour mettre à jour le plan de travail du groupe, pour échanger les bonnes pratiques et s'informer sur les récents développements en matière de handicap dans les différents pays européens ainsi qu'au niveau du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

C. Dossiers thématiques particuliers

1. Asile et immigration

- [Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg¹⁶](#)

La vulnérabilité particulière des réfugiés requiert la mise en place ainsi que la mise en œuvre de conditions d'accueil et d'intégration respectueuses de leurs droits fondamentaux. C'est dans ce contexte que la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a décidé, en 2016, de s'autosaisir de la question des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale et des réfugiés reconnus au Luxembourg.

Pour ce faire, la CCDH a recueilli des témoignages de demandeurs de protection internationale (DPI) et de bénéficiaires de protection internationale (BPI), d'acteurs de la société civile, d'avocats spécialistes, de représentants des autorités publiques et s'est basée également sur ses propres impressions lors de visites de certains foyers. Bien qu'elle salue les efforts du gouvernement en la matière, la situation au Luxembourg laisse encore à désirer.

Le rapport rédigé par la CCDH analyse, dans un premier temps, les conditions matérielles d'accueil, sous l'angle du droit à un logement convenable, du droit à une nourriture suffisante, du droit de jouir du meilleur état de santé possible et du droit à l'information et de l'accès à la justice.

Dans une deuxième partie, l'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale est analysé à la lumière de leur intégration dans la société luxembourgeoise, par le prisme des ressources mises à leur disposition, de

¹⁶ <https://ccdhd.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/Rapport-Conditions-accueil-DPI-version-26112018-Version-finale.pdf>

l'éducation, de la scolarisation et de la formation ainsi que des initiatives plus générales visant leur intégration.

Dans un troisième temps, les besoins spécifiques de certaines catégories sont mis en lumière, notamment à travers la nécessité de l'identification des personnes vulnérables, de l'encadrement des mineurs ainsi que de la promotion des droits des femmes et du principe de non-discrimination en raison du genre.

Le rapport peut être consulté dans la partie IV de ce rapport.

- [**Prise de position de la Commission consultative des Droits de l'Homme \(CCDH\) par rapport aux récents communiqués de presse du Ministère des Affaires étrangères et européennes en relation avec le rapport de la CCDH sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg**](#)

Suite à la présentation du rapport de la CCDH à la presse, le 28 novembre 2018, le Ministère des Affaires étrangères et européennes a publié deux communiqués de presse, pour réagir sur un certain nombre de points abordés dans le rapport.¹⁷

La CCDH a répondu par une prise de position, dans laquelle elle invite le ministère à prendre connaissance d'informations complémentaires et de précisions par rapport aux données comprises dans ses communiqués.

La prise de position est disponible dans la partie IV du présent rapport.¹⁸

¹⁷https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2018%2B11-novembre%2B28-reaction-ccdhd.html ;
https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2018%2B12-decembre%2B13-asselborn-poistion-ccdhd.html

¹⁸<https://ccdhd.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/CCDH-Prise-de-position-par-rapport-au-Communique-du-MAEE-FINAL.pdf>

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

Dans le cadre de sa mission de promotion des droits de l'Homme, la CCDH publie des communiqués, lettres ouvertes ou autres documents sur différents sujets, organise des manifestations pour sensibiliser sur les droits de l'Homme et est régulièrement sollicitée pour intervenir en tant qu'experte lors de conférences et séminaires d'autres institutions et organisations. Elle s'adresse pour ce faire à des publics très différents : société civile, ministères, partis politiques, parlementaires, écoles etc.

- [Document à l'intention des parties politiques en vue des élections d'octobre sur les doléances de la CCDH en matière de droits de l'Homme](#)¹⁹

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a tenu à soumettre aux partis politiques un certain nombre de priorités en matière de droits de l'Homme, cela en vue des élections législatives du 14 octobre 2018, avec la demande d'en tenir compte lors de l'élaboration des programmes électoraux.

Les points évoqués ne sont qu'un échantillon des préoccupations de la CCDH. Il aurait fallu ajouter aussi l'importance qu'elle accorde aux travaux sur la constitution : de façon générale la CCDH insiste pour que tous les citoyens et citoyennes vivant au Luxembourg soient sensibilisés et informés en la matière.

La précarité qui touche de nombreuses personnes est un autre sujet qui mérite de rester au centre de l'attention des responsables politiques.

Les priorités abordées dans le document concernent :

1. La protection des données
2. Les droits des personnes handicapées
3. La traite des êtres humains
4. Asile et immigration
5. La protection de l'enfance
6. Les droits des LGBTI
7. L'accès aux soins de santé des sans-abris, l'exclusion, la pauvreté, la précarité, la toxicomanie
8. L'accès à la Justice
9. Le droit à un environnement sain
10. L'intégration de la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques.

Le document intégral peut être consulté dans l'annexe de ce rapport.

¹⁹ <https://ccdh.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/Document-a-l-intention-des-partis-politiques-final.pdf>

- **70^e Anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme**



Pour marquer le 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, la CCDH a organisé en 2018 une série de manifestations et a participé en tant que coorganisateur à d'autres événements.

- **Un défi pour les défenseurs des droits de l'Homme en Europe: combattre les préjugés racistes et xénophobes à l'égard des migrants**
Conférence avec Michel Forst, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme et Magali Lafourcade, Secrétaire générale de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme de France

Michel Forst et Magali Lafourcade étaient en visite au Luxembourg, sur invitation de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) du 20 au 21 juin 2018.

A cette occasion, Michel Forst, qui est également l'ancien Secrétaire général de la Commission française, a pu s'entretenir avec des représentants de la société civile lors d'une réunion du Comité interministériel des droits de l'Homme.

Le Rapporteur spécial a également rencontré le Ministre des Affaires étrangères et européennes, Jean Asselborn, et il a été accueilli par les membres de la Commission parlementaire des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

Le soir du 20 juin 2018, la CCDH avait invité à une conférence publique à Neimënster avec Michel Forst et Magali Lafourcade : [Un défi pour les défenseurs des droits de l'Homme en Europe: combattre les préjugés racistes et xénophobes à l'égard des migrants.](#)²⁰

- **ATD Quart Monde, Journée mondiale du refus de la misère, 17 octobre 2018**

Dans le cadre de la Journée mondiale du refus de la misère, le 17 octobre 2018, la CCDH a été associée à l'organisation de la manifestation annuelle d'ATD Quart Monde²¹, qui s'est tenue au CCRN Neimënster. Le thème de 2018 était : Ensemble

²⁰ <https://ccdhd.public.lu/dam-assets/fr/actualites/2018/Conference-Luxembourg-prejuges-2018.ppt>

²¹ <http://www.atdquartmonde.lu/>

pour un monde respectant les droits et la dignité de chaque être humain. La secrétaire générale de la CCDH y a fait une intervention.

- **10 décembre 2018 : Journée internationale des droits de l'Homme**

L'événement phare de l'initiative du 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme était sans doute la Soirée des Droits de l'Homme de la CCDH, en collaboration avec l'Ambassade de Suisse, qui a eu lieu le 10 décembre 2018 au Théâtre d'Esch, en présence de Leurs Altesses Royales le Grand-Duc et la Grande-Duchesse.²²

La soirée, qui a eu pour thème **L'accueil des réfugiés à l'épreuve des droits de l'Homme, crise humanitaire ou crise d'humanité?** comprenait deux parties : une partie artistique avec une pièce de danse qui porte le titre **Art.13**, de Sandy Flinto & Pierrick Grobéty et qui parle de migrations dans notre société et une table-ronde avec Denis Scuto, historien à l'Université du Luxembourg, Frank Wies, avocat, Teddy Wyss, spécialiste en matière d'asile au Secrétariat d'Etat aux migrations de Suisse.

Le discours introductif du président peut être consulté dans la partie I.

- **La Déclaration universelle des Droits de l'Homme en 5 langues**

Tout comme elle l'avait fait pour le 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme en 2008, la CCDH a publié le 10 décembre 2018, avec le soutien financier du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse une brochure en format de poche avec le texte de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme en luxembourgeois, allemand, français, anglais et portugais. Un exemplaire a été distribué à chaque élève de l'enseignement secondaire.

E. Echanges avec d'autres acteurs

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

En 2018, la CCDH a participé à 7 sessions du Comité interministériel des droits de l'Homme. Ce Comité, présidé par le Ministère des Affaires étrangères et européennes, réunit, lors d'une première partie, les représentants de tous les ministères et invite, pour la deuxième partie, les institutions nationales de droits de l'Homme (INDH) ainsi que la société civile.

Ces réunions permettent aux INDH et aux ONG de s'informer sur les développements législatifs et politiques en matière de droits de l'Homme, l'état d'avancement des travaux sur les Plan d'actions et les rapports du Luxembourg aux différents organes des Nations Unies, la situation internationale et les principaux rendez-vous de l'année. Pour la société civile et les INDH c'est aussi l'occasion pour faire état de problématiques spécifiques qu'elles rencontrent sur le terrain.

²² <https://ccdhd.public.lu/fr/actualites/2018/11/jour.html>

- **Les Plans d'action nationaux**

La CCDH a participé à plusieurs groupes de travail en vue de l'élaboration de plans d'action nationaux :

- Groupe de travail présidé par le Ministère de la Famille en vue de l'élaboration d'un plan d'action national pour la promotion des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes, plan pluriannuel, adopté le 13 juillet 2018.
- Groupe de travail présidé par le Ministère des Affaires étrangères et européennes en vue de l'élaboration du Plan d'action national du Luxembourg pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme 2018-2019, adopté le 13 juillet 2018.
- Groupe de travail présidé par le Ministère de la Famille en vue de l'élaboration du Plan d'Action 2019-2024 sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de personnes handicapées. L'adoption de ce plan d'action est prévue pour 2019.

Le 13 juillet 2018, le gouvernement a également adopté son plan d'action « Femmes et paix et sécurité » 2018-2023 pour la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont il a été question lors de réunions du Comité interministériel des droits de l'Homme.

F. Activités internationales de la CCDH

- **Activités dans le cadre des Nations Unies**

- **Examen périodique universel du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, 3e cycle**

La situation des droits de l'Homme au Luxembourg a été examinée par le Groupe de travail du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies le 18 janvier 2018 dans le cadre du 3^e cycle de l'Examen périodique universel (EPU). Pour rappel, l'EPU porte sur la conformité des politiques des Etats membres des Nations Unies aux standards internationaux de droits de l'Homme et se fait sur base de 3 documents : un rapport national, rédigé par le gouvernement, une compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies des recommandations des organes des traités et un résumé des rapports soumis par d'autres acteurs, notamment les institutions nationales de droits de l'Homme et les ONG. La CCDH avait soumis son rapport aux Haut-Commissariat en juillet 2017.

Après l'examen, le Conseil des Droits de l'Homme a adopté toute une série de conclusions et de recommandations²³ dans différents domaines que le Luxembourg devra mettre en œuvre pour le prochain examen. La CCDH surveillera de près ce

²³ <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/38/11&Lang=F>

processus. Elle a par ailleurs fait une déclaration devant le Conseil des Droits de l'Homme à l'occasion de l'adoption du rapport sur le Luxembourg le 29 juin 2018.

**38^e Session du Conseil des Droits de l'Homme
29 juin 2018**

**Déclaration de la CCDH sur le rapport du Luxembourg dans le cadre de
l'Examen périodique universel (EPU)**

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Luxembourg (CCDH) remercie le Conseil des droits de l'Homme de l'opportunité qui lui est donnée de s'exprimer dans le cadre du 3^e cycle de l'EPU.

La CCDH salue les progrès accomplis depuis les deux derniers cycles de l'EPU. Elle voudrait toutefois attirer l'attention du Conseil sur certaines questions qui la préoccupent particulièrement.

Elle rappelle que le Luxembourg n'a toujours pas ratifié la Convention sur les disparitions forcées ainsi que le Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé. Elle regrette qu'aucune évolution n'ait pu être constatée concernant la ratification de la Convention sur les droits des travailleurs migrants.

Au niveau de l'architecture institutionnelle des droits de l'Homme, la CCDH souligne l'importance de donner aux différentes institutions nationales les compétences et ressources nécessaires, afin qu'elles puissent mener à bien leurs missions respectives. Ces compétences devraient aussi inclure la possibilité d'ester en justice. Une doléance de longue date est celle de la justice des mineurs. La CCDH salue l'ouverture récente de l'unité de sécurité pour mineurs et invite le gouvernement à respecter son engagement antérieur qu'aucun mineur ne pourra dorénavant être incarcéré dans la prison pour adultes. Une réforme de la loi sur la protection de la Jeunesse doit être considérée comme une priorité.

S'agissant des droits des personnes en situation de handicap, la CCDH invite le gouvernement à réfléchir sur la mise en place d'une structure indépendante et unique, qui réunit en son sein toutes les missions concernant une promotion et protection des droits des personnes handicapées.

La CCDH, en tant que Rapporteur national sur la traite des êtres humains, insiste à ce que le gouvernement donne suite à ses recommandations, concernant la collecte de statistiques précises et cohérentes. Elle demande aussi à ce qu'une plus grande attention soit accordée à la traite pour des fins d'exploitation par le travail ainsi qu'à la traite dans le contexte de l'immigration.

La CCDH salue l'élaboration d'un Plan d'action national « Entreprises et droits de l'Homme » en coopération avec la société civile. Ce plan national ne prévoit toutefois ni délai, ni pouvoir contraignant quant à sa mise en place. La CCDH suivra avec attention l'impact qu'il aura dans les pratiques et politiques des entreprises.

Je vous remercie.

- **Participation à des réunions des réseaux des institutions nationales de droits de l'Homme**
 - **31^e Assemblée générale de l'Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme (GANHRI), Genève, 20 - 23 février 2018²⁴**

Comme chaque année, la CCDH a participé à l'assemblée générale de l'Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme à Genève (GANHRI). A côté des questions concernant l'organisation et le fonctionnement du réseau qui réunit les institutions nationales de droits de l'Homme (INDH) de tous les continents, les INDH ont eu l'occasion de rencontrer les membres du Comité des droits de personnes handicapées, lors d'une conférence sur les droits des personnes handicapées et le rôle des INDH.

En marge de la 31^e assemblée générale de GANHRI a eu lieu la réunion du réseau européen des institutions nationales de droits de l'Homme (ENNHRI) et l'assemblée générale de l'Association francophone des institutions nationales de droits de l'Homme (AFCNDH).

Les représentants de la CCDH ont par ailleurs été accueillis par l'Ambassadeur, Monsieur Pierre-Louis Lorenz, Représentant permanent du Luxembourg auprès des Nations Unies à Genève.

- **13^e Conférence internationale de l'Assemblée générale de l'Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme, Marrakech, 10 – 12 octobre 2018.**

Organisée conjointement par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'Homme, dont la CCDH est membre, et le Conseil national des droits de l'Homme du Maroc, en coopération avec le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, la 13^{ème} Conférence internationale des Institutions nationales des droits de l'Homme a eu pour thème: "Élargir l'espace civique, promouvoir et protéger les défenseurs des droits de l'Homme, avec un accent spécifique sur les femmes défenseuses des droits de l'Homme et le rôle de protection des INDH. ". Elle a eu lieu du 10 – 12 octobre 2018 à Marrakech au Maroc.

A l'issue de conférence, les membres de l'Alliance ont adopté la [Déclaration de Marrakech](#)²⁵ dans laquelle ils décident de s'engager davantage dans la promotion et la protection des droits de l'Homme, d'interagir plus avec la société civile, de soutenir

²⁴ <https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>

²⁵ La déclaration de Marrakech sur « l'espace civique, promouvoir, protéger les défenseurs des droits de l'Homme, avec un accent spécifique sur les droits des femmes: le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme ». https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/13IC/Background%20Information/Marrakech%20Declaration_FR_%2012102018%20-%20FINAL%20.pdf

les défenseurs nationaux, de renforcer leurs réseaux et d'élaborer des plans d'action régionaux pour donner suite à cette déclaration.

La Conférence internationale a par ailleurs commémoré:

- le 70ème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme;
- le 25ème anniversaire de l'adoption des Principes de Paris et de la création du réseau international d'INDH;
- le 20ème anniversaire de la Déclaration sur le défenseurs des droits de l'homme.

- **Assemblée générale du réseau européen des institutions nationales de droits de l'Homme (ENNHRI)²⁶, Athènes, 24-25 octobre 2018**

Les défenseurs des droits de l'Homme et la question de la réduction de l'espace civique ont également été au centre des discussions lors de la réunion du réseau européen à Athènes, avec la participation d'intervenants d'organisations internationales de l'espace européen, comme le Conseil de l'Europe, la Commission européenne, l'Agence européenne des droits fondamentaux et l'OSCE, mais aussi de représentants d'Amnesty international et d'ONG de Hongrie et de Pologne.

²⁶ <http://www.ennhri.org/>

Partie III : La CCDH

1. Composition de la CCDH en 2018

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 matière de 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 2018

Gilbert PREGNO, président de la CCDH, psychologue

Anne HENIQUI, vice-présidente, journaliste

Olivier LANG, vice-président, avocat à la Cour

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

Aldona MICHALEK-JANICZEK, juriste-linguiste

Laurent MOYSE, journaliste

Maddy MULHEIMS-HINKEL, institutrice

Charel SCHMIT, pédagogue-enseignant

Marie Jeanne SCHON, psychologue et thérapeute familiale

Jean-Luc THILL, professeur de philosophie

Alioune B. TOURE, psychologue

Membres avec voix consultative

Cathy MAQUIL, Représentante du Gouvernement

Claudia MONTI, 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 2018

Asile et immigration
Droits des personnes handicapées
LGBTI
Protection de la jeunesse
Dissimulation du visage
Violence à l'égard des femmes

3. Organisation et fonctionnement

Assemblées plénières

En 2018, la CCDH s'est réunie 9 fois en assemblée plénière.

Budget

Le budget global de la CCDH s'élevait en 2018 à 353.167 €.

Secrétariat

Fabienne ROSSLER, secrétaire générale

Anamarija TUNJIC, juriste

Francis MAQUIL, juriste (jusqu'au 30 avril 2018)

Max MOUSEL, juriste (depuis le 1^{er} septembre 2018)

Viviane PEIFFER, assistante administrative

En 2018, la CCDH a accueilli trois stagiaires au sein de la CCDH :
Rosanna MONGELLI, Joy HELLERS et Emanuel KAMURA.

Partie IV: Annexes

1. Avis de la CCDH

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

Avis sur le projet de loi n° 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul le 11 mai 2011 et modifiant

- 1) le Code pénal ;**
- 2) le Code de procédure pénale ;**
- 3) la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ;**
- 4) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.**

Avis 01/2018

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 (ci-après la CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après Convention d'Istanbul) signée à Istanbul le 11 mai 2011 et modifiant 1) le Code pénal ; 2) le Code de procédure pénale ; 3) la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ; 4) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Le projet de loi sous rubrique vise à ratifier la Convention d'Istanbul, qui a été signée par le Luxembourg, dès l'ouverture à signature, le 11 mai 2011, et à mettre à jour ponctuellement la législation pour s'y conformer.

Il s'agit du premier instrument juridiquement contraignant au niveau européen qui offre un cadre juridique complet pour lutter efficacement contre la violence fondée sur le genre, d'une part, et la violence domestique, d'autre part. Avec la ratification de la Convention, le Luxembourg s'engage à adopter une approche intégrée afin de prévenir, de poursuivre et d'éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à promouvoir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. En outre, le gouvernement s'engage à concevoir des politiques et des mesures de protection et d'assistance pour toutes les victimes¹.

En ce qui concerne le champ d'application de ladite Convention, il y a lieu de préciser que celle-ci s'applique à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique qui affecte les femmes de manière disproportionnée. Ainsi, la Convention d'Istanbul fait explicitement référence aux formes suivantes de violence à l'égard des femmes : la violence physique et psychologique (art. 33 et 35), y compris le harcèlement (art. 34); les violences sexuelles, incluant l'agression sexuelle, le viol et le harcèlement (art. 36 et 40); les mariages forcés (art. 37); les mutilations génitales féminines (art. 38); l'avortement ou la stérilisation forcés (art. 39)².

La violence à l'égard des femmes constitue une grave violation des droits humains et des libertés fondamentales des femmes et empêche partiellement ou totalement celles-ci de jouir de nombreux droits et libertés garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte), ou encore le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

¹ Article 1er de la Convention

² Les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul et la violence domestique sont déjà sanctionnées au Luxembourg. Il y a pourtant lieu de souligner que le harcèlement sexuel n'est pas sanctionné pénalement mais seulement dans le cadre des relations de travail (articles L. 245-1 à L.245-8 du Code de travail) et que le Code pénal sanctionne actuellement de manière générale toutes les « lésions corporelles volontaires » (articles 398-410 du Code pénal), mais n'interdit pas spécifiquement les mutilations génitales féminines.

Sont ainsi visés le droit à la vie (art. 2 CEDH, art. 2 de la Charte, art. 3 DUDH), le droit à l'intégrité physique (art. 3 de la Charte), le droit à la liberté et à la sûreté de la personne (art. 5 CEDH, art. 6 de la Charte), le droit à l'égalité (art. 1 DUDH, art. 20 de la Charte), une égale protection de la loi (art. 7 DUDH), le droit de ne subir de discrimination sous aucune forme (art. 14 CEDH, art. 21 de la Charte), le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 5 DUDH, art. 3 CEDH, art. 4 de la Charte), ainsi que le droit au meilleur état de santé physique et mentale possible (art. 12 PIDESC)³.

Dans un rapport intitulé « *La violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE* », publié en mars 2014, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne indique qu'en Europe, un tiers des femmes a déjà été au moins une fois victime de violence physique ou sexuelle, que plus que la moitié des femmes ont été victimes de harcèlement sexuel, que 20 % de jeunes femmes ont fait l'objet d'un harcèlement en ligne, qu'une femme sur vingt de plus de quinze ans a été violée et que plus d'une femme sur dix a subi une violence sexuelle impliquant l'utilisation de la force⁴.

Par ailleurs, on estime que la seule violence domestique tue ou blesse grièvement chaque année en Europe plus de femmes que le cancer ou les accidents de la route.⁵ Ces données montrent qu'aucune femme ou fille n'est à l'abri de la violence fondée sur le genre, que ce soit dans la sphère privée ou publique.

L'absence de statistiques détaillées sur les différentes formes de violence fondée sur le genre ne permet pas une vue globale de la situation au Luxembourg⁶, mais il est évident que les femmes au Luxembourg ne sont pas épargnées.⁷

La majorité des femmes victimes de violence, pour des raisons diverses, ne signalent d'ailleurs pas ces actes à la police et ne prennent pas contact avec un organisme d'aide aux victimes. En conséquence, non seulement ces agressions ne sont pas statistiquement prises en compte, mais surtout, le besoin de protection des femmes n'est pas pris en compte et les droits des victimes ne sont actuellement pas respectés dans la pratique.⁸

Dans ce contexte, il y a lieu de saluer la libération de la parole des victimes par les récentes révélations d'agression et de harcèlement sexuels aux États-Unis ainsi qu'en Europe, qui ont permis d'attirer l'attention du grand public sur cette forme de violence envers les femmes.⁹

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 PIDESC), 11 août 2000

⁴ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE : Les résultats en bref*, mars 2014. 42 000 femmes ont participé à cette étude.

⁵ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation n°1450 (2000) relative à la violence à l'encontre des femmes en Europe, 2012

⁶ Voir rapport d'activités 2016 du Ministère de la Justice, pages 235-238, rapport d'activité 2016, Police grand-ducale, p. 13 et p. 20

⁷ Voir réponse du Ministre de la Justice à la question N°3272 de Madame Claudia Dall'Agnol concernant le voyeurisme dans les transports publics ; réponse du Ministre de la Justice à la question N°3274 de Madame Sylvie Andrich-Duval et de Monsieur Gilles Roth concernant le voyeurisme dans les lieux publics ; au sujet du harcèlement sexuel au travail au Luxembourg, voir le reportage « *Sexuell Belästigung am Job endlech thematisiert!* » du 16 novembre 2017, disponible sur <http://www.rtl.lu/letzebuerg/1096628.html>

⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE : Les résultats en bref, factsheet*, mars 2014.

⁹ Pour harcèlement sexuel au travail au Luxembourg, voir p.ex. le reportage « *Sexuell Belästigung am*

C'est entre autres pour ces raisons que la CCDH se félicite de la ratification de la Convention d'Istanbul par le gouvernement luxembourgeois, laquelle répond à une revendication de longue date de nombreuses ONG luttant pour les droits de la femme au Luxembourg.¹⁰ Or, au vu du projet loi, la CCDH doit néanmoins se montrer surprise du délai entre la signature de la Convention et la présentation du présent texte de ratification, qui aurait déjà pu être réalisée beaucoup plus rapidement.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi soulignent que la législation luxembourgeoise est en grande partie conforme à la Convention d'Istanbul¹¹ et que le projet de loi se limite donc à intervenir ponctuellement dans certains domaines où tel ne paraît pas encore être le cas.

Tout en constatant que de nombreuses avancées sont intervenues depuis 2003 en matière de prévention et de lutte contre la violence domestique (voir point 1), la CCDH estime pourtant que de nombreux efforts sont encore nécessaires en ce qui concerne les formes de violences autres que domestique envers les femmes. Aussi, les domaines de prévention, de formation, de sensibilisation et d'information tout comme de la collecte systématique de données statistiques mériteraient une approche coordonnée et compréhensive pour combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui fait encore défaut dans ce projet de loi.

Dans le présent avis, la CCDH ne se limitera pas à commenter les sept articles du projet de loi dont elle a été saisie. Elle se prononcera aussi sur différents aspects prévus dans la Convention d'Istanbul qui n'ont pas été abordés dans le projet de loi, mais que la CCDH estime pourtant inévitables pour garantir une mise en œuvre effective de la Convention.

1. La violence domestique : Evolutions positives et modifications proposées

La CCDH salue les efforts qui ont été faits ces dernières années en matière de lutte contre la violence domestique. On peut ainsi relever l'adoption du « Plan d'action national de l'Egalité des femmes et des hommes 2009-2014¹² » et l'évaluation conséquente de celui-ci¹³, l'adoption d'un nouveau plan d'action national « Plan d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018¹⁴ », l'étude sur les causes de la violence domestique au Luxembourg réalisée par le *Luxembourg Institute of Health* en 2015¹⁵ (le projet de loi prévoit, entre autres, la mise en œuvre de plusieurs recommandations de cette étude), le lancement d'une campagne de sensibilisation en

Job endlech thematisiert! » du 16 novembre 2017, <http://www.rtl.lu/letzebuerg/1096628.html>

¹⁰Plateforme JIF, <http://cid-fg.lu/news/communiquede-presse-25-novembre-journee-internationale-contre-la-violence-a-legard-des-femmes/>

¹¹Aucun tableau de concordance ni d'autres informations n'ont pourtant été joints au projet de loi
¹² <http://www.mega.public.lu/fr/societe/politique-niveau-national/action-national-femmes-hommes/index.html>

¹³<http://www.mega.public.lu/fr/publications/references-etudes-externes/2015/rapport-pan-2009-2014/index.html>

¹⁴ <http://www.mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2015/pan-egalite-2015/index.html>

¹⁵ <http://www.mega.public.lu/fr/actualites/2015/03/etude-violence-domestique/index.html>

plusieurs langues et le site internet y relatif¹⁶, ainsi que la modification de la loi de 2003 sur la violence domestique en 2013.¹⁷

Le projet de loi propose plusieurs modifications de la loi sur la violence domestique afin de rendre la législation luxembourgeoise conforme à la Convention d'Istanbul et d'inclure certaines recommandations de l'étude du *Luxembourg Institute of Health*.

L'article 3 b) de la Convention d'Istanbul prévoit que « *le terme ' violence domestique ' désigne tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime* ».

Or, la loi modifiée sur la violence domestique de 2003 ne donne pas de définition du terme de violence domestique. Elle a pour objectif principal de réglementer les situations spécifiques des expulsions des personnes qui viennent de commettre ou qui se préparent à commettre une infraction contre la vie ou l'intégrité physique à l'égard d'une personne avec laquelle elles cohabitent dans un cadre familial. Le focus est donc mis sur la violence physique, en ignorant les autres formes de violence domestique comme la violence psychologique ou économique.

Dans son étude de 2013, le *Luxembourg Institute of Health* souligne la nécessité de protéger les victimes de la violence domestique « *de [la violence psychologique] qui a une conséquence directe sur leur bien-être et sur le développement et l'épanouissement des enfants en présence le cas échéant* »¹⁸ et recommande d'inscrire la violence psychologique dans la législation luxembourgeoise.

Les autorités judiciaires préconisent aussi dans leur avis sur le projet de loi l'introduction d'une définition de violence domestique dans la législation.¹⁹

La CCDH fait siennes ces recommandations et invite les auteurs du projet de loi à compléter la législation luxembourgeoise en introduisant la définition de la violence domestique de la Convention d'Istanbul dans la loi modifiée de 2003, afin d'éviter toute discussion sur les éléments constitutifs de l'infraction.

En outre, le projet de loi prévoit l'obligation pour la police de remettre aux personnes concernées une fiche d'information sur les services prenant en charge les victimes mineures et majeures ainsi que les services prenant en charge les auteurs de violence domestique, lorsqu'une mesure d'expulsion n'a pas été ordonnée. Puisque ce nouveau paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la loi sur la violence domestique est supposé transposer l'article 19 de la Convention d'Istanbul relatif à l'information²⁰, les auteurs

¹⁶ Campagne médiatique « *La violence domestique fait du mal à toute la famille* »,

<http://www.mega.public.lu/fr/campagnes/egalite-societe/2011/campagne-violence/index.html>

¹⁷ Loi du 30 juillet 2013 portant modification de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, Mémorial A n°150

¹⁸ Luxembourg Institute of Health, *Violence domestique au Grand-Duché de Luxembourg : étude des causes pour une prévention ciblée*, Version longue, 8 janvier 2015, p.269

¹⁹ Avis des autorités judiciaires sur le projet de loi 6176 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, doc.parl. 6176/01, pp 3-4

²⁰ Article 19 de la Convention : « *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les victimes reçoivent une information adéquate et en temps opportun sur les services de soutien et les mesures légales disponibles, dans une langue qu'elles comprennent.* »

pourraient s'inspirer de cet article pour préciser que la fiche d'information qui est donnée aux personnes concernées doit être « *dans une langue qu'elles comprennent* ».

La CCDH approuve aussi la décision de transformer l'option d'une prise en charge des enfants victimes de violence domestique, vivant dans le ménage, par un service d'assistance spécialisé en une obligation (art. 5 du projet de loi). Ceci permet de répondre aux exigences de protection et de soutien posées par l'article 26 de la Convention d'Istanbul²¹. La CCDH constate néanmoins que le projet de loi ne précise pas à quel moment cette obligation est considérée comme respectée et ne prévoit aucune conséquence en cas de défaut de consultation d'un service d'assistance spécialisé par les parents.

Le commentaire des articles précise également que, dans le contexte du projet de loi, le terme « enfants victimes de violence domestique » désigne aussi bien des enfants mineurs que des jeunes adultes âgés de moins de vingt-sept ans, en faisant référence à la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Or, comme les autorités judiciaires le soulignent dans leur avis, la loi de 2008 fait pourtant une claire distinction entre le terme « enfants » qui désigne des mineurs de moins de dix-huit ans et le terme de « jeunes adultes » qui désigne les personnes âgées de dix-huit ans accomplis et de moins de vingt-sept ans.²² Si cette disposition est donc supposée s'adresser aussi aux jeunes de moins de vingt-sept ans, la CCDH invite les auteurs à le préciser dans le texte de la loi.

2. La mutilation génitale féminine

La mutilation génitale féminine (MGF) est une violence à l'égard des femmes et des filles qui constitue une grave violation de leurs droits fondamentaux, dont notamment le droit à la sûreté, le droit à l'intégrité physique et le droit d'être protégées contre la torture et les traitements inhumains. Cette pratique a des effets néfastes sur la santé physique et mentale ainsi que la santé sexuelle et reproductive à court, à moyen et à long terme.

Le Parlement européen considère qu'en Europe, au moins 500 000 femmes et filles ont été victimes d'une MGF et que quelque 180 000 filles risquent de subir une telle mutilation. Selon les experts dans ce domaine, ces chiffres ne prennent pas en compte les migrantes de deuxième génération ainsi que les migrantes sans-papiers.²³

Au niveau mondial, l'UNICEF indique qu'au moins 200 millions de femmes et de filles auraient subies des mutilations génitales féminines²⁴.

²¹ Article 26 de la Convention : « 1. *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que, dans l'offre des services de protection et de soutien aux victimes, les droits et les besoins des enfants témoins de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention soient dûment pris en compte.*

2. *Les mesures prises conformément au présent article incluent les conseils psychosociaux adaptés à l'âge des enfants témoins de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention et tiennent dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. »*

²² Article 3 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, Mémorial A n°192

²³ Parlement européen, Résolution sur l'élimination de la mutilation génitale féminine, 14 juin 2012

²⁴ UNICEF, *Female Genital Mutilation/Cutting: A Global Concern*, 5 février 2016

Le Code pénal luxembourgeois sanctionne actuellement de manière générale toutes les lésions corporelles volontaires²⁵, mais n'interdit pas spécifiquement la pratique des mutilations génitales féminines.

Afin de mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec l'article 38 de la Convention d'Istanbul, le projet de loi propose d'ériger en infraction pénale spécifique la mutilation génitale féminine dans le nouvel article 410 du Code pénal, tel que proposé par l'article 4 du projet de loi. La CCDH salue cette initiative qui, au-delà de se conformer aux exigences de la Convention d'Istanbul et de répondre aux revendications de différentes ONG²⁶, revête aussi une dimension fort symbolique et devrait donner plus de visibilité à cette problématique au Luxembourg et introduire un changement de mentalités auprès des personnes concernées.

La CCDH salue la précision dans le texte de la loi que le consentement de la victime est indifférent et reste sans incidence sur le caractère répréhensible de la mutilation génitale féminine (article 410 proposé).

La CCDH constate cependant que la disposition proposée ne donne pas de définition de la mutilation féminine génitale et invite les auteurs du projet de loi à s'inspirer de la définition donnée par la Convention d'Istanbul²⁷ pour clairement énoncer dans le Code pénal ce qu'il faut entendre par mutilation féminine génitale.

Il est à signaler qu'il n'existe pas de statistiques sur les mutilations génitales féminines au Luxembourg²⁸, alors que ce phénomène existe aussi au Grand-Duché.²⁹

Dans leur réponse à une question parlementaire, les ministres de la Justice, de la Santé, de l'Égalité des chances et de la Famille ont fait état des formations organisées pour le personnel dans les structures d'accueil pour femmes et filles en détresse ainsi que le personnel au sein de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, des brochures et campagnes de sensibilisation.³⁰

La CCDH salue ces efforts du gouvernement et l'encourage à continuer et à intensifier la sensibilisation, l'information et la formation de tous les acteurs en contact avec les victimes de mutilations génitales féminines, particulièrement le personnel médical (e.a. les médecins généralistes, les gynécologues, les infirmières, les sages-femmes et les médecins du travail) ainsi que la population concernée par ce phénomène.

²⁵ Articles 398-410 du Code pénal

²⁶ CNFL, *Non aux Mutilations Génitales Féminines*, 2012, <http://www.cnfl.lu/site/mutilations%20genitales.pdf> ; et en 2011

<http://www.sante.public.lu/fr/publications/n/non-mutilations-genitales-femmes/index.html>

²⁷ L'article 38 de la Convention d'Istanbul précise qu'il s'agit de « *l'excision, l'infibulation ou toute autre mutilation de la totalité ou partie des labia majora, labia minora ou clitoris* »

²⁸ European Institute for Gender Equality, Situation actuelle de la mutilation génitale féminine au Luxembourg, 2013, <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/current-situation-and-trends-female-genital-mutilation-luxembourg>

²⁹ Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand, Rapport annuel 2015, p.55

³⁰ Réponse à la question parlementaire n°3204 relative aux mutilations génitales féminines, http://chd.lu/wps/PA_ArchiveSolR/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=1439605&fn=1439605.pdf

3. L'organe de coordination

Le projet de loi désigne le Comité interministériel des droits de l'homme comme organe de coordination au sens de l'article 10 de la Convention d'Istanbul. Cet organe aura pour mission la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques.

Alors que la CCDH ne s'oppose pas à ce choix, on pourrait néanmoins se poser la question de savoir pourquoi le gouvernement a choisi ce comité et non pas un comité plus spécialisé dans le domaine traité par la présente Convention comme par exemple le Comité interministériel de coopération entre les professionnels du domaine de la violence ou le Comité interministériel à l'égalité des femmes et des hommes. D'autre part, la CCDH aurait préféré l'institution d'un comité externe au gouvernement, indépendant et neutre en matière d'évaluation des politiques concernant la lutte contre la violence à l'égard des femmes en général.

4. La collecte des données et les recherches

L'article 11 de la Convention d'Istanbul exige des Parties signataires des efforts considérables dans la collecte des données et la recherche sur toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention.³¹

Les données disponibles au niveau européen laissent penser que la violence à l'égard des femmes constitue un phénomène de grande ampleur, et le Luxembourg n'en est certainement pas épargné. Une collecte de données statistiques précises et actualisées permet d'offrir une meilleure visibilité à ce phénomène, de faire une évaluation de l'étendue de ces formes de violence et de développer des politiques concrètes en vue de la prévention et de la lutte contre toutes formes de violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Il est donc important de disposer de données fiables et concrètes sur ce phénomène au Luxembourg.

La CCDH note qu'en ce qui concerne la violence domestique, des efforts ont déjà été réalisés en matière de collecte des données statistiques³², et elle salue la volonté du gouvernement de vouloir l'améliorer davantage encore par le biais du projet de loi sous avis. En effet, ce dernier prévoit d'affiner les éléments à prendre en compte lors de la collecte des données statistiques par les membres du Comité de coopération en ajoutant des données complémentaires à collecter, notamment la situation de famille, le statut de résident ou non, la nationalité, l'état de grossesse, le handicap, ainsi que

³¹ Article 11 de la Convention : « 1. Aux fins de la mise en œuvre de la présente Convention, les Parties s'engagent :

- a) à collecter les données statistiques désagrégées pertinentes, à intervalle régulier, sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention;
- b) à soutenir la recherche dans les domaines relatifs à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, afin d'étudier leurs causes profondes et leurs effets, leur fréquence et les taux de condamnation, ainsi que l'efficacité des mesures prises pour mettre en œuvre la présente Convention. (...) »

³² Rapport 2016 du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la Violence, <http://www.mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2017/rapport-comite-violence/index.html>

les récidives de violence suite aux mesures d'expulsion et les séparations et demandes de divorce suite aux mesures d'expulsion.³³

La CCDH insiste pourtant sur l'importance de disposer de données statistiques précises et détaillées sur l'ensemble des violences subies par les femmes et filles dans différentes sphères de leur vie : que ce soit leur vie privée ou publique, ou encore professionnelle ou étudiante. Afin d'uniformiser et de rendre comparable les données recueillies, il échet de définir de manière exacte les données statistiques à collecter par les différents acteurs. La CCDH regrette de constater qu'actuellement des données statistiques exactes et actualisées sur d'autres formes de violence envers les femmes comme la mutilation génitale féminine, les mariages forcés, la stérilisation forcée, le harcèlement obsessionnel et le harcèlement sexuel font toujours défaut. La CCDH encourage le gouvernement à investir plus d'efforts dans ce domaine.

La CCDH tient encore à relever que dans leur avis commun sur le projet de loi, le parquet général et les parquets de Luxembourg et de Diekirch insistent sur le défaut d'un système informatique suffisamment performant pour leur permettre de recenser les données supplémentaires prévues par le projet de loi de manière satisfaisante.³⁴ La CCDH s'est déjà vu confrontée maintes fois à ce problème de disponibilité des statistiques dans d'autres domaines, alors que la collecte des données n'est pas faite de façon systématique et uniformisée au Luxembourg. La CCDH exhorte le gouvernement de réfléchir à l'acquisition d'un système de collecte de données suffisamment performant qui permettrait aux parquets de collecter des données statistiques plus détaillées non seulement en matière des infractions couvertes par le champ d'application de la présente Convention du Conseil de l'Europe, mais encore dans beaucoup d'autres domaines. Elle recommande au gouvernement de s'inspirer auprès des autorités judiciaires et ministères publics à l'étranger.

La Convention d'Istanbul encourage aussi des recherches dans les domaines relatifs à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de ladite Convention. Les recherches permettent de faire une analyse de l'évolution de ce phénomène et d'étudier les causes profondes et les effets de cette forme de violence. La CCDH constate que des recherches sur la violence domestique ont déjà été effectuées³⁵ au Luxembourg, mais il n'existe pas beaucoup de recherches sur les autres formes de violence à l'égard des femmes au Luxembourg.

5. La compétence territoriale et le délai de prescription

Le projet de loi vise à étendre la compétence extraterritoriale du Luxembourg pour les infractions d'avortement forcé, de la stérilisation forcée, de mariage forcé et de mutilation génitale féminine, tel qu'exigé par l'article 44 (3) de la Convention d'Istanbul. Ces formes de violence à l'égard des femmes risquent d'être commises hors du territoire luxembourgeois, notamment dans le pays d'origine des femmes et des filles où ces actes ne sont pas incriminés. La CCDH salue la prise en compte de l'aspect transfrontalier de ces infractions.

³³ Article 5.5 du projet de loi

³⁴ Avis des autorités judiciaires sur le projet de loi 6176 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, doc.parl. 6176/01, p.8

³⁵ Luxembourg Institute of Health, « La violence domestique au Grand-Duché de Luxembourg: étude des causes pour une prévention ciblée », 2015

Ensuite, l'article 58 de la Convention d'Istanbul exige que le délai de prescription pour engager des poursuites judiciaires en cas de mutilation génitale féminine, d'avortement forcé, de mariage forcé et de violence sexuelle (y compris le viol) soit suffisamment long afin de permettre la mise en œuvre efficace des poursuites après la majorité des victimes mineurs. La CCDH salue la mise en œuvre de cette disposition qui est proposée par les auteurs en modifiant les articles 637 et 638 du Code de procédure pénale, afin d'inclure ces infractions parmi celles pour lesquelles le délai de prescription de dix années en matière de crimes commis contre les mineurs, respectivement de cinq années en matière de délits commis contre les mineurs ne commence à courir qu'à partir de la majorité de ceux-ci. Il y a lieu de préciser que les violences sexuelles, y compris le viol, sont déjà visées par l'article 637 du Code de procédure pénale.

6. Les femmes particulièrement vulnérables

Selon la Convention d'Istanbul, toutes les mesures adoptées en matière de prévention, de protection et de soutien³⁶ doivent tenir compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables.

Dans le cadre de cet avis, la CCDH tient à aborder les besoins particuliers des femmes handicapées et des femmes en situation de migration, qui risquent de devenir ou sont déjà devenues des victimes de violence fondée sur le genre ou de violence domestique.

a) Les femmes en situation de handicap

L'article 4 (3) de la Convention d'Istanbul souligne que « *la mise en œuvre des dispositions de la présente Convention par les Parties, en particulier les mesures visant à protéger les droits des victimes, doit être assurée sans discrimination aucune, fondée notamment sur (...) le handicap (...).* » et se réfère dans son préambule à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH).

Il y a lieu de souligner que les femmes et les filles en situation de handicap sont exposées à un risque élevé de discrimination multiple, qu'elles courent un risque 1,5 à 10 fois plus élevé d'être victimes de violence fondée sur le genre, y compris la violence domestique, la stérilisation forcée, les mutilations génitales féminines et l'exploitation sexuelle et qu'il est encore plus difficile pour ces femmes de la signaler à cause de leur état de dépendance.³⁷

Dans ce contexte, la CCDH tient à insister sur les observations générales que le Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées a adoptées suite à l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées par le Luxembourg lors sa 18^e session en août 2017.³⁸

³⁶ Articles 12 et 18 de la Convention

³⁷ Parlement européen, Résolution sur la proposition de décision du Conseil portant conclusion, par l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, 12 septembre 2017, disponible sur http://eur-lex.europa.eu/procedure/FR/2016_62 ; Comité des droits des personnes handicapées, Observations générales sur les femmes et filles handicapées, 2016

³⁸ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fLUX%2fCO%2f1&Lang=fr

Dans ses observations finales, le Comité a recommandé au gouvernement de réviser la loi sur la violence domestique afin de prendre en compte la question du handicap et de prévoir un mécanisme de surveillance permettant de déceler, de prévenir et de combattre la violence à l'intérieur et à l'extérieur du foyer. Le Comité a encore insisté sur la nécessité de détecter, de prévenir et de combattre la violence à l'égard des femmes et des enfants handicapés et sur l'importance de la collecte et de la publication des statistiques ventilées sur la violence à l'égard des personnes handicapées. Le Comité a aussi invité le gouvernement à organiser des formations sur la prévention de la violence à l'égard des personnes handicapées pour les membres de la police, de l'appareil judiciaire et des services sociaux et sanitaires et de veiller à ce que des « *services de soutien inclusifs et accessibles soient offerts aux victimes d'actes de violence, y compris des moyens de signalement à la police, des mécanismes de plainte, des abris et d'autres mesures d'appui* ». ³⁹

La CCDH note avec satisfaction que le gouvernement a décidé de mettre en œuvre une des recommandations du Comité des droits des personnes handicapées. Ainsi, le projet de loi introduit des données complémentaires à prendre en compte lors de la collecte des statistiques par les membres du Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence pour y inclure entre autres le handicap. ⁴⁰

La CCDH constate pourtant avec regret que ni le Plan d'action de mise en œuvre de la CRDPH du gouvernement luxembourgeois ⁴¹, ni le Plan d'égalité des femmes et des hommes 2015-2018, ni le projet de loi sous avis ne prévoient de mesures spécifiques pour les femmes handicapées qui sont victimes de violence domestique ou de toute autre forme de violence à l'égard des femmes couverte par le champ d'application de la Convention en matière de prévention, de détection, de protection, de soutien ou de prise en charge. La CCDH exhorte le gouvernement à prendre en compte les besoins spécifiques des femmes et des filles handicapées dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul et de suivre les recommandations du Comité des droits des personnes handicapées.

b) Les femmes en situation de migration

Les femmes en situation de migration, y inclus les demandeurs de protection internationale (DPI), se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable à la violence fondée sur le genre et à la violence domestique. ⁴²

S'ajoute à cela « *la peur d'être expulsé ou de perdre son statut de résident [qui] est un outil très puissant dont usent les auteurs de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique afin de dissuader leurs victimes de chercher de l'aide auprès des autorités ou de les quitter* » et le fait que « *beaucoup de victimes dont le statut de résident dépend de celui de l'auteur de l'infraction poursuivent la relation alors même qu'elles sont contraintes d'endurer des situations d'abus et de violence pendant très*

³⁹ Idem

⁴⁰ Article 5.5 du projet de loi

⁴¹ Plan d'action du Gouvernement luxembourgeois pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, mars 2012

⁴² Articles 59-61 de la Convention ; Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, 11 mai 2011, § 298

*longtemps.»*⁴³ Il s'agit d'un véritable problème pour les concernées, et ceci aussi au Luxembourg.⁴⁴

C'est pourquoi, la CCDH félicite le gouvernement de l'introduction du droit de séjour pour victimes de mariage forcé (art. 59 § 4 de la Convention d'Istanbul) et du permis de résidence renouvelable pour victimes de violence domestique (art. 59 § 3 de la Convention d'Istanbul) par l'article 6 du projet de loi.

Dans ce contexte, il faut souligner l'importance de la mise en place des actions de sensibilisation pour les DPI sur les différentes formes de violence fondée sur le genre, particulièrement la mutilation génitale féminine, la stérilisation forcée et le mariage forcé, ainsi que sur la violence domestique.

La CCDH note avec satisfaction que des premières démarches ont été effectuées en 2016. Ainsi, le Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence a arrêté une procédure spécifique en cas de violence domestique au sein de la communauté des DPI.⁴⁵ De plus, un projet-pilote « *Bienvenue au Luxembourg* » a été lancé avec plusieurs séances de formation visant à informer et à sensibiliser les DPI sur les valeurs et principes à respecter au Luxembourg, notamment en matière d'égalité entre femmes et hommes. La CCDH félicite le gouvernement de vouloir en faire un projet national interministériel élargi et complété par d'autres objectifs et d'y intégrer le volet de la violence domestique et de la violence basée sur le genre ainsi que de faire de la sensibilisation aux coutumes et traditions préjudiciables et de lutter contre les préjugés et les stéréotypes qui existent en la matière.⁴⁶

Dans le même ordre d'idées, la CCDH insiste sur l'importance d'une procédure d'asile et d'accueil sensible au genre⁴⁷ qui permet à la femme d'exprimer sans intimidation son vécu, sa situation de vulnérabilité et les violences subies. Celle-ci doit inclure l'élaboration des lignes de conduite relatives au genre sur le traitement des demandes d'asile, la possibilité pour le DPI d'exprimer une préférence quant au sexe de la personne conduisant l'entretien et de l'interprète ainsi que la formation des agents au sein de la direction de l'Immigration du ministère des Affaires étrangères et européennes menant les entretiens avec les DPI ainsi que le personnel dans les centres d'accueil pour DPI.⁴⁸

La CCDH invite les autorités à mieux prendre en compte les violences subies par les femmes dans le cadre des entretiens et à s'assurer que toutes les garanties

⁴³Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, §301

⁴⁴ Avis de l'ORK sur le projet de loi n°7167 portant approbation de la Convention d'Istanbul, doc.parl. 7167/02

⁴⁵ Comité de coopération entre les professionnels dans le domaine de la lutte contre la violence, Rapport annuel 2016

⁴⁶Sixième à septième rapports périodiques soumis par le Luxembourg sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, octobre 2017

⁴⁷ Art 60 § 3 de la Convention d'Istanbul ; CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg, Années 2014-2016, p. 31 ; Avis 04/2015 sur le projet de loi 6779 1 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; 2. Modifiant - la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, - la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, - la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; 3. abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, p. 4, disponibles sur www.ccdh.public.lu

⁴⁸ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, § 317

procédurales spéciales sont respectées. La CCDH insiste sur l'importance de respecter la confidentialité des informations fournies lors de ces entretiens, en particulier quand des auteurs présumés sont présents dans le même foyer que la victime.

7. Les permanences téléphoniques

La Convention d'Istanbul exige des Parties la mise en place de permanences téléphoniques gratuites accessibles 24h/24h et 7j/7j pour les victimes de violence (article 24).⁴⁹ Il s'agit d'un moyen important permettant aux victimes d'accéder à l'aide et au soutien nécessaires. Dans son étude sur les causes de la violence domestique au Grand-Duché de Luxembourg, le *Luxembourg Institute of Health* avait par ailleurs aussi recommandé de créer une ligne téléphonique d'accompagnement.

Or, force est de constater qu'il n'existe actuellement pas encore de permanence téléphonique gratuite accessible 24h/24h et 7j/7j pour toutes les victimes de violence. La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas profité du présent texte pour mettre en place une telle permanence téléphonique et invite le gouvernement à remédier à cette situation.

8. La prévention

Comme le note le Conseil de l'Europe dans le rapport explicatif sur la Convention d'Istanbul, la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique exige un changement profond de la mentalité et du comportement du grand public, en luttant contre les stéréotypes féminins et les coutumes et traditions imprégnées de sexisme, et en favorisant la prise de conscience de ce phénomène.⁵⁰ La prévention peut être assurée à travers la sensibilisation, la formation et l'éducation.

a) La sensibilisation

L'article 13 de la Convention d'Istanbul insiste sur l'importance d'une sensibilisation vaste et régulière sur la violence à l'égard des femmes, y inclus la violence domestique.⁵¹

⁴⁹ Article 24 de la Convention : « *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour mettre en place à l'échelle nationale des permanences téléphoniques gratuites, accessibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, pour fournir aux personnes qui appellent, de manière confidentielle ou dans le respect de leur anonymat, des conseils concernant toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention* ».

⁵⁰ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, § 83

⁵¹ Convention d'Istanbul, Art 13 « *1. Les Parties promeuvent ou conduisent, régulièrement et à tous les niveaux, des campagnes ou des programmes de sensibilisation y compris en coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme et les organes compétents en matière d'égalité, la société civile et les organisations non gouvernementales, notamment les organisations de femmes, le cas échéant, pour accroître la prise de conscience et la compréhension par le grand public des différentes manifestations de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention et leurs conséquences sur les enfants, et de la nécessité de les prévenir.*

2. Les Parties assurent une large diffusion parmi le grand public d'informations sur les mesures disponibles pour prévenir les actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention ».

Les différentes activités de sensibilisation (e. a. campagnes médiatiques, distribution de dépliants, matériel d'information sur internet) devraient permettre d'informer le grand public sur les différentes formes de violence et leurs conséquences néfastes sur les victimes.

La CCDH prend acte des différentes mesures de sensibilisation en matière de violence domestique⁵². Elle constate pourtant avec regret, qu'à part quelques mesures isolées⁵³, les autres formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul ont jusqu'ici été largement ignorées. C'est pourquoi la CCDH se félicite de l'organisation de *l'Orange Week* en novembre 2017⁵⁴, qui a eu pour but de sensibiliser le grand public par rapport à la violence envers les femmes et à la violence sexiste. La CCDH encourage le gouvernement à continuer ses efforts de sensibilisation dans ce domaine.

Elle insiste aussi sur l'importance de la sensibilisation et l'information des différents acteurs qui pourraient entrer en contact avec une victime, comme notamment des médecins et des professionnels de santé indépendants ou dans les hôpitaux, des professionnels de l'éducation (enseignants et animateurs sportifs), des assistants sociaux, des magistrats et des policiers, du personnel responsable pour les entrevues avec les demandeurs d'asile et leur accueil, les foyers d'asile ou encore les professionnels des ressources humaines dans les entreprises et les administrations.

b) L'éducation

L'article 14 de la Convention d'Istanbul met en avant l'importance de l'éducation en invitant les Parties à *« inclure dans les programmes d'étude officiels et à tous les niveaux d'enseignement du matériel d'enseignement sur des sujets tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles non stéréotypés des genres, le respect mutuel, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, et le droit à l'intégrité personnelle, adapté au stade de développement des apprenants »* et aussi à promouvoir ces principes dans les structures éducatives informelles et dans les structures sportives, culturelles et de loisirs, ainsi que dans les médias.

La CCDH tient à souligner que la santé affective et sexuelle ne se limite pas aux relations sexuelles, mais que les notions abordées dans la Convention d'Istanbul comme l'égalité des femmes et des hommes, l'affectivité, le respect de soi et de l'autre, les rôles non stéréotypés des genres, la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles, la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, et le

⁵² White Ribbon campagne, <http://www.mega.public.lu/fr/societe/white-ribbon/index.html>; campagne médiatique « La violence domestique fait du mal à toute la famille », <http://www.mega.public.lu/fr/campagnes/egalite-societe/2011/campagne-violence/index.html>; théâtre de prévention de la violence domestique, <http://www.mega.public.lu/fr/campagnes/egalite-societe/2016/theatre-prevention/index.html> ; site internet « violence.lu » et le site internet du Ministère de l'Égalité des Chances qui n'a une rubrique que pour la violence domestique

⁵³ Brochure "Non aux mutilations génitales des Femmes", 2011, disponible sur <http://www.sante.public.lu/fr/publications/n-non-mutilations-genitales-femmes/index.html> ; Campagne de Bee secure sur le cybermobbing, <https://www.bee-secure.lu/de/kampagnen/not-funny-%E2%80%93-bee-fair>

⁵⁴ <http://www.mega.public.lu/fr/societe/orange-week/index.html>

droit à l'intégrité personnelle doivent être au cœur d'une éducation sexuelle et affective.

La CCDH prend acte des initiatives en cette matière qui ont été prises ces dernières années par le gouvernement. Ainsi en 2013, le gouvernement a adopté un Plan d'action national « santé affective et sexuelle » 2013-2016 qui prévoit d'adapter et de compléter le plan d'études pour l'enseignement fondamental et les programmes-cadres pour l'enseignement secondaire et secondaire technique par du matériel pédagogique adéquat⁵⁵ et un « Programme National – Promotion de la Santé Affective et Sexuelle » qui vise à mettre en œuvre de manière cohérente et complémentaire ledit PAN.⁵⁶

Dans ce contexte, la CCDH salue le lancement du Centre national de Référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle (CNR) en janvier 2017. En ce qui concerne l'éducation sexuelle et affective dans les écoles fondamentales et secondaires, le CNR est censé fournir une aide en matière de formation continue et d'information, contribuer à compléter les bibliothèques scolaires par du matériel didactique et thématique adapté et conseiller les commissions des programmes quant au choix du matériel didactique et pédagogique.⁵⁷ La CCDH réitère sa recommandation, déjà formulée dans son avis sur le Plan d'action national « Prostitution », de doter le CNR des ressources humaines et financières adéquates pour répondre à la demande croissante des enseignants de tous les ordres d'enseignement et des écoles⁵⁸.

Alors que le sujet de la santé affective et sexuelle est inclus dans le plan d'études pour l'enseignement fondamental et les programmes-cadres pour l'enseignement secondaire et secondaire technique, la mise en œuvre pratique semble encore poser un grand problème. Ainsi, le Mouvement luxembourgeois pour le planning familial et l'éducation sexuelle⁵⁹ n'intervient pour l'instant plus dans les écoles fondamentales et l'éducation sexuelle et affective est exclusivement confiée aux professionnels de l'enseignement, qui ne sont pourtant pas nécessairement formés en la matière. Le sujet de l'éducation sexuelle et affective ne semble pas faire partie de la formation initiale des professionnels de l'enseignement, et le cours qui est proposé dans le cadre de la formation continue à l'Institut de formation de l'enseignement national (IFEN) n'est pas obligatoire.

La CCDH insiste sur l'importance d'une éducation affective et sexuelle transversale et systématique qui ne peut être assurée que par la formation, initiale et continue, de tous les enseignants.

Finalement, la CCDH estime aussi important d'engager une réflexion sur la représentation de la femme dans les médias. Il en est de même pour l'image de la

⁵⁵ Plan d'action national « santé affective et sexuelle » 2013- 2016, Action 2.1 et 2.3, <http://www.sante.public.lu/fr/publications/p/plan-action-national-sante-affective-sexuelle-2013-2016/index.html>

⁵⁶ <http://www.sante.public.lu/fr/publications/p/programme-national-sante-affective-sexuelle/>

⁵⁷ <http://www.sante.public.lu/fr/actualites/2017/01/centre-reference-promo-sante-sexuelle-affective/index.html>

⁵⁸ Avis 01/2017 sur 1. la prostitution, 2. le projet de loi 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant (1) le Code d'instruction criminelle ; (2) le Code pénal, 3. le Plan d'action national « Prostitution », disponible sur ccd.h.public.lu/fr/avis/2017/Avis-prostitution-final.pdf

⁵⁹ <http://www.planningfamilial.lu/fr/Formation-et-information-affective-et-sexuelle>

femme et de l'homme dans les médias, question qui devrait être repensée, selon l'avis de la CCDH, pour lutter ainsi contre les stéréotypes qui contribuent à figer la place des hommes et femmes dans la société.⁶⁰

c) La formation pour les professionnels

La formation des professionnels confrontés à la violence envers les femmes et la violence domestique est un élément indispensable d'une bonne politique publique en matière de lutte et de prévention de ces différentes formes de violence. Cette formation améliorera les connaissances des professionnels quant à la prévention et la détection de la violence, aux besoins et aux droits des victimes et à la prévention de la victimisation secondaire et leur permettra de mieux réagir.⁶¹

La CCDH note que des efforts ont déjà été faits en ce qui concerne notamment la formation sur la violence domestique des futurs agents de police et du personnel dans les foyers qui prennent en charge les femmes en détresse⁶², des policiers, ainsi que du personnel au sein de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration en ce qui concerne la mutilation génitale féminine⁶³.

Or, afin de satisfaire aux exigences de la Convention d'Istanbul⁶⁴, la CCDH insiste sur l'importance de la formation initiale et continue de l'ensemble des acteurs concernés directement par la problématique, et plus particulièrement du personnel médical.

9. La prise en charge, le soutien et la protection

Il existe différents centres de consultation et foyers d'hébergement pour femmes, filles et femmes avec enfants qui se trouvent dans une situation de détresse, y inclus les victimes de violence à l'égard des femmes visée par la Convention d'Istanbul et les victimes de violence domestique. Ces structures sont actuellement gérées par la

⁶⁰ Article 17 §1 de la Convention : « Les Parties encouragent le secteur privé, le secteur des technologies de l'information et de la communication et les médias, dans le respect de la liberté d'expression et de leur indépendance, à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, ainsi qu'à mettre en place des lignes directrices et des normes d'autorégulation pour prévenir la violence à l'égard des femmes et renforcer le respect de leur dignité »

⁶¹ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la violence faites aux femmes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2016.

⁶² L'a.s.b.l. Femmes en détresse propose des formations en matière de violence domestique qui sont obligatoires dans le cadre de la formation générale des futurs agents de police, et volontaires pour le personnel dans les services sociaux et structures d'accueil pour femmes en situation de détresse ainsi que pour les agents du Parquet. Ces formations ont lieu deux à trois fois par an.

Dans son étude de 2015, le Luxembourg Institute of Health a constaté un grand besoin en matière de formation à la violence domestique pour tous les acteurs concernés par la problématique.

⁶³ Voir réponse à la question parlementaire n°3204 relative aux mutilations génitales féminines

⁶⁴ Art 15 de la Convention : « Les Parties dispensent ou renforcent la formation adéquate des professionnels pertinents ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention, sur la prévention et la détection de cette violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la manière de prévenir la victimisation secondaire.

2. Les Parties encouragent l'inclusion dans la formation mentionnée au paragraphe 1, d'une formation sur la coopération coordonnée interinstitutionnelle afin de permettre une gestion globale et adéquate des orientations dans les affaires de violence couverte par le champ d'application de la présente Convention. »

Fondation Maison de la Porte ouverte, Femmes en détresse asbl, le Conseil National des Femmes et la Fondation Pro Familia.⁶⁵

En outre, le Service d'Aide aux Victimes du parquet offre des aides concrètes à toutes les victimes (enfants, adolescents et adultes) qui ont subi une atteinte à leur intégrité psychique et/ou physique suite à une infraction pénale, y inclus les formes de violences couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.

Or, la CCDH constate que certaines structures d'hébergement, dont notamment le Fraenhaus, sont constamment complètes et que le Service d'Aide aux Victimes du parquet souffre d'un manque de personnel et ne se voit pas en mesure d'assurer un service professionnel, flexible et fonctionnel.⁶⁶

En se référant aux exigences posées par la Convention d'Istanbul et les résultats de l'étude sur les causes de la violence domestique du *Luxembourg Institute of Health*, la CCDH insiste sur l'importance d'accorder les ressources humaines et financières nécessaires pour garantir une prise en charge et un accompagnement adéquat des victimes, des auteurs et, le cas échéant, des enfants.⁶⁷

La sécurité des victimes ainsi que du personnel des foyers d'hébergement pour victimes semble poser un problème, surtout au vu de la taille géographique du Grand-Duché. Dans ce cadre, la CCDH insiste sur la nécessité de la protection des données⁶⁸ et de l'appréciation et la gestion des risques⁶⁹ ainsi que sur l'importance de la coordination et de la coopération entre les services d'assistance, la police et le parquet.

⁶⁵ Au-delà de ces gestionnaires, il y a encore d'autres structures telles que Caritas Accueil et Solidarité (CAS) de la Confédération Caritas, le Foyer Ulysse, le Foyer Abrisud, le Comité National de Défense Sociale (CNDS),

⁶⁶ Rapport d'activités 2016, Ministère de la Justice, pp. 241-242

⁶⁷ Article 8 de la Convention : « *Les Parties allouent des ressources financières et humaines appropriées pour la mise en œuvre adéquate des politiques intégrées, mesures et programmes visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, y compris ceux réalisés par les organisations non gouvernementales et la société civile.* » ; article 23 de la Convention : « *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour permettre la mise en place de refuges appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin d'offrir des logements sûrs pour les victimes, en particulier les femmes et leurs enfants, et pour les aider de manière proactive.* » ; En 2015, Luxembourg Institute of Health avait fait les recommandations suivantes concernant la prise en charge et l'accompagnement en matière de violence domestique :
-donner des moyens supplémentaires au service de Riicht Eraus pour la prise en charge des « auteurs ».

-La communication entre les services d'accompagnement des victimes et ceux des auteurs n'est pas prévue par les procédures, et les services de police ne communiquent que s'il y a une expulsion du domicile.

-Des moyens financiers supplémentaires pourraient être alloués pour la prévention, l'accompagnement des victimes, des auteurs et des enfants victimes directes ou indirectes ainsi qu'aux structures d'hébergement pour qu'il y ait plus de places et de logements répartis sur tout le territoire national.

-Il faudrait créer des postes de psychologues pour la prise en charge et le suivi des « victimes » afin de travailler en profondeur leur rapport à l'auteur et à la violence. Le soutien apporté actuellement aux victimes semble axé plus sur la dimension sociale de la situation que sur sa dimension psychologique, alors qu'il faudrait travailler sur le processus de récurrences et sur les conditions qui conduisent à ses situations de spirales descendantes.

⁶⁸ La CCDH insiste sur l'importance de garder secrètes les adresses des foyers d'hébergement pour victimes de violence, y inclus la violence domestique et en cas de déménagement des victimes, aussi des nouvelles adresses de celles-ci.

⁶⁹ Art. 51 § 1 : « *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour qu'une appréciation du risque de létalité, de la gravité de la situation et du risque de réitération de la violence soit faite par toutes les autorités pertinentes afin de gérer le risque et garantir, si nécessaire, une*

La CCDH souligne aussi l'importance de la concordance entre les décisions prises par le président du tribunal d'arrondissement dans le cadre des mesures prévues par la loi sur la violence domestique⁷⁰ et les questions de droit de visite et d'hébergement des enfants qui relèvent de la compétence du juge de la jeunesse ou du juge du divorce.⁷¹ Dans ce contexte, elle invite le législateur à veiller à la cohérence entre les différentes mesures qui seront prises par le juge aux affaires familiales, qui sera créé dans le cadre de la réforme du droit de la famille.⁷²

Par ailleurs, la CCDH se félicite de l'adoption du projet de loi dit « Opferambulanz », instituant une unité de documentation médico-légale des violences⁷³, qui devrait offrir plus de sécurité et de reconnaissance aux victimes de violence. Il s'agit d'une avancée importante pour les victimes de violences sexuelles et physiques, y inclus la violence domestique, qui correspond aux recommandations du Conseil de l'Europe.⁷⁴

Finalement, la CCDH tient à souligner que l'assistance d'un avocat est un élément important pour permettre aux victimes de faire valoir leurs droits. Souvent, cette assistance ne se limite pas à des conseils purement juridiques et nécessite une certaine expérience et expertise afin de prendre en compte les particularités de la situation spécifique des victimes. Or, les moyens financiers actuellement mis à disposition à travers l'assistance judiciaire ont pour effet que les avocats spécialisés en la matière refusent d'accepter ces dossiers ce qui peut avoir un impact sur la qualité de la représentation des victimes. Par ailleurs, la CCDH plaide en faveur d'un octroi automatique de l'assistance judiciaire, sans obligation de constituer un dossier préalable, pour les victimes des violences couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.

sécurité et un soutien coordonnés »

⁷⁰ Voir articles 1071-1 et suivant du Nouveau Code de procédure civile

⁷¹ Art 31 de la Convention : « 1) *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que, lors de la détermination des droits de garde et de visite concernant les enfants, les incidents de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention soient pris en compte.*

2) *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants. »*

Voir avis du Conseil d'Etat sur les deux projets de loi 6181 portant modification de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique et 5351 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, doc.parl. 6181/03, avis de l'a.s.b.l. Femmes en détresse sur le projet de loi 6181 portant modification de la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, doc.parl. 6181/02

⁷² Projet de loi 6996 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale

⁷³ Loi du 7 novembre 2017 portant modification de la loi du 7 août 2012 portant création de l'établissement public « Laboratoire national de santé », Mémorial A, n° 976

⁷⁴ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, § 141, « Selon certaines recherches, une bonne pratique consiste à procéder aux examens médico-légaux indépendamment du fait de savoir si l'agression sera déclarée ou non à la police, et à offrir la possibilité d'effectuer et de conserver des prélèvements nécessaires afin que la décision de déclarer ou non le viol puisse être prise à une date ultérieure ».

10. L'interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires

L'article 48 §1 de la Convention d'Istanbul prévoit l'interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires, y compris la médiation et la conciliation pour toutes les formes de violences couvertes par le champ d'application de la Convention. En droit luxembourgeois, la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale⁷⁵ a introduit un paragraphe 5 à l'article 24 du Code d'instruction criminelle qui prévoit que « *Le procureur d'Etat peut préalablement à sa décision sur l'action publique décider de recourir à une médiation s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, ou bien de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou encore de contribuer au reclassement de l'auteur de l'infraction* ». Toutefois, lors de la modification de la loi sur la violence domestique de 2013, cet article a été complété avec la précision suivante : « *Toutefois, le recours à la médiation est exclu en présence d'infractions à l'égard de personnes avec lesquelles l'auteur cohabite.* »

Afin d'assurer la pleine conformité de la législation luxembourgeoise avec la Convention d'Istanbul, la CCDH recommande au gouvernement d'étendre cette interdiction de médiation aux autres formes de violence à l'égard des femmes couverts par le champ d'application de la Convention.

II. Conclusions

Même si la ratification de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ne bouleversera pas l'ordre juridique au Luxembourg, on peut pourtant espérer qu'elle contribuera à l'amélioration de la législation et des politiques en matière de sensibilisation et d'information et de prévention, ainsi que de la protection et de la prise en charge des victimes et des poursuites des auteurs.

Dans ce contexte, la mise en place du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), qui évaluera les mesures d'ordre législatif et autres prises par le Luxembourg pour donner effet aux dispositions de la Convention devrait contribuer à garantir l'effectivité des obligations issues de celle-ci.

Finalement, la CCDH s'exprime en faveur de la publication d'un texte coordonné sur la législation en matière de violence à l'égard de femmes et des filles, notamment en matière de violence domestique, les mesures législatives risquant de se perdre dans les différentes législations.

⁷⁵ Loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, Mémorial A n°67

III. Recommandations

- 1) La CCDH recommande au gouvernement de **développer une approche coordonnée et compréhensive pour combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes** et d'intensifier les efforts en ce qui concerne la prévention, l'information, la sensibilisation, la collecte des données ainsi que la prise en charge et la protection des victimes pour toutes les formes de violence fondée sur le genre.
- 2) En ce qui concerne la violence domestique, la CCDH recommande aux auteurs du projet de loi d'introduire une **définition de la violence domestique** dans la législation nationale.
En outre, la CCDH salue l'introduction d'une prise en charge obligatoire des enfants victimes de violence domestique et recommande de clarifier quand est-ce que cette obligation est considérée comme respectée. Il est également à clarifier quelle est la sanction en cas de non-respect de cette obligation légale.
- 3) La CCDH approuve la décision d'ériger en infraction pénale spécifique la **mutilation génitale féminine (MGF)**. Elle recommande aux auteurs du projet de loi d'introduire une définition de la MGF dans le Code pénal.
La CCDH encourage le gouvernement à continuer et à intensifier ses efforts de sensibilisation, d'information et de formation de tous les acteurs en contact avec les victimes de MGF ainsi que la population concernée par le phénomène.
- 4) Quant à la **collecte des données**, la CCDH salue la volonté du gouvernement d'améliorer la collecte des données statistiques relative à la violence domestique, en ajoutant des informations complémentaires à collecter. Elle insiste pourtant sur l'importance de disposer de statistiques précises et actualisées sur le phénomène de la violence à l'égard des femmes au Luxembourg. La CCDH encourage aussi des **recherches** supplémentaires sur ce phénomène afin d'étudier les causes profondes et les effets de la violence à l'égard des femmes.
- 5) En ce qui concerne les **femmes et filles en situation de handicap**, la CCDH invite le gouvernement à prendre en compte les besoins spécifiques des femmes et des filles handicapées dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul et de suivre les recommandations du Comité des droits des personnes handicapées.
- 6) Concernant les **femmes et filles en situation de migration**, la CCDH félicite le gouvernement de l'introduction du droit de séjour pour victimes de mariage forcé et du permis de résidence renouvelable pour victimes de violence domestique.
Elle insiste cependant sur l'importance d'une procédure d'asile et d'accueil sensible au genre qui permet à la femme d'exprimer sans intimidation son vécu, sa situation de vulnérabilité et les violences subies.
- 7) La CCDH invite le gouvernement à mettre en place une **permanence téléphonique** gratuite accessible 24h/24h et 7j/7j pour toutes les victimes de violence.
- 8) La CCDH insiste encore sur l'importance de **la sensibilisation** et de **l'information des différents acteurs qui pourraient entrer en contact avec**

- une victime** de ce type de violence et elle encourage le gouvernement à continuer ses efforts de sensibilisation du **grand public** sur ce phénomène.
- 9) La CCDH insiste sur l'importance d'une **éducation affective et sexuelle transversale et systématique** et invite le gouvernement à assurer des formations nécessaires pour les enseignants de l'enseignement fondamental et secondaire. La CCDH estime aussi important d'engager une réflexion sur la **représentation de la femme dans les médias**.
 - 10) La CCDH insiste sur l'importance de la **formation initiale et continue** de l'ensemble des acteurs concernés directement par la problématique de la violence à l'égard des femmes, y inclus la violence domestique. Il s'agit d'un élément indispensable d'une bonne politique publique en matière de lutte et de prévention de ces différentes formes de violence.
 - 11) La CCDH invite le gouvernement à **accorder des ressources humaines et financières nécessaires** pour garantir une prise en charge et un accompagnement adéquat des victimes, des auteurs et le cas échéant des enfants victimes.
 - 12) La CCDH insiste sur la nécessité de la **protection des données**, de l'appréciation et de la **gestion des risques**, ainsi que sur l'importance de la **coordination et de la coopération** entre les services d'assistance, la police et le parquet.
 - 13) La CCDH recommande au gouvernement de prévoir une **interdiction de médiation** explicite pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2017

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

**Avis sur le projet de loi 7179 portant modification de l'article 563 du
Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage
dans certains lieux publics**

**AVIS
02/2018**

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 n° 7179 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

L'intitulé du projet de loi vise l'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics, alors que le projet de loi en lui-même vise manifestement le port du voile intégral par des femmes musulmanes.

Ce projet fait suite à des initiatives nationales¹ et à l'étranger² sur l'interdiction de la dissimulation du visage. Le phénomène de femmes portant un voile intégral (« *niqab* »³ ou « *burqa* »⁴) est relativement nouveau en Europe et marginal en nombre absolu⁵.

Malgré un lien établi par certains entre l'arrivée de demandeurs de protection internationale (DPI) se déclarant de confession musulmane et la pratique du port du voile intégral, le ministre de la Justice a indiqué qu'aucun cas de port du voile intégral n'a été relevé dans les foyers pour DPI⁶.

Plusieurs pays ont choisi ou envisagent d'interdire la dissimulation du visage. À titre d'exemple, en France, en Belgique et en Autriche⁷ l'interdiction édictée vise l'ensemble des lieux publics. En Allemagne, les agents publics ne sont pas autorisés à se dissimuler le visage. Au Pays-Bas, un projet de loi vise à interdire la dissimulation du visage dans certains lieux publics⁸. L'approche néerlandaise a servi d'inspiration pour le projet de loi sous considération.

¹ Voir *infra*. Proposition de loi n° 6705 ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal, déposé en 2014 par Monsieur Kartheiser (ADR). Proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics, déposé en 2016 par Messieurs Roth et Mosar (CSV).

² En particulier : France, Belgique et Pays-Bas. Dans l'Union européenne : Allemagne, Autriche, Danemark, Bulgarie, Italie (Lombardie). Au-delà : Suisse (Tessin), Chad, Cameroun, Niger, Congo, Égypte, Gabon.

³ Le Niqab est un voile intégral complété par une étoffe qui ne laisse apparaître qu'une fente pour les yeux. C'est le seul type de voile intégral porté au Luxembourg. Voir V. Orlandi, « *Nous ferons appel à la justice, pas à la désobéissance* », Luxemburger Wort, publié le 6 novembre 2015.

⁴ La Burqa recouvre le corps tout entier, tête comprise, avec une grille pour les yeux. Voir V. Orlandi, *op.cit.*

⁵ Parmi les femmes se déclarant de confession musulmane en Belgique et en France, environ une femme sur mille porterait un tel voile intégral. À supposer qu'il soit possible de transposer ces chiffres au Luxembourg, sans tenir compte des différences d'origine, le phénomène toucherait autour de cinq femmes. Dans la presse et dans les débats parlementaires, le chiffre d'une dizaine de femmes est évoqué.

⁶ Question n° 1485 de Monsieur Laurent Mosar et de Monsieur Gilles Roth concernant Dissimulation du visage dans l'espace public ; Réponse du Ministre de la Justice à question n° 1485 de Monsieur Laurent Mosar et de Monsieur Gilles Roth concernant Dissimulation du visage dans l'espace public (octobre 2015).

⁷ En Autriche la loi interdisant la dissimulation du visage est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017.

⁸ *Projet de loi portant interdiction partielle des vêtements couvrant le visage*, Kamerstukken II 2015/2016, 34 349. Voir aussi avis du Conseil d'Etat néerlandais : Raad van State, *Advies van 15 juillet 2015*, W04.15.0170/l.

I. L'analyse du projet de loi n° 7179

Dans cette partie, la CCDH analyse le cadre normatif luxembourgeois (1) dans lequel le projet de loi s'insère avant de s'interroger sur le champ d'application de l'article unique (2). Finalement, la CCDH confronte l'interdiction aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme au titre de la liberté religieuse (3).

1. Cadre normatif au Luxembourg

Actuellement, la dissimulation du visage relève du pouvoir de police des communes, et peut être réglementée par un règlement général de police⁹. Les règlements intérieurs de bâtiments publics, dont en particulier des écoles ou des lycées, peuvent également encadrer le code vestimentaire, y compris les vêtements et signes religieux¹⁰.

Deux propositions de loi, déposées en 2014 et en 2016 respectivement, par un député ADR et des députés CSV, visent à inscrire une interdiction générale de la dissimulation du visage sur la base de la solution telle que retenue en France¹¹.

Jusqu'en début 2017, le gouvernement était d'avis que le cadre réglementaire existant était suffisant pour aborder la question de la dissimulation du visage. Depuis, le gouvernement a modifié sa position bien établie en annonçant un projet de réglementation nationale relative à la dissimulation du visage. Le gouvernement se réfère à la prise de position du Conseil d'Etat, non-publiée à ce stade, relative à une « question préjudicielle » portant sur la réforme envisagée portant extension des compétences des agents municipaux, et portant éventuellement sur l'obligation faite

⁹ Selon l'exposé des motifs du projet de loi, certains règlements communaux réglementent déjà la dissimulation du visage. Sur 105 communes, 62 disposent d'un règlement général de police, dont 47 communes, représentant 73% de la population, réglementent la dissimulation du visage dans les lieux publics. Voir par exemple, portant interdiction : Règlement général de police de la ville d'Esch-sur-Alzette, article 42 : « *Hors le temps de carnaval il est interdit à toute personne de paraître masquée dans les rues, places et lieux publics sauf autorisation du bourgmestre.* ». Règlement général de police de la ville de Dudelange, art. 40 : « *Il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert ou cagoulé, déguisé ou travesti à l'exception des cas dûment autorisés par la loi.* » Règlement général de police de la ville de Luxembourg, art. 49 : « *Il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert ou cagoulé.* ». Portant obligation de s'identifier : Règlement général de police de la ville de Differdange : « *Tout individu masqué ou déguisé doit être porteur d'une pièce d'identité qu'il est obligé de présenter sur réquisition d'un membre de la force publique.* ».

¹⁰ Réponse de Madame la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et de Monsieur le Ministre de la Justice du 28 juin 2011 à la question n° 1445 de Monsieur Fernand Kartheiser concernant Port de la burqa aux alentours d'écoles de l'enseignement fondamental.

¹¹ Proposition de loi n° 6705 ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal, déposé en 2014 par Monsieur Kartheiser (ADR). Voir également Conseil d'Etat, avis du 10 juillet 2015, Doc. parl. 6705/01. Proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics, déposé en 2016 par Messieurs Roth et Mosar (CSV). Conseil d'Etat, avis du 21 novembre 2017 sur la proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics, Doc. parl. 6909/01, p. 1. Ce type d'interdiction a fait l'objet de nombreuses questions parlementaires (n°s 1445, 1485, 1564, 1579).

aux communes d'adopter un règlement général de police¹², qui pourrait alors comporter une disposition relative à la dissimulation du visage¹³.

2. Le champ d'application de l'interdiction proposée

Fin juillet 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi sous avis. L'article unique modifie l'article 563 Code pénal qui instaure les contraventions de 4^e catégorie, sanctionnées par une amende de 25 euros à 250 euros. La CCDH considère cet article comme un article « *fourre-tout* »¹⁴. Suite à l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi, des amendements ont été déposés en janvier 2018¹⁵. Le texte de l'article proposé se lit désormais ainsi :

« Art. 563.

Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

[...]

10. Ceux qui dans tout moyen collectif de transport de personnes, à l'intérieur des établissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que dans leur enceinte, dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, à l'intérieur et dans l'enceinte des établissements hospitaliers, dans les locaux à usage collectif des institutions accueillant des personnes âgées à des fins d'hébergement, y compris les ascenseurs et corridors,, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments ou dans les parties des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics administratifs sont fournis par toute personne de droit public, dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

L'interdiction prévue à l'alinéa 1er ne s'applique pas si la dissimulation de tout ou partie du visage est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives, si elle est justifiée pour des raisons de santé dûment attestées par un certificat médical ou des motifs professionnels et limitée au but poursuivi, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles où il est d'usage que l'on dissimule tout ou partie du visage. »

¹² Voir notamment *Réponse de Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur, de Monsieur Félix Braz, Ministre de la Justice et de Monsieur Etienne Schneider, Ministre de la Sécurité Intérieure à la question parlementaire n° 1564 du 12 novembre 2015 de Monsieur le Député Alex Bodry concernant l'interdiction de dissimuler son visage en public* : « Le Gouvernement examinera, en étroite collaboration avec le secteur communal, l'opportunité d'instituer une obligation pour les villes et communes d'édicter un règlement général de police à soumettre à l'approbation de l'autorité supérieure. ».

¹³ Voir *Réponse orale à la question orale n° 0246 de Monsieur Gilles Roth concernant Avis du Conseil d'Etat demandé dans le cadre de l'élaboration du projet de loi relatif à l'extension des compétences des agents municipaux par le présent gouvernement, et se rapportant également à l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics*, Compte rendu de la séance du 7 février 2017.

¹⁴ Il renvoie à une liste d'infractions hétéroclites : actuellement, l'article 563 sanctionne « (1) Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes [...], (2) ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales [...], (3) les auteurs de voies de fait ou violences légères [...], particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller [...], (4) celui qui aura volontairement et sans nécessité tué ou gravement blessé [...] un animal domestique [...], (5) ceux qui, par défaut de précaution, auront involontairement détruit ou dégradé des fils, poteaux ou appareils télégraphiques, (6) les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiant, (7) ceux qui auront sans droit exécuté des ouvrages d'art, de culture ou autres sur le terrain d'autrui, (8) ceux qui sans droit s'introduisent dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement, habités par autrui, ou leurs dépendances, et y restent malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner (9) ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche ». L'interdiction proposée s'insérerait dans cette liste.

¹⁵ Voir Doc. parl. 7179/04.

La disposition proposée interdit la dissimulation partielle ou complète du visage dans certains lieux. Pour que l'infraction se matérialise, il suffit de dissimuler tout ou partie du visage sans qu'il soit nécessaire de démontrer une quelconque intention ou volonté. Théoriquement, la disposition pourrait concerner aussi le port d'une écharpe, le port de lunettes très larges et le port d'un masque de protection. À cet égard, les potentielles difficultés de mise en œuvre de l'interdiction par les autorités policières peuvent être soulevées. En matière de champ d'application personnel, il convient aussi de savoir si des personnes étrangères, comme des touristes, seraient visées par l'interdiction.

Le champ d'application spatial de l'interdiction est défini par une liste exhaustive et limitative de lieux. Les amendements proposés tentent de répondre aux oppositions formelles et critiques émises par le Conseil d'Etat dans son avis.

La CCDH n'entend pas commenter exhaustivement le champ d'application spatial¹⁶. Elle s'interroge cependant sur la compatibilité de l'extension de l'interdiction aux chambres de malades ou de pensionnaires dans les établissements hospitaliers et aux institutions accueillant des personnes âgées avec le droit à la vie privée. En effet, la CCDH considère que les chambres de personnes âgées et de malades sont des lieux privatifs et en tant que tels doivent dans tous les cas être exclues de l'interdiction.

Les auteurs argumentent qu'ils utilisent les définitions posées dans la législation anti-tabac et qu'elles sont utilisées « *pour des raisons de cohérence* » et dans « *un souci de parallélisme de forme* » avec la loi anti-tabac. La CCDH estime pourtant que les raisons de santé publique ayant amené à différencier les chambres de malades des chambres de pensionnaires ne valent pas dans le contexte d'une interdiction de la dissimulation du visage.

Or, la formulation « *à l'intérieur et dans l'enceinte des établissements hospitaliers* » n'exclut pas les chambres. Le commentaire qui accompagne l'amendement confirme qu'« *aucune exception pour les chambres des patients hors prestations [de soins] n'est prévue* »¹⁷. La CCDH regrette de constater à cet égard que la dérogation possible en cas d'hospitalisations prolongées a également été supprimée par les amendements gouvernementaux.

La formulation « *dans les locaux à usage collectif des institutions accueillant des personnes âgées à des fins d'hébergement, y compris les ascenseurs et corridors* » permet d'exclure implicitement, par référence à l'interprétation donnée à la disposition correspondante dans la loi anti-tabac, les chambres des pensionnaires de telles institutions.

La CCDH souligne qu'une interdiction de la dissimulation du visage dans un espace privé constitue une atteinte grave au droit à la vie privée et doit poursuivre un but légitime. Or, les auteurs ne démontrent pas l'existence d'une telle justification. Par conséquent, sous réserve de la position générale de la CCDH, la CCDH invite les auteurs à exclure explicitement les espaces privés de l'interdiction envisagée.

¹⁶ Voir, pour des considérations plus détaillées sur le champ d'application : Conseil d'Etat, *avis du 21 novembre 2017 sur le projet de loi n° 7179*, 22 novembre 2017, Doc. parl. 7179/03.

¹⁷ Le commentaire relatif à cet article se réfère à l'article 6 de la *loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac*.

3. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

En matière de droits fondamentaux, l'interdiction de la dissimulation du visage peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)) ou la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9 de la CEDH) en particulier des femmes qui souhaitent porter le voile intégral pour des raisons tenant à leurs convictions.

Une mesure émanant d'une autorité publique qui limite le choix vestimentaire est donc en principe constitutive d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, au sens de l'article 8 de la CEDH¹⁸.

L'article 9 de la CEDH garantit à toute personne le droit à la liberté de religion qui inclut « *la liberté de manifester sa religion [...] en public ou en privé [...]* ». La Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) a estimé que c'est un droit fondamental d'avoir « *la possibilité de communiquer cette conviction à autrui* », y compris par le port de vêtements ou de symboles religieux¹⁹.

L'interdiction en cause constitue ainsi une ingérence dans l'exercice des droits conférés par les articles 8 et 9 de la CEDH.

Les droits garantis aux articles 8 et 9 de la CEDH, la liberté religieuse et le droit à la vie privée, ne sont pas absolus et peuvent être limités. Pour qu'une ingérence ne constitue pas une violation de ces droits et libertés, elle doit premièrement être *prévüe par la loi*. Deuxièmement, elle doit être justifiée par un *but légitime, dans une société démocratique*. Troisièmement, cette ingérence doit être *nécessaire et proportionnelle pour atteindre le but légitime* invoqué²⁰. Ce critère de nécessité et de proportionnalité exige qu'il soit impossible d'atteindre ce but à travers des mesures moins restrictives.

La CourEDH a admis la validité des restrictions concernant le port de signes religieux dans de nombreux cas spécifiques, notamment au travail²¹, dans le milieu de l'éducation²² et en matière de sécurité²³. S'agissant du port du voile intégral, la

¹⁸ CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1^{er} juillet 2014, n° 43835/11, § 107 ; CommEDH, *Kara c. Royaume-Uni*, décision, 22 octobre 1998, n° 36528/97.

¹⁹ Voir en particulier : CourEDH, *Eweida et al. c. Royaume-Uni*, arrêt, 15 janvier 2013, n° 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10, §§ 89, 94 ; CourEDH, *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt [GC], 10 novembre 2005, n° 44774/98 ; CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98.

²⁰ Les listes des buts légitimes figurant dans l'article 8 et 9 de la Convention sont exhaustives et doivent être interprétées de manière restrictive. Ces buts légitimes sont suivants : sécurité nationale, sûreté publique, bien-être économique du pays, défense de l'ordre et prévention des infractions pénales, protection de la santé ou de la morale, et protection des droits et libertés d'autrui (art. 8) ; et sécurité publique, protection de l'ordre, santé ou de la morale publiques, protection des droits et libertés d'autrui (art. 9).

²¹ CourEDH, *Eweida et al. c. Royaume-Uni*, arrêt, 15 janvier 2013, n° 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10.

²² Concernant l'interdiction de porter des signes religieux dans les établissements d'enseignement public prescrite aux enseignants : CourEDH, *Dahlab c. Suisse*, décision, 15 janvier 2001, n° 42393/98 ; CourEDH, *Kurtulmuş c. Turquie*, décision, 24 janvier 2006, n° 65500/01 ; et aux élèves et étudiantes : CourEDH, *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt [GC], 10 novembre 2005, n° 44774/98 ; CourEDH, *Köse et al. c. Turquie*, décision, 24 janvier 2006, n° 26625/02 ; CourEDH, *Kervanci c. France*, arrêt, 4 décembre 2008, n° 31645/04 ; CourEDH, *Aktas c. France*, décision, 30 juin 2009, n° 43563/08 ; et CourEDH, *Ranjit Singh c. France*, décision, 30 juin 2009, n° 27561/08.

²³ Sur l'obligation de retirer un élément vestimentaire à connotation religieuse dans le cadre d'un

CourEDH a accepté les interdictions de la dissimulation du visage en vigueur en France et en Belgique.

La CourEDH déclare ainsi pouvoir « *comprendre le point de vue selon lequel les personnes qui se trouvent dans les lieux ouverts à tous souhaitent que ne s'y développent pas des pratiques ou des attitudes mettant fondamentalement en cause la possibilité de relations interpersonnelles ouvertes qui, en vertu d'un consensus établi, est un élément indispensable à la vie collective au sein de la société considérée* ». Elle peut ainsi admettre que « *le voile cachant le visage soit perçu par l'État défendeur comme portant atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble* »²⁴. (affaires S.À.S., Belcacemi et Oussar, et Dakir).

La CourEDH admet que le voile intégral est un habit à connotation religieuse, mais elle le distingue des autres habits à connotation religieuse « *par le fait que le voile islamique intégral est un habit particulier en ce qu'il dissimule entièrement le visage à l'exception éventuellement des yeux* »²⁵.

Enfin, il convient de souligner avec force que la CourEDH reconnaît « *à l'État une ample marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion ou ses convictions est 'nécessaire'* »²⁶. Elle se remet en grande partie à l'analyse faite au sein de l'Etat défendeur, en particulier de la détermination du but légitime à protéger et dans la nécessité de la mesure dans la poursuite de ce but. En renvoyant à une « **marge d'appréciation** » de l'Etat, la CourEDH – vu son rôle fondamentalement subsidiaire – ne souhaite pas se substituer au débat démocratique autour de cette question.

contrôle de sécurité : CourEDH, *Phull c. France*, décision, 11 janvier 2005, n° 35753/03 ; CourEDH, *El Morsli c. France*, décision, 4 mars 2008, n° 15585/06. Sur l'obligation d'apparaître tête nue sur les photos d'identité destinées à des documents officiels : CourEDH, *Mann Singh c. France*, décision, 13 novembre 2008, n° 24479/07. Elle n'a conclu à la violation de l'article 9 dans aucun de ces cas.

²⁴ CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1^{er} juillet 2014, n° 43835/11 ; CourEDH, arrêt, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 4619/12.

²⁵ La CourEDH a distingué les affaires *S.A.S., Belcacemi et Oussar*, et *Dakir* de l'affaire *Ahmet Arslan* : CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98, notamment § 7. : Dans l'affaire *Ahmet Arslan*, la Turquie a été condamnée pour une violation de la liberté religieuse parce qu'elle avait sanctionné pénalement le port sur la voie publique, par des membres du groupe religieux « *Aczimendi tarikati* » d'une « *tenuë caractéristique [...], composée d'un turban, d'un 'salvar' (saroual) et d'une tunique, tous de couleur noire, et [...] d'un bâton* ». D'après la CourEDH, il s'agissait d'une restriction du choix vestimentaire incompatible avec la liberté religieuse.

²⁶ La CourEDH reconnaît aux Etats une large marge d'appréciation surtout dans les cas où il n'existe pas le consensus européen. Dans l'affaire *S.A.S.*, la CourEDH relève qu'« *[i]l n'y a pas de consensus européen contre l'interdiction. Certes, d'un point de vue strictement normatif, la France est dans une situation très minoritaire en Europe : excepté la Belgique, aucun autre État membre du Conseil de l'Europe n'a à ce jour opté pour une telle mesure. Il faut toutefois observer que la question du port du voile intégral dans l'espace public est ou a été en débat dans plusieurs pays européens. Dans certains, il a été décidé de ne pas opter pour une interdiction générale. Dans d'autres, une telle interdiction demeure envisagée [...]. À cela, il faut ajouter que, vraisemblablement, la question du port du voile intégral dans l'espace public ne se pose tout simplement pas dans un certain nombre d'États membres, où cette pratique n'a pas cours. Il apparaît ainsi qu'il n'y a en Europe aucun consensus en la matière, que ce soit pour ou contre une interdiction générale du port du voile intégral dans l'espace public* » (§ 156).

Dans les affaires belges et française, la CourEDH conclut à la conventionalité *a minima* de l'interdiction du port du voile intégral²⁷ en déclarant qu'une interdiction « **peut passer pour proportionnée au but poursuivi** ». Elle se remet largement à l'évaluation faite par les deux Etats pour déterminer qu'une interdiction est nécessaire pour la « *préservation des conditions du 'vivre ensemble'* ». Ainsi, la CourEDH déclare qu'

« [e]n conséquence, notamment au regard de l'ampleur de la marge d'appréciation dont disposait l'État défendeur en l'espèce, la Cour conclut que l'interdiction que pose la loi du 1^{er} juin 2011, **quoique controversée** et présentant indéniablement **des risques en termes de promotion de la tolérance** au sein de la société [...], **peut passer pour proportionnée** au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du 'vivre ensemble' en tant qu'élément de la 'protection des droits et libertés d'autrui'. La restriction litigieuse peut donc passer pour 'nécessaire', 'dans une société démocratique'. »²⁸

Les considérations de sécurité ou de sûreté publique pourraient, le cas échéant, justifier une interdiction de la dissimulation du visage²⁹. Selon la CourEDH, l'interdiction absolue³⁰ de la dissimulation du visage ne peut passer pour proportionnée qu'en présence d'un contexte révélant une menace générale contre la sécurité publique. La CourEDH estime que le port du voile intégral ne pose pas une telle menace générale et elle considère en plus que cet objectif pourrait être atteint par une simple obligation de montrer le visage et de s'identifier lorsqu'un risque pour la sécurité des personnes et des biens est caractérisé ou que des circonstances particulières conduisent à soupçonner une fraude à l'identité³¹.

Dans le contexte luxembourgeois, le Conseil d'Etat a estimé dans un avis de 2015 que « *des mesures spécifiques et proportionnées d'interdiction de dissimulation du visage, adaptées aux circonstances locales, peuvent être prises par les autorités communales* » pour répondre à des considérations de sécurité ou de sûreté publique³².

Dans le projet de loi en cause, la pertinence réelle de l'argument sécuritaire n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, la législation existante et les règlements communaux constituent des bases appropriées pour des interdictions ponctuelles ou pour le contrôle d'identité.

²⁷ CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1^{er} juillet 2014, n° 43835/11, §§ 106-108 ; CourEDH, arrêt, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 4619/12.

²⁸ CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1^{er} juillet 2014, n° 43835/11, §§ 146-149 ; CourEDH, arrêt, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13, § 61-62 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 4619/12.

²⁹ CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1^{er} juillet 2014, n° 43835/11, § 116.

³⁰ L'interdiction proposée ne concerne que certains lieux publics, mais il s'agit d'une interdiction générale qui n'est pas limitée à des situations particulières, tels que des dangers à l'ordre public.

³¹ CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1^{er} juillet 2014, n° 43835/11, § 139. Dans le même d'ordre d'idée, voir également l'une des rares affaires portées devant les juridictions au sujet d'un règlement communal mis en cause sur le fondement d'une limitation à la liberté religieuse : Tribunal de police (Bruxelles, 4^e chambre), *X. c. Commune d'Etterbeek*, 26 janvier 2011.

³² Conseil d'Etat, *avis du 10 juillet 2015*, Doc. parl. 6705/01, p. 3. Voir également Conseil d'Etat, *avis du 21 novembre 2017 sur le projet de loi n° 7179*, 22 novembre 2017, Doc. parl. 7179/03 qui s'y réfère.

II. Position de la CCDH

Dans le projet de loi, l'interdiction de se dissimuler le visage est formulée d'une façon générale et neutre, mais elle vise manifestement le port du voile intégral par des femmes musulmanes et soulève la question de la compatibilité avec la liberté religieuse et le droit au respect de la vie privée.

Vu la large marge d'appréciation laissée par la CourEDH aux États à cet égard, il faudrait s'assurer si, au Luxembourg, le concept de « *vivre-ensemble* », c'est-à-dire la « *cohabitation harmonieuse entre individus ou entre communautés* »³³, exige de montrer tout ou partie de son visage pour vérifier ensuite le caractère « *nécessaire* » d'une telle disposition dans le contexte luxembourgeois avant de faire une analyse de l'adéquation de la réponse législative proposée.

L'exposé des motifs du projet de loi avance sommairement qu'

« [i]l y a des lieux où la communication, l'interaction, le 'vivre ensemble' rendent nécessaire de se rencontrer à visage découvert. Il en est ainsi par exemple dans les écoles où la communication, non seulement par des paroles mais également par l'expression du visage, est essentielle. »

D'une part, en général, le « *vivre-ensemble* » peut-il constituer le but légitime justifiant de lutter contre la dissimulation du visage ? Et d'autre part, le cas échéant, est-ce que ce concept peut justifier une interdiction de la dissimulation du visage dans le contexte luxembourgeois ?

Pour faire un choix sociétal sur l'interdiction de la dissimulation du visage tel que l'envisage la CourEDH au titre du concept du « *vivre-ensemble* », il est nécessaire de connaître les points de vue de la société, ce qui présuppose le débat public et une concertation préalable au dépôt du projet de loi. Or, le débat public au Luxembourg était pratiquement inexistant et aucune concertation avec la société n'a eu lieu³⁴. Même l'Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg (Shoura) et les femmes concernées³⁵ n'ont pas été consultées avant le dépôt du projet de loi.

La CCDH estime que le gouvernement n'a pas évalué d'une façon appropriée la « *nécessité* » d'interdire, d'autant plus qu'il n'a ni considéré ni analysé aucune autre mesure moins restrictive qui permettrait d'atteindre le même but, soit la protection du « *vivre-ensemble* ».

³³ Définition contenue dans le Larousse.

³⁴ En France et en Belgique, un débat large sociétal, basé sur des études et des analyses sur le phénomène, a précédé l'adoption de l'interdiction du voile intégral. Un processus similaire a lieu aux Pays-Bas et en Allemagne. Ces études et échanges manquent pourtant dans le contexte luxembourgeois. L'absence de débat a d'ailleurs été déplorée lors d'une conférence organisée en 2017 : Conseil national des femmes du Luxembourg, *Egalité des sexes et liberté de religion*, 27 mars 2017. Voir également D'Lëtzebuurger Land, *Vivre à part*, 11 août 2017.

³⁵ Voir Shoura (Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg), *Commentaires de la Shoura par rapport au projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics*, août 2017, www.shoura.lu : « *Etant donné que seule une dizaine de femmes sont concernées, il aurait été très facile d'entendre et de consulter une grande partie d'entre ces femmes afin de pouvoir constater si elles sont effectivement victimes d'une oppression et si oui, de la part de qui. Ils auraient seulement constaté que ces femmes ne sont pas opposées à s'identifier si un agent d'autorité le leur demande ou si leur identification est nécessaire, par exemple pour reprendre leurs enfants à l'école. Ils auraient aussi appris que ces femmes sont parfois l'objet d'agressions verbales de la part de quelques concitoyens lorsqu'elles circulent dans la rue* ».

Ainsi, les auteurs du texte n'ont pas autrement vérifié le nombre de cas de port de voile intégral au Luxembourg, ni les problèmes que le port du voile intégral au Luxembourg aurait le cas échéant engendrés, pour évaluer la nécessité d'une telle mesure d'interdiction.

Par ailleurs, cette analyse aurait dû considérer les effets d'une telle restriction sur la situation des femmes concernées et leur intégration dans la société luxembourgeoise. Les auteurs du projet ne semblent pas avoir pris en compte les résultats d'études et d'évaluations faites à l'étranger suite à l'introduction d'une interdiction pour évaluer la pertinence de la mesure proposée³⁶.

Dans ces circonstances, et au vu de l'absence d'une telle analyse, la CCDH est d'avis que les raisons invoquées relatives au « *vivre-ensemble* » ne constituent pas des justifications suffisantes pour soutenir l'interdiction en cause.

Le gouvernement n'a en outre pas recherché d'autres mesures moins restrictives pour garantir ce « *vivre-ensemble* », telle que par exemple la sensibilisation et la formation autour des thèmes de l'égalité entre femmes et hommes, la promotion des droits des femmes et le rôle, les devoirs et les responsabilités des hommes et des femmes dans la société luxembourgeoise.

Même si, dans le contexte luxembourgeois et à l'heure actuelle, la CCDH s'exprime contre le projet de loi pour les raisons invoquées ci-dessus, elle tient toutefois à rappeler l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la dignité de la femme. Elle rappelle que le respect de ces principes fait partie de la culture au Luxembourg et structure sa société.

Tout en étant, pour un courant³⁷ de la communauté musulmane, un signe d'appartenance religieuse ou culturelle, pour d'autres, le voile intégral est un symbole d'intégrisme et d'oppression de la femme³⁸. Ce vêtement questionne la maîtrise du corps de la femme par l'imposition d'un choix vestimentaire et sous-entend une emprise de la part de la communauté, des époux ou pères, ou encore d'autres proches sur les choix personnels et intimes de la femme voire une négation de l'identité de celle-ci. Le voile intégral peut être un signe de soumission et d'asservissement de la femme.

La CCDH estime que ces considérations gardent leur validité, que la femme déclare cacher son visage de façon volontaire ou non.

³⁶ Voir notamment, Observatoire de la laïcité, *rapport annuel 2013-2014*, pp. 82-85 relatif à l'application de la législation portant interdiction de la dissimulation du visage ; Voir E. Brems, *Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings*, *Journal of Law and Policy*, 2014, Vol. 22, Issue 2, pp. 516-551 ; Deutscher Bundestag, *Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung zur Verfassungsmäßigkeit eines Verbots der Gesichtsverschleierung*, 22 décembre 2014, WD 3 3000 302/14.

³⁷ La CCDH note que les vues divergent sur le port du voile, et relève que le port du voile intégral est controversé dans la communauté musulmane et constitue une pratique basée sur une interprétation de l'islam partagée uniquement par une infime minorité de musulmans en Europe. Voir à titre d'illustration, différents témoignages au sein de la communauté musulmane : <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/mar/20/muslim-woman-veil-hijab> <https://newhumanist.org.uk/articles/4199/why-feminists-should-oppose-the-burqa> <https://www.irishtimes.com/life-and-style/people/why-is-feminism-so-quiet-about-muslim-women-who-refuse-to-wear-the-hijab-1.3189620>.

³⁸ La CourEDH estime que « *ceux qui choisissent d'exercer la liberté de manifester leur religion, qu'ils appartiennent à une majorité ou à une minorité religieuse, ne peuvent raisonnablement s'attendre à le faire à l'abri de toute critique* ». Voir CourEDH, *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt, 20 septembre 1994, n° 13470/87, § 47.

La CCDH se rallie ainsi à l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française qui relève la difficulté de distinguer les femmes qui portent le voile intégral de manière volontaire, des femmes qui le portent de manière subie. Celle-ci estime que même pour celles qui revendiquent leur droit au port du voile intégral, « *il apparaît difficile de s'assurer de leur consentement réel, et des influences qu'elles ont pu subir* ». En partie du moins, pour cette commission, le port du voile intégral reflète l'idée d'une infériorité de la femme et peut être le résultat d'un « *endoctrinement [qui] peut, dans une certaine mesure, être assimilable à une dérive sectaire* »³⁹.

Pourtant, la CCDH est d'avis qu'une interdiction ne résoudra pas le problème parce que la mesure ne s'attaque pas aux causes sociales et culturelles et qu'elle ne s'adresse pas aux auteurs de l'oppression.

En fait, les conséquences d'une interdiction reposent uniquement sur la femme : la pénalisation du port du voile intégral signifie que seules les femmes voient leurs responsabilités engagées et se voient marginalisées tandis que ceux qui soutiennent le port de ce vêtement ne s'exposent à aucune mesure, et ce, alors qu'il s'agit d'une pratique issue d'un contexte culturel et social particulier.

Il convient aussi de se rendre à l'évidence que l'interdiction du voile intégral risque d'aboutir au résultat inverse de celui qui était implicitement recherché.

Ainsi, si celles qui avaient l'habitude de porter le voile intégral par conviction religieuse peuvent décider de l'enlever pour échapper à toute condamnation, elles se comportent en inadéquation avec leurs convictions religieuses. Alternativement, elles pourraient décider de restreindre leurs déplacements dans les lieux publics et elles seraient davantage isolées et marginalisées⁴⁰. À titre d'illustration, l'interdiction du voile intégral dans les hôpitaux risque ainsi de compromettre l'accès aux soins des femmes concernées⁴¹.

Pour celles qui se voient imposer le port du voile intégral et qui décideraient de l'enlever, elles risquent de se trouver exposées à l'oppression de la part de la communauté, la famille ou encore d'autres proches.

La CCDH estime qu'il est important de pénaliser celui qui force une femme à porter le voile intégral et de soutenir les femmes qui sont victimes d'une telle violence pour sortir de cette emprise. La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi ignorent ce problème.

Finalement, elles peuvent décider de continuer de porter le voile intégral en violation de la loi. Une étude menée en France et en Belgique montre que le harcèlement des femmes portant un voile intégral s'est encore renforcé à la suite de l'introduction de l'interdiction⁴².

Enfin, comme le montre l'exemple de la France, certaines femmes qui auparavant ne portaient pas de voile intégral, peuvent prendre la décision de le porter en réaction à

³⁹ Commission nationale consultative des droits de l'Homme (France), *Avis sur le port du voile intégral*, 21 janvier 2010.

⁴⁰ Voir Eva Brems, *Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings*, *Journal of Law and Policy*, 2014, Vol. 22 n° 2, pp. 516-551, p. 524.

⁴¹ Voir notamment Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Droits de l'homme en Europe : la complaisance n'a pas sa place. Points de vue de Thomas Hammerberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, éditions du Conseil de l'Europe, 2011, p. 45.

⁴² Voir Eva Brems, *Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings*, *Journal of Law and Policy*, 2014, Vol. 22 n° 2, pp. 516-551, p. 531.

l'interdiction, pour exprimer leur opposition et durcir ainsi leur position⁴³. Cela aurait une influence néfaste sur le « *vivre-ensemble* » dans la société, donnant en conséquence le résultat contraire à celui que le gouvernement voulait atteindre. Dans ce contexte, la CourEDH rappelle que « *le rôle des autorités [...] n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent* »⁴⁴.

La CCDH invite le gouvernement à institutionnaliser enfin l'éducation aux droits humains, et en particulier le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, à tous les niveaux et pour tous, hommes et femmes confondus, et ce, dès leur plus jeune âge. Elle devrait s'adresser également aux hommes migrants et demandeurs d'asile qui pratiquent la religion musulmane afin de les informer sur le « *vivre-ensemble* » des femmes et des hommes dans notre société.

III. Conclusions générales

Dans le contexte luxembourgeois et à l'heure actuelle, la CCDH estime que le projet de loi n'est pas compatible avec les droits de l'Homme parce que le caractère nécessaire de la restriction aux libertés individuelles des personnes concernées n'est pas suffisamment démontré.

Pour la CCDH, la réglementation actuelle permet suffisamment de protéger le « *vivre ensemble* » dans le milieu éducatif et professionnel ainsi qu'en matière de sécurité. La CCDH estime que des mesures pour promouvoir les droits des femmes et les principes structurants de la société luxembourgeoise permettent de mieux atteindre le but recherché.

IV. Recommandations

- La CCDH exhorte le gouvernement à reconsidérer l'opportunité politique de légiférer dans le sens proposé à l'heure actuelle et demande que des mesures moins restrictives soient envisagées.
- La CCDH invite le gouvernement à analyser les implications potentielles d'une interdiction sur les droits des femmes et à prévoir des mesures permettant d'éviter la marginalisation des femmes visées, les dangers de polarisation de la société luxembourgeoise et de stigmatisation d'une communauté religieuse.
- La CCDH invite le gouvernement à soutenir les femmes contraintes à porter le voile intégral et à réfléchir à une pénalisation des auteurs de telles contraintes.
- La CCDH invite ainsi le gouvernement à lancer des campagnes de sensibilisation et d'information, visant tant les hommes que les femmes, sur les

⁴³ Nassera Guezzan Azizi, *Atteinte à la liberté des femmes musulmanes*, d'Letzebuurger Land, 18 août 2017. Voir également Observatoire de la laïcité, *rapport annuel 2013-2014*, p. 84 relatif à l'application de la législation portant interdiction de la dissimulation du visage : « *Malgré les contraventions, ces différentes femmes continuent d'apparaître le visage dissimulé [...]. Pour une majorité de ces femmes, la dissimulation du visage est l'expression assumée de convictions religieuses [...]. Pour une minorité, généralement jeune, le port du voile intégral est un comportement tendant à la désobéissance civique et à la provocation.* »

⁴⁴ CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98, §§ 106-107.

droits des femmes et d'organiser une éducation civique visant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des chances et la dignité humaine.

- La CCDH souhaite que le gouvernement approfondisse la réflexion autour de l'intégration et analyse le « *vivre-ensemble* » de communautés diverses, adaptée au contexte luxembourgeois. Elle l'invite à encourager les dialogues, notamment interconfessionnels, pour atteindre une meilleure intégration de toutes les personnes présentes sur le territoire.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 23 janvier 2018

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

**Avis sur les rapports annuels 2015 et 2016 de la Commission
nationale pour la protection des données**

**AVIS
03/2018**

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 modifiée 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 »). Il convient de rappeler que la Présidente de la CNPD est membre avec voix consultative auprès de la CCDH. La CCDH a décidé d'aviser les rapports annuels 2015 et 2016 dans un seul avis.

La CCDH relève l'accroissement constant des activités de la CNPD en 2015 et 2016 dans le contexte d'un cadre législatif et jurisprudentiel européen et national en pleine évolution ainsi que l'adaptation du fonctionnement de la CNPD. La progression enregistrée ces dernières années s'est confirmée dans les trois axes des travaux de la CNPD – « *superviser et assurer la transparence* », « *informer et guider* » et « *conseiller et coopérer* » – et se reflète dans le nombre des notifications (2015 : + 19 % par rapport à 2014 ; 2016 : + 39 % par rapport à 2015), des autorisations au titre des formalités préalables (2015 : + 12 % par rapport à 2014 ; 2016 : + 30 % par rapport à 2015), des demandes de renseignements écrites (2015 : - 18 % par rapport à 2014 ; 2016 : + 3 % par rapport à 2015), des plaintes (2015 : + 5 % par rapport à 2014 ; 2016 : -15 % par rapport à 2015) et des contrôles (+ 59 % par rapport à 2014 ; 2016 : + 102 % par rapport à 2015). La CCDH salue la participation active de la CNPD aux travaux des instances européennes, son implication dans des conférences et événements publics ainsi que le dialogue entretenu avec le secteur public et privé à travers des prises de contact et des concertations.

1. Evolutions au niveau européen

Au niveau européen, un accord informel a été trouvé au sujet d'un paquet législatif relatif à la protection des données personnelles sous la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne en fin 2015. Officiellement adopté en 2016, ce paquet est composé de deux actes législatifs, à savoir le *règlement général sur la protection des données*¹ (ci-après : « *règlement général* ») et la *directive relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale*² (ci-après : Directive « *matière pénale* »). Le paquet est sensé entrer en vigueur en mai 2018. Dans la foulée, une réforme concernant les données des dossiers passagers a été adoptée³. Les trois actes européens nécessitent des lois de transposition ou de mise en œuvre. Ainsi, en 2017, le gouvernement a présenté trois projets de loi visant à transposer la directive « *matière pénale* » et la directive « *PNR* » et à mettre en œuvre le *règlement général*⁴. À l'horizon de 2018, le *règlement général sur la protection des données*

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, et abrogeant la directive 95/46/CE, JO L 119/1 du 4 mai 2016. Ce règlement entre en application le 25 mai 2018.

² 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, JO L 119/89 du 4 mai 2016.

³ Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, JO L 119/132 du 4 mai 2016 (ci-après : Directive « PNR »).

⁴ Directive « PNR » : Projet de loi n° 7151 ; Directive « *matière pénale* » : Projet de loi n° 7168 ; Mise

prévoit notamment la mise en place d'un guichet unique qui permettra de s'adresser à une seule autorité de contrôle nationale qui coordonnera, le cas échéant, son travail et ses décisions avec ses homologues des autres Etats européens concernés.

Pour les entreprises, l'interlocuteur sera déterminé par leur établissement principal, défini soit par la localisation du siège principal ou du siège décisionnel en matière de traitement des données. Pour les personnes physiques concernées, l'autorité de contrôle compétente sera en principe déterminée par leur lieu de résidence habituelle. Les autorités de contrôle collaboreront pour aboutir à une décision commune.

Le cadre institutionnel européen se trouve modifié, notamment par la mise en place du Comité européen de protection des données, qui remplacera le groupe de travail « G29 »⁵. Ce Comité permettra d'organiser la coopération renforcée entre les autorités nationales et d'assurer la cohérence de l'application de la loi, le cas échéant, par des décisions contraignantes pour les autorités de contrôle nationales. La CCDH soutient les démarches entreprises par la CNPD pour se préparer à ces changements normatifs et institutionnels.

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a développé sa jurisprudence en matière de protection des droits fondamentaux, en particulier en jugeant les accords « *Safe Harbour* » conclus entre l'UE et les Etats-Unis, invalides par rapport au droit européen⁶. Ces accords permettaient depuis le début des années 2000 de transférer des données personnelles aux Etats-Unis, étant accepté par l'Union européenne que le cadre normatif des Etats-Unis était adéquat. L'annulation des accords « *Safe Harbour* » a engendré la conclusion, en 2016, d'un nouvel accord avec les Etats-Unis, le « *bouclier de protection des données UE-États-Unis* » « *EU-US Privacy Shield Framework* »⁷.

La CCDH salue l'implication active de la CNPD aux travaux du groupe de travail « G29 » qui s'est prononcé entre autres sur les récents développements

en œuvre du *règlement général* : Projet de loi n° 7184. L'avis de la CJUE sur l'accord « *PNR* » entre l'UE et le Canada (CJUE, *avis 1/15*, 26 juillet 2017) pourrait compliquer la transposition de la directive « *PNR* », puisque les incompatibilités relevées par la CJUE peuvent en partie s'appliquer *mutatis mutandis* à cette directive. La CCDH a émis un avis sur le projet de loi n° 7168 et le projet de loi n° 7184 : CCDH, *avis n° 4/2018*, 13 décembre 2017.

⁵ Le groupe de travail « G29 » existe depuis 1995. Par rapport au groupe de travail « G29 », le comité prévu par le *règlement général* aura des compétences accrues, notamment par la possibilité d'émettre des avis contraignants.

⁶ CJUE, Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner (« *Safe Harbour* decision »), arrêt, 6 octobre 2015, C-362/14. Cet arrêt fait suite à deux autres affaires : CJUE, Google Spain SL & Google Inc. c. Agencia de Protección de Datos (AEPD) & Mario Costeja González, 13 mai 2014, C-131/12 ; CJUE, Digital Rights Ireland et al., 8 avril 2014, C-293/12 & C-594/12.

⁷ Cet accord se traduit, outre des engagements de la part des Etats-Unis, en particulier par la Décision d'exécution (UE) 2016/1250 de la Commission du 12 juillet 2016 conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'adéquation de la protection assurée par le bouclier de protection des données UE-États-Unis, JO L 207/1 du 1 août 2016. Cette décision fait l'objet de certaines critiques, notamment de la part du groupe de travail « G29 » : Groupe de travail « G29 », Opinion 01/2016 on the EU-U.S. Privacy Shield draft adequacy decision, 13 avril 2016. Elle fait l'objet de deux recours : Tribunal de l'Union européenne, Digital Rights Ireland c. Commission européenne, affaire pendante, T-670/16 ; Tribunal de l'Union européenne, La Quadrature du Net et al. c. Commission européenne, affaire pendante, T-738/16. Cet accord a été soumis à un premier examen à l'automne 2017 donnant lieu à des recommandations en vue de l'amélioration du dispositif de la part de la Commission européenne à l'attention des autorités américaines. Commission européenne, premier rapport annuel sur le fonctionnement du bouclier de protection des données UE-États-Unis, 18 octobre 2017, COM(2017) 611 final.

jurisprudentiels et sur certaines propositions législatives et prépare activement la mise en place de la réforme adoptée au niveau européen.

2. Evolutions au niveau national

A. Avis de la CNPD

Parmi toutes ses activités, les avis sur des projets de loi et règlements grand-ducaux figurent au cœur des réflexions et travaux de la CNPD. Elle s'est ainsi prononcée sur treize (en 2015) et trente (en 2016) projets de loi ou mesures réglementaires (contre 8 en 2014). La CNPD limite ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données. Ses avis plus spécialisés sont ainsi complémentaires à ceux émis par la CCDH sur les mêmes thématiques. La CCDH a été particulièrement attentive à quatre avis de la CNPD émis en 2015 et quatre avis émis en 2016.

Le projet de loi n° 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 a fait l'objet d'un avis de la CNPD⁸. Cet avis et le projet de loi s'inscrivent dans le prolongement de l'arrêt « *Digital Rights* » de la CJUE qui invalide la directive 2006/24/CE⁹. Le projet de loi considéré n'a pas encore abouti. La CNPD regrette que le projet de loi ne prévoit pas d'exception relative aux communications de personnes soumises au secret professionnel et aux communications de journalistes. La CCDH rejoint cet avis. La CNPD relève que, selon les normes pertinentes, les dispositions essentielles visant à assurer la confidentialité et la sécurité doivent figurer dans la loi alors que le projet de loi prévoit l'adoption d'un règlement grand-ducal. La CNPD et la CCDH invitent le gouvernement à lui soumettre le projet de règlement grand-ducal prévu par le projet de loi. Dans son avis, la CCDH estime qu'une évaluation serait souhaitable sur le principe de la conservation des données dans son ensemble eu égard aux résultats d'autres méthodes d'enquête ayant un degré d'efficacité similaire tout en étant moins attentatoire aux droits fondamentaux. La CNPD s'interroge sur l'étendue des infractions pour lesquelles des données conservées pouvaient être utilisées à des fins répressives, et a estimé que le champ d'application devrait être défini de manière aussi limitative que possible. Dans ce sens, dans son avis, la CCDH considère que la liste proposée est trop vaste et comporte des infractions qui ne semblent pas « suffisamment graves pour justifier une telle ingérence », tel que formulé par la CJUE dans son arrêt.

L'avis de la CNPD au sujet du projet de loi n° 6820 portant modification de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne, du Code d'instruction criminelle et du Code pénal a également retenu l'attention de la CCDH¹⁰.

⁸ CNPD, *Délibération n° 228/2015*, 19 juin 2015. Voir également l'avis de la CCDH : CCDH, *Avis n° 5/2015*.

⁹ Voir également CNPD, *Délibération n° 214/2014*, 13 mai 2014. CJUE, *Digital Rights Ireland et al.*, 8 avril 2014, C-293/12 & C-594/12. Dans le prolongement de l'arrêt « *Digital Rights* », la CJUE a poursuivi sa jurisprudence dans : CJUE, *Tele2 Sverige AB c. Post- och telestyrelsen & Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson et al.*, 21 décembre 2016, C-203/15 & C-698/15. Voir également, dans le même sens, concernant la collecte généralisée et indifférenciée de données personnelles : CourEDH, *Roman Zakharov c. Russie*, 4 décembre 2015, n° 47143/06 ; CourEDH, *Szabó et Vissy c. Hongrie*, 12 janvier 2016, n° 37138/14 ; CourEDH, *Ayçaguer c. France*, 22 juin 2017, n° 8806/12.

¹⁰ CNPD, *Délibération n° 259/2015*, 2 juillet 2015. Voir également l'avis de la CCDH : CCDH, *Avis n°*

Dans l'ensemble, le législateur a suivi les recommandations de la CNPD, y compris celles formulées dans un avis précédent¹¹. En particulier, la CCDH et la CNPD accueillent favorablement l'encadrement de l'utilisation du bulletin n° 3 dans les procédures de recrutement. Cependant, certaines imprécisions persistent dans la loi du 23 juillet 2016¹², notamment au sujet du consentement pour la délivrance directe d'un bulletin du casier judiciaire et de la durée de conservation des inscriptions au casier, questions que la CNPD et la CCDH soulèvent dans leurs avis respectifs.

La CNPD et la CCDH ont aussi avisé le projet de loi n° 6759 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 et le projet de loi n° 6762 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* »¹³. La CNPD regrette de ne pas avoir été consultée lors de la phase de négociation. Cette critique est partagée par la CCDH, en particulier puisqu'il est difficile d'amender un accord signé. Dans cet avis, la CNPD s'interroge sur le niveau de protection des droits des personnes concernées, en particulier aux Etats-Unis, mais également au niveau national. La CCDH et la CNPD émettent un avis critique au sujet de ces deux accords. Dans son avis complémentaire, la CNPD s'interroge pour le surplus sur la relation avec l'accord-cadre conclu entre l'Union européenne et les Etats-Unis, entré en vigueur début 2017¹⁴.

Le projet de loi n° 6779 relative à la protection internationale et la protection temporaire, qui visait principalement la transposition de la directive 2013/32/UE¹⁵ a abouti à la loi du 18 décembre 2015¹⁶. La CCDH note que plusieurs recommandations incluses dans l'avis de la CNPD¹⁷ n'ont pas été suivies, en particulier sur l'encadrement et l'utilisation de la base de données comportant les données des demandeurs de protection internationale.

La CNPD s'est prononcé à plusieurs reprises au sujet de la réforme relative à la menace terroriste dans des avis relatifs au projet de loi n° 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

07/2015.

¹¹ CNPD, *Délibération n° 304/2012*, 25 octobre 2012.

¹² Mém. A n° 154 du 4 août 2016, p. 2640.

¹³ CNPD, *Délibération n° 366/2015*, 30 juillet 2015. Voir également l'avis complémentaire de la CNPD : CNPD, *Délibération n° 586/2016*, 20 juin 2016, ainsi que l'avis de la CCDH : CCDH, *Avis n° 09/2015*.

¹⁴ Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la protection des informations à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière, JO L 336/3 du 10 décembre 2016.

¹⁵ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO L 180/60 du 29 juin 2013.

¹⁶ Mém. A n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6178. Voir également, sur la même thématique, la Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, Mém. A. n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6201, ainsi que CCDH, *Avis n° 10/2015*.

¹⁷ CNPD, *Délibération n° 476/2015*, 16 octobre 2015. Voir également l'avis de la CCDH : CCDH, *Avis n° 04/2015*.

terroriste¹⁸. La CCDH s'est aussi exprimée au sujet de ce projet de loi¹⁹. Les deux institutions restent particulièrement attentives aux mesures de surveillance quant à l'impact sur le respect du droit à la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel, notamment de personnes non suspectées. L'accent est mis sur les garanties procédurales en amont et en aval de mesures de surveillance, sur le droit à l'information et sur les délais d'effacement des données collectées.

En amont de l'adoption de la *loi relative à la nationalité luxembourgeoise*²⁰, la CNPD et la CCDH ont contribué aux débats²¹ par leurs avis. La CNPD a en particulier formulé des recommandations détaillées concernant la mise en place d'une base de données en matière de nationalité. Une partie des recommandations de la CNPD n'ont malheureusement pas été intégrées dans le texte final.

Le projet de loi n° 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 États membres de l'Union européenne ; (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 fait l'objet d'un avis de la CNPD²² (ce projet de loi doit être lu ensemble avec les projets de loi n° 7168 et n° 7184²³). De manière générale, le projet de loi ne contient pas suffisamment de garanties en matière de sécurité des données, de voies de recours et sanctions pour dissuader ou sanctionner des abus et des accès non autorisés. Les échanges des données avec des institutions et États européens ou des États tiers devraient être mieux conditionnées au respect de critères permettant de vérifier la finalité de l'échange, en particulier quand le transfert se fait vers un État tiers. La transmission de données entre la Police grand-ducale et d'autres administrations devrait être également plus clairement encadrée. L'appréciation de la CNPD devra être prise en compte dans la discussion des projets de loi n° 7168 et n° 7184.

La création d'une *unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'État* (CSEE) et la refonte correspondante de la *loi portant réorganisation du CSEE* ont fait l'objet d'un long dialogue institutionnel auquel la CNPD et la CCDH ont contribué par leurs avis²⁴. La réforme a été entérinée par le législateur en 2017²⁵. Dans son avis complémentaire

¹⁸ CNPD, *délibération n° 147/2016*, 23 février 2016 ; CNPD, *délibération n° 803/2016*, 14 septembre 2016. La CNPD continue de suivre de près ce dossier : CNPD, *délibération n° 279/2017*, 30 mars 2017 ; CNPD, *délibération n° 395/2017*, 10 mai 2017.

¹⁹ CCDH, avis n° 01/2016.

²⁰ *Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise*, Mém. A n° 289 du 17 mars 2017, p. 1. Dossier parl. n° 6977.

²¹ CNPD, *délibération n° 837/2016*, 14 octobre 2016. CCDH, avis n° 02/2016.

²² CNPD, *délibération n° 966/2016*, 17 novembre 2016. CCDH, avis n° 03/2016.

²³ Voir *supra*, notes 1, 2 & 4, et en particulier l'avis de la CCDH : sur les projets de loi n° 7168 et n° 7184 : CCDH, *avis n° 4/2018*, 13 décembre 2017.

²⁴ Le projet de loi n° 6593 a été introduit en 2013. Voir les différents avis : CNPD, *Délibération n° 386/2013*, 25 juillet 2013 ; CCDH, *avis n° 05/2014* ; et les avis complémentaires : CNPD, *Délibération n° 252/2016*, 4 mars 2016 ; CCDH, *avis 06/2016* ; CCDH, *avis n° 05/2017*.

²⁵ *Loi du 29 août 2017 portant modification (1) de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; (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*

de 2016, la CNPD s'est concentrée avant tout sur les trois fichiers de données à caractère personnel²⁶. La CCDH est satisfaite de constater que les recommandations de la CNPD ont été prises en compte dans la loi.

B. Développements en cours

La CCDH salue l'engagement pris par le gouvernement de renforcer progressivement les effectifs et ressources de la CNPD. La CCDH note avec satisfaction que lors de la mise en œuvre du paquet européen en matière de protection des données par les projets de loi n° 7184 et n° 7168²⁷, le contrôle du traitement des données en matière pénale sera aussi réformé. La CCDH salue le transfert prévu des compétences de l'Autorité de contrôle spécifique « *article 17* »²⁸ vers la CNPD, permettant de répondre aux critiques répétées que celle-ci ne dispose pas de budget ou de personnel dédié et que le règlement grand-ducal prévu par la *loi modifiée du 2 août 2002* relatif à l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité de contrôle spécifique n'a pas été adopté. Ainsi, la CCDH s'attend à une nette amélioration des conditions institutionnelles et matérielles dans lesquelles le contrôle dans ce domaine s'opère. La CCDH reste vigilante quant aux ressources effectivement allouées à cette activité.

La CCDH prend note que la refonte proposée du cadre législatif de la CNPD contenue dans le projet de loi n° 7184 ne prévoit plus explicitement le fait que la CCDH avise le rapport annuel de la CNPD et regrette de ne pas avoir été consulté préalablement sur ce changement²⁹. Elle rappelle que la protection des données à caractère personnel est un droit fondamental et à ce titre, relève de la compétence générale de la CCDH.

3. Conclusions et recommandations de la CCDH

- La CCDH constate le caractère exhaustif des rapports annuels 2015 et 2016 de la CNPD.
- La CCDH se réjouit de l'engagement constant et réitéré de la CNPD au cours des deux années précédentes, y compris au niveau européen.
- La CCDH soutient les démarches entreprises par la CNPD pour s'adapter aux nouveautés normatives et institutionnelles.
- La CCDH partage les interrogations de la CNPD sur la compatibilité des accords conclus avec les Etats-Unis à l'égard du droit national et européen.
- La CCDH reste vigilante au sujet des moyens de surveillance en matière de lutte antiterroriste et la CCDH félicite la CNPD de ses interventions répétées dans ce dossier.

23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; (4) de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale, Mém. A n° 816 du 21 septembre 2017, p. 1. L'unité de sécurité du CSEE est opérationnelle depuis novembre 2017.

²⁶ CNPD, Délibération n° 252/2016, 4 mars 2016.

²⁷ Voir l'avis de la CCDH sur ces deux projets de loi : CCDH, *avis n°4/2018*, 13 décembre 2017.

²⁸ *Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*, Mém. A n° 91 du 13 août 2002. L'Autorité de contrôle spécifique est chargée de contrôler les traitements de données effectués par la Police, le Service de Renseignement de l'Etat, les Douanes et l'Armée. Elle est composée par le Procureur général d'Etat (ou son délégué) et par deux membres de la CNPD.

²⁹ Voir également CCDH, *avis n°4/2018*, 13 décembre 2017.

- La CCDH invite le gouvernement à associer la CNPD en amont à d'éventuels accords portant sur des thématiques liées au traitement de données personnelles.
- La CCDH suit avec intérêt l'attribution de nouvelles compétences à la CNPD concernant les traitements de données en matière pénale dans le cadre de la mise en œuvre du paquet européen.
- La CCDH salue l'engagement du gouvernement de mettre progressivement des moyens supplémentaires à disposition de la CNPD et invite ce dernier à poursuivre ces efforts, en particulier à la lumière des nouvelles compétences que ladite commission sera appelée à exercer.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2017.

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

**Avis sur (1) le projet de loi 7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification de certaines lois et
(2) le projet de loi 7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016**

**AVIS
04/2018**

1. Introduction

Conformément à l'article 2 (1) de la *loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg* (CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de *loi 7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (...)* et par le service des médias et des communication du ministère d'Etat pour donner son avis sur le projet de *loi 7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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 (...)*. La CCDH a décidé de traiter dans un même avis ces deux projets de loi, ceux-ci étant intimement liés.

La législation nationale¹ et européenne² en matière de la protection des données est en plein changement, principalement en réaction aux profondes mutations au niveau technologique.

¹ Outre les deux projets de loi sous considération, la présentation de plusieurs textes législatifs au niveau national en témoigne : (1) *Projet de loi n° 6921 adaptant la procédure pénale aux besoins liés à la menace terroriste et portant modification (1) du Code de procédure pénale, (2) de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, (3) de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques*. Voir CCDH, avis n° 01/2016, Doc. parl. n° 6921/02. (2) *Projet de loi n° 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 États membres de l'Union européenne ; (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*. Voir CCDH, avis n° 05/2016, Doc. parl. n° 6976/02. (3) *Projet de loi n° 7049 portant 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*. (4) *Projet de loi n° 7151 relative au traitement des données des dossiers passagers dans le cadre de la prévention et de la répression du terrorisme et de la criminalité grave*. Ce projet de loi vise à transposer de la Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, JO L 119/132 du 4 mai 2016. La CJUE s'est prononcé en défaveur d'un accord « PNR » entre l'UE et le Canada : CJUE, avis n° 1/15. Il faudra prendre cet avis en compte lors de la transposition de la directive.

² Une proposition vise à aligner le régime applicable aux institutions européennes : Commission européenne, *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 par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE*, 10 janvier 2017, COM(2017) 8 final ; Des réflexions sont aussi en cours pour réformer les dispositions relatives aux communications électroniques : Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel dans les communications électroniques et abrogeant la directive 2002/58/CE (règlement « vie privée et communications électroniques »)*, 10 janvier 2017, COM(2017) 10 final. Cette proposition aura un impact sur la législation nationale en vigueur : *Loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques*, Mém. A n° 172 du 10 août 2011, p. 2941.

A. Paquet législatif européen

Les deux projets de loi sous considération dans cet avis mettent en œuvre et transposent le paquet législatif européen « *protection des données* » composé du « *règlement général sur la protection des données* »³ (ci-après règlement général ou règlement européen) et de la « *directive relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale* »⁴ (ci-après directive « *matière pénale* » ou directive européenne). La réforme est sensée accroître la protection des droits et libertés fondamentales des citoyens européens. Le paquet vise à établir une juste balance entre la collecte, le partage et le traitement des données à caractère personnel pour des motifs légitimes et le respect des droits fondamentaux tels que protégés par la CEDH (art. 8), la CDFUE (art. 7 & 8) et les traités de l'UE (art. 16 TUE), avant tout le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel.

B. Paquet législatif national

La directive et le règlement européens constituent deux piliers de la même réforme. Le fait d'adopter deux textes au niveau européen, pour des raisons de compétences des institutions européennes et du respect du principe de subsidiarité, ne signifie pas qu'il faille procéder nécessairement de la même manière au niveau national. Ensemble, les deux projets de lois visent à réformer en profondeur le cadre institutionnel et les dispositions matérielles en matière de protection des données, quel que soit la finalité du traitement des données.

Le projet de loi n° 7184 contient une refonte de la loi organique portant création de la « *Commission nationale de la protection des données* » (ci-après CNPD), abrogeant dans la foulée la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (loi de 2002). Le projet de loi prévoit également l'adaptation de la législation nationale aux nouvelles règles européennes, en particulier découlant du règlement européen, et pour partie découlant de la directive européenne.

Le projet de loi n° 7168 transpose d'une part les dispositions matérielles relatives aux traitements de données à caractère personnel en matière pénale issues de la directive européenne et d'autre part des dispositions institutionnelles spécifiques relatives aux traitements de données dans le domaine judiciaire.

³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (...), JO L 119/1 du 4 mai 2016. Ce Règlement entre en application le 25 mai 2018 et remplace la *Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*, JO L 281/31 du 23 novembre 1995. La *Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*, Mém. A n° 131 du 8 août 2007 p. 2339, en est la loi de transposition.

⁴ *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*, JO L 119/89 du 4 mai 2016. Le délai de transposition court jusqu'au 6 mai 2018.

Les nombreuses références croisées, en particulier dans le domaine pénal, soulignent que les deux projets de loi sont intrinsèquement liés⁵. Certaines dispositions relatives au fonctionnement de la CNPD se chevauchent entre les deux textes.

Dans le projet de loi n° 7184, aucune référence aux droits fondamentaux n'a été maintenue, contrairement à la loi de 2002, qui consacre ce lien à son article premier. Le lien avec le droit fondamental de la protection des données est relégué à l'exposé des motifs et aux commentaires des articles⁶.

Alors que la directive européenne, que le projet de loi n° 7168 vise à transposer, précise dans son article premier que « *les États membres [...] protègent les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, et en particulier leur droit à la protection des données à caractère personnel* », le projet de loi reste muet au sujet de l'objectif de la protection des droits fondamentaux.

La CCDH estime que les deux projets législatifs doivent être interprétés à la lumière du droit fondamental à la protection des données. **Elle suggère qu'une référence à ce droit fondamental soit introduite dans les deux textes⁷.**

Les auteurs du projet de loi n° 7168 n'ont pas souhaité introduire de dispositions particulières qui établiraient un niveau de protection plus élevé de ce qui est prévu dans la directive alors que celle-ci clarifie explicitement qu'elle « *n'empêche pas les États membres de prévoir des garanties plus étendues [...] pour la protection des droits et des libertés des personnes concernées à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes* »⁸.

Dans l'ensemble, les auteurs du projet de loi n° 7168 ne s'écartent pas du libellé de la directive et reprennent la majorité des dispositions de la directive sans y apporter des clarifications et des adaptations nécessaires au contexte institutionnel et réglementaire national. Dans le commentaire des articles, les auteurs estiment que de nombreux points seront développés par la pratique et par les décisions des autorités compétentes. Or, ces commentaires restent trop souvent lapidaires et évasifs sur la pratique actuelle et ne donnent que peu d'indications quant à l'interprétation à donner à des dispositions clés du projet de loi. Ces imprécisions risquent d'être potentiellement au détriment de la protection du droit fondamental à la protection des données personnelles en laissant une trop grande latitude aux différents acteurs. Etant donné le caractère sensible du domaine d'activité couvert par le projet de loi n° 7168, la CCDH ne peut se satisfaire de cette situation.

La CCDH regrette la transposition *a minima* de la directive par des dispositions vagues et estime que celle-ci pourrait porter préjudice à la sécurité juridique des justiciables.

⁵ Voir notamment Art. 3 § 15 projet de loi n° 7168 et art. 6 (2) projet de loi n° 7184.

⁶ Doc. parl. 7184/00 pp. 17, 18.

⁷ Voir également CCDH, *avis n° 05/2016 relatif au projet de loi n° 6976 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière (...)*, 7 juillet 2016, Doc. parl. n° 6976/02, p. 2.

⁸ Directive « *matière pénale* », art. 1 § 3.

C. Un cadre institutionnel et réglementaire renouvelé

La réforme consacre un cadre institutionnel remanié (1). La protection des données en matière pénale est encadrée par de nouvelles dispositions issues d'une transposition *a minima* de la directive européenne (2).

En dehors du domaine pénal, la plupart des règles matérielles en matière de protection des données sont fixées au niveau européen par le règlement 2016/679. La CCDH concentre ses remarques à quelques éléments spécifiques dans le contexte législatif luxembourgeois.

2. Un cadre institutionnel remanié

La compétence générale de la « nouvelle » CNPD constitue la règle, y compris pour les traitements effectués dans le domaine pénal (A). Une autorité spécifique est créée pour les traitements effectués par les juridictions judiciaires, répressives et administratives, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles (B). De nouvelles règles de fond de droit commun prévoient une plus grande responsabilisation des acteurs publics (C).

A. Une « nouvelle » CNPD aux compétences élargies

D'après le projet de loi n° 7184, la « nouvelle » CNPD aux compétences élargies voit le jour. Celle-ci s'insère dans un paysage institutionnel européen remanié dans lequel la collaboration entre institutions nationales et européennes joue un rôle prépondérant⁹. Pour faire face à ses nouvelles missions, la CNPD est en cours de renforcement (i).

D'après l'article 6 (1) du projet de loi n° 7184, la CNPD détient une compétence générale et par défaut relative au contrôle de tout traitement de données à caractère personnel. Ses missions et ses pouvoirs découlent largement du règlement européen. Certaines dispositions du règlement nécessitent pourtant une mise en œuvre par la législation nationale (« *clauses d'ouverture* ») et les commentaires de la CCDH se concentrent en priorité sur celles-là. La CNPD se voit octroyer également une nouvelle compétence pour les traitements dans le domaine pénal (ii), en vertu des projets de loi n° 7168 & 7184.

i. Le renforcement des moyens de la CNPD

D'après l'article 9 de ce projet, la « nouvelle » CNPD tire une grande partie de ses compétences et de son mandat directement du règlement européen 2016/679. Elle aura en particulier des nouvelles possibilités de contrôle *ex post*, couplées à de réels pouvoirs de sanctions pécuniaires ou non-pécuniaires. À titre d'illustration, la CNPD peut décider de sanctions financières considérables, pouvant aller jusqu'à 20 millions

⁹ Le « comité européen de la protection des données », composé par des représentants des autorités de contrôle nationales et du Contrôleur européen de la protection des données, va assurer dès mai 2018 la cohérence des mesures prises par les autorités de contrôle nationales. Ce comité remplace le groupe de travail « article 29 » qui coordonne actuellement le travail des autorités de contrôle nationales. Règlement général, articles 56, 60-68, 70, *inter alia*. L'autorité de contrôle luxembourgeoise, la CNPD, est considérablement sollicitée au sujet de traitements de données ayant un aspect transfrontalier et son travail sera influencé par les activités du comité européen.

d'Euro ou 4 % du chiffre d'affaire annuel mondial en cas de violation des règles en matière de protection des données¹⁰. La CNPD peut aussi décider de prendre des mesures correctives, et elle peut ainsi entre autres ordonner l'effacement ou la destruction de données et interdire temporairement ou définitivement un traitement.

Il est à saluer que la CNPD peut aussi imposer des amendes administratives aux personnes morales de droit public et à l'Etat selon les articles 49 respectifs des deux projets de loi.

Il ressort de l'article 49 du projet de loi n° 7168 et du commentaire y afférant que, dans les cas d'un « *fait justifiant la sanction ou l'astreinte [...] commis intentionnellement* », la sanction est à la charge du fonctionnaire ou de l'employé d'Etat responsable. Il n'est pas clarifié comment l'intention de l'auteur sera établie et si cette détermination revient à la CNPD. La CNPD ne semble pas l'autorité adéquate pour se prononcer sur cette question.

Cela risque aussi de compliquer le travail de la CNPD, d'autant plus que dans ces cas-là, des garanties procédurales devraient être prévues. Ainsi, la CCDH invite les auteurs à clarifier ces dispositions.

Par ailleurs, le projet de loi mérite d'être précisé sur l'accès à la justice par la CNPD, en particulier l'accès à la Cour européenne de justice en vertu de la jurisprudence *Schrems*. La CJUE a estimé que l'autorité de contrôle doit pouvoir saisir les tribunaux nationaux en cas de doute sur la légalité d'un acte de l'Union européenne, en particulier les décisions d'adéquation de la Commission. Les tribunaux nationaux pourront ensuite formuler une question préjudicielle pour clarifier la question¹¹. La CCDH rejoint l'avis de la CNPD que le projet de loi doit être revue pour se conformer aux exigences de la jurisprudence *Schrems*.

Dans le même ordre d'idées, les modalités de l'action en cessation doivent être clarifiées pour établir d'une part si la CNPD doit introduire une demande sur le fond et d'autre part quelle durée et quel effet la décision de suspension provisoire déploie¹².

¹⁰ Ces sanctions sont collectées par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et n'alimentent pas le budget de la CNPD. Voir les précisions dans CNPD, *avis de la CNPD relatif au projet de loi n° 7168 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification de certaines lois*, Délibération n° 7149/2017 du 28 décembre 2017, Doc. parl. 7168/04, p. 14.

¹¹ Voir CNPD, *avis de la CNPD relatif au projet de loi n° 7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, portant modification de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et abrogeant la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*, Délibération n° 1050/2017 du 28 décembre 2017, pp. 7-8.

¹² Voir CNPD, *avis de la CNPD relatif au projet de loi n° 7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, portant modification de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et abrogeant la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*, Délibération n° 1050/2017 du 28 décembre 2017, pp. 16-17.

Tout comme prévu dans la loi de 2002, la CNPD doit présenter un rapport annuel sur ses activités. Dans ce sens, l'article 12 du projet de loi n° 7184 met en œuvre l'article 59 du règlement européen et l'article 59 de la directive européenne. Contrairement à la loi de 2002, l'article 12 du projet de loi n° 7184 ne prévoit plus explicitement le fait que la CCDH avise le rapport annuel de la CNPD. La CCDH en prend note et regrette de ne pas avoir été consultée préalablement sur la pertinence et les raisons de cette modification. Elle estime que la pratique actuelle aurait été compatible avec la mise en œuvre des dispositions européennes qui envisagent la transmission à « *d'autres autorités désignés par le droit de l'Etat membre* ». La protection des données à caractère personnel est un droit fondamental et à ce titre, relève de la compétence générale de la CCDH.

Le nombre et la complexité des traitements de données à caractère personnel s'accroissent et engendrent une augmentation du travail de la CNPD. **La CCDH salue les efforts de réorganisation des services entrepris par la CNPD en vue de l'entrée en vigueur de la réforme. La CCDH note avec satisfaction que la CNPD anticipe l'évolution de ses pouvoirs d'enquête par la création d'un service de contrôle et d'investigations¹³.** Le gouvernement a programmé un renforcement du budget de la CNPD dès 2016 afin de permettre le recrutement nécessaire de spécialistes. Outre un renforcement du personnel déjà en cours, le projet prévoit la création d'un quatrième poste de « *Commissaire* ». Au vue des implications de la réforme, en particulier de l'élargissement des compétences pour les affaires pénales et pour les affaires transfrontalières, **la CCDH salue l'engagement du gouvernement à assurer un renforcement graduel des moyens humains de la CNPD.**

ii. La compétence de la CNPD, en tant qu'« *autorité de contrôle administrative* », dans le domaine pénal

Dans le domaine du « *traitement des données à caractère personnel en matière pénale* », en vertu des dispositions 6 (2) et 10 du projet de loi n° 7184 et les dispositions 3 (15) (a) et 40 du projet de loi n° 7168, la CNPD devient l'« *autorité de contrôle administrative* » « *compétente pour contrôler et vérifier le respect des dispositions* » relatives au domaine pénal tel que issues du projet de loi n° 7168. Cette approche permet d'harmoniser les règles à la fois pour ceux opérant des traitements de données et pour les citoyens. **La CCDH salue l'unification du cadre institutionnel.**

La CNPD, en tant qu'autorité de contrôle en matière pénale, remplace l'actuelle « *Autorité de contrôle spécifique 'Article 17'* » établi en vertu de la loi de 2002¹⁴. L'« *Autorité de contrôle spécifique 'Article 17'* » ne dispose à l'heure actuelle pas de ressources propres, ni financières ni en personnel, et le cadre réglementaire l'entourant est incomplet puisque le règlement grand-ducal prévu par la loi de 2002 n'a jamais été adopté¹⁵. Pour assurer le fonctionnement de l'actuelle autorité de contrôle

¹³ Voir notamment CCDH, *avis n° 3/2018 sur les rapports d'activités 2015 et 2016 de la CNPD*, 13 décembre 2017.

¹⁴ Nom découlant de l'article 17 de la loi de 2002. Le règlement grand-ducal prévu par cette disposition n'a jamais été adopté. L'autorité est composée du Procureur Général d'Etat (ou délégué) (présidence) et de deux membres de la CNPD.

¹⁵ Voir notamment CCDH, *avis n° 04/2016*, (Avis sur le rapport d'activités 2014 de la [CNPD], p. 6. *Autorité de contrôle spécifique 'Article 17', rapport rendant compte de l'exécution de la mission de l'autorité de contrôle pendant les années 2014 et 2015*, pp. 4-5.

spécifique 'Article 17', les tâches administratives sont effectuées par les membres de la CNPD dans les limites du budget de celle-ci. Le Procureur général d'Etat n'est plus représenté dans la nouvelle autorité de contrôle administratif.

À l'image de l'autorité de contrôle existante, en vertu de l'article 2 du projet de loi n° 7168, la CNPD sera responsable pour le contrôle des traitements de données effectués par la Police, le Service de renseignement de l'Etat, les Douanes et l'Armée. En vertu des articles 10 et 16 du projet de loi n° 7184, la CNPD détient des missions et pouvoirs spécifiques dans ce domaine. Pour comprendre les tâches qui incomberont à la CNPD en tant qu'autorité de contrôle administrative dans le domaine pénal, il est nécessaire de lire les deux projets de loi en parallèle, en particulier les articles 11, 15, 16 du projet de loi n° 7184 et les dispositions matérielles du projet de loi n° 7168, principalement les articles 1^{er} à 39.

La CCDH relève positivement le changement de la composition de l'autorité de contrôle administrative, en ce qu'il garantit l'indépendance de la CNPD en adéquation avec les articles 41 et 42 de la directive européenne. La CCDH est confiante que ce transfert améliore les conditions de travail de l'autorité de contrôle et répond aux critiques répétées qui ont pu être formulés par le passé à l'égard de l'autorité de contrôle. Elle estime en effet que la CNPD peut fournir les moyens et conditions nécessaires pour améliorer considérablement le contrôle des traitements dans ce domaine. **La CCDH salue le transfert des compétences de l'autorité de contrôle spécifique 'Article 17' vers la CNPD.**

B. La création d'une « autorité de contrôle judiciaire »

D'après l'article 41 (1) du projet de loi n° 7168, une nouvelle « *autorité de contrôle judiciaire* » voit le jour. S'agissant du domaine sensible des activités juridictionnelles, il convient de s'attarder sur cette autorité qui vient compléter la CNPD, notamment pour déterminer sa place dans le paysage institutionnel et son interaction avec les principes de fonction de la justice, dont l'indépendance.

i. Le droit applicable aux juridictions des deux ordres et l'interaction entre les deux projets de loi

Pour le législateur européen, il est admis que les dispositions matérielles de la directive et du règlement s'appliquent « *aux activités des juridictions et autres autorités judiciaires* »¹⁶. Les considérants des deux instruments européens précisent de plus que le droit de l'Union européenne ou le droit national peut contenir des précisions quant au « *traitement des données à caractère personnel par les juridictions et les autres autorités judiciaires, notamment pour ce qui est des données à caractère personnel figurant dans les décisions judiciaires* »¹⁷. Contrairement à l'avis des juridictions administratives¹⁸, les règles matérielles peuvent s'appliquer aux activités juridictionnelles, y compris à celles des juridictions administratives. Ce constat n'est pas influencé par le fait que les règles contenues dans le projet de loi n° 7168 ne trouveront probablement pas application aux traitements effectués par les juridictions administratives, qui devront plutôt respecter les dispositions du règlement (UE) n° 2016/679.

¹⁶ Considérant 20, 63, 80, Directive ; considérant 20. Règlement.

¹⁷ Considérant 20 Directive, considérant 20 Règlement

¹⁸ Doc. Parl. 7168/01.

Il ressort de l'article 41 du projet de loi n° 7168 ainsi que du commentaire des articles que, dans son champ d'activité, l'autorité de contrôle judiciaire contrôle et vérifie le respect de la législation pertinente en matière de protection des données, selon ce qui est pertinent en fonction de l'objet et l'auteur du traitement. Elle se réfère en particulier aux dispositions matérielles du règlement européen 2016/679 et aux dispositions de la loi de transposition¹⁹.

À titre d'illustration, tel qu'expliqué par les auteurs du projet de loi n° 7168, le ministère public doit appliquer les dispositions du règlement (UE) n° 2016/679 lorsqu'il effectue un traitement dans le cadre d'une mission à caractère non pénal, comme par exemple en matière d'adoptions. Il doit par contre appliquer le projet de loi n° 7168 pour toutes les fonctions en lien avec l'objet du projet de loi n° 7168, à savoir toutes ses activités concernant des poursuites pénales et l'exécution des peines.

Dans leur avis relatif au projet de loi n° 7168, les juridictions administratives estiment que « *l'activité des juridictions administratives ne tombe pas sous l'objet de la loi projetée [...], ni dans son champ d'application* »²⁰. En effet, l'objet et le champ d'application du projet de loi n° 7168 (art. 1^{er} et 2) ne mentionnent ni les juridictions, ni les opérations de traitement des données qu'elles effectuent. Si les juridictions pénales peuvent être considérées comme « *autorités compétentes à des fins [...] d'enquêtes et de poursuites [...] ou d'exécution de sanctions pénales* », il est moins évident pour les juridictions civiles ou administratives²¹. Les auteurs du projet de loi n° 7168 invoquent le règlement (UE) 2016/679 pour justifier l'inclusion de toutes les juridictions dans le champ de compétence de cette autorité de contrôle. Il est à noter que, à part celles relatives à l'autorité de contrôle judiciaire, les dispositions relatives aux autorités de contrôle figurent dans le projet de loi projet de loi n° 7184.

À l'image de la CNPD, l'autorité de contrôle judiciaire navigue constamment entre le projet de loi n° 7184 et le projet de loi n° 7168. Ce double rattachement se reflète dans la définition des missions de l'autorité de contrôle judiciaire : Celles-ci sont définies, par renvoi, à l'article 57 pour ce qui est de l'application du règlement européen 2016/679 et à l'article 43 (1) du projet de loi n° 7168 pour le domaine pénal.

Pour assurer une plus grande lisibilité et cohérence, **la CCDH suggère que les dispositions institutionnelles relatives à l'autorité de contrôle judiciaire soient insérées dans le projet de loi n° 7184. A minima, la CCDH suggère qu'un renvoi à l'autorité de contrôle judiciaire soit inséré dans l'article 7 du projet de loi n° 7184 et que les juridictions soient introduites dans les dispositions relatives à l'objet, au champ d'application et aux définitions du projet de loi n° 7168.**

ii. Le champ d'activité de l'autorité de contrôle judiciaire

La législation européenne précise que « *[l]a compétence des autorités de contrôle ne devrait pas s'étendre au traitement de données à caractère personnel effectué par les juridictions dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, afin de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'accomplissement de ses missions judiciaires, y compris lorsqu'il prend des décisions* »²². Le règlement (UE) n° 2016/679 conçoit la possibilité de création d'« *organes spécifiques au sein de l'appareil*

¹⁹ Voir notamment : art. 3 (15) (b), projet de loi n° 7168.

²⁰ Doc. Parl. 7168/01, p. 1.

²¹ Doc. Parl. 7168/01, p. 2. Les juridictions administratives utilisent le terme de juridictions « *non-pénales* ».

²² Considérant 20, Règlement (UE) n° 2016/679; Considérant 80, Directive.

judiciaire » qui pourraient « *garantir le respect des règles [...], sensibiliser [...] les membres du pouvoirs judiciaire [...] et traiter les réclamations [...]* »²³. En vertu de l'article 7 du projet de loi n° 7184, les « *opérations de traitement des données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice des fonctions juridictionnelles* » sont exclues du contrôle de la CNPD, que ce soit en tant qu'autorité de contrôle administrative ou que ce soit dans ses compétences découlant du règlement (UE) 2016/679. Cette disposition reste muette au sujet de la compétence de l'autorité de contrôle judiciaire créée par l'article 41 du projet de loi n° 7168.

L'article 41 (2) du projet de loi n° 7168, relatif à la compétence de la nouvelle autorité de contrôle judiciaire, précise que « *[p]ar dérogation à l'article 40²⁴, les opérations de traitement des données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice des fonctions juridictionnelles, que ce soit pour les finalités visées à l'article 1^{er} de la présente loi ou pour celles visées par le règlement (UE) n° 2016/679, sont soumises au contrôle de l'autorité de contrôle judiciaire* ». Au sujet de l'exception de la compétence de l'autorité de contrôle administrative (dans le contexte luxembourgeois il s'agit de la CNPD), la directive précise dans ses considérants qu'« *[i]l convient que cette exception soit limitée aux activités judiciaires dans le cadre d'affaires portées devant les juridictions et qu'elle ne s'applique pas aux autres activités auxquelles les juges pourraient être associés conformément au droit d'un État membre* »²⁵.

Il en découle que la compétence de l'autorité de contrôle judiciaire se définit strictement par dérogation à la compétence générale de la CNPD. Il convient ainsi de préciser ce qui est entendu par « *l'exercice des fonctions juridictionnelles* » pour déterminer le champ d'activité de cette autorité. Les auteurs du projet de loi n° 7168 ont adopté une approche restrictive de la définition des activités juridictionnelles. Ainsi, pour les juridictions, lorsqu'elles traitent des données à caractère personnel dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, ce sera l'autorité de contrôle judiciaire qui est compétente. Pour tous les autres traitements de données à caractère personnel, tombant dans le champ d'application de la future loi transposant la directive (UE) n° 2016/680 ou relevant du champ d'application du règlement (UE) n° 2016/679, la CNPD sera compétente. Dans leur avis, les juridictions administratives semblent se prononcer en faveur d'une extension de la notion d'activités juridictionnelles et notent notamment que la Belgique a fait le choix d'inclure toutes les missions du ministère public dans la définition de « *dans l'exercice de leur fonction juridictionnel* »²⁶.

L'autorité de contrôle judiciaire permet d'assurer le respect du droit fondamental à la protection des données tout en garantissant l'indépendance de la justice. Les activités non-juridictionnelles tombent néanmoins dans le champ de compétence de la CNPD. De plus, la CNPD est compétente pour le domaine pénal non-juridictionnel. Dans cette optique, le mandat et les missions de la CNPD ne mettent pas en cause l'indépendance de la justice, en particulier l'indépendance du parquet. De plus, contrairement aux moyens et l'expertise de la CNPD, il n'est pas certain que l'autorité

²³ Considérant 20, Règlement (UE) n° 2016/679.

²⁴ D'après l'article 40 du projet de loi n° 7168, la CNPD, dans ses fonctions en matière pénale, est désigné pour « *contrôler et vérifier les dispositions* » de la législation issue du projet de loi n° 7168.

²⁵ Directive, considérant 80.

²⁶ Doc. parl. 7168/01 p. 4. Elles invoquent les difficultés exposées par l'affaire *Procola* en l'appliquant à l'autorité de contrôle judiciaire.

de contrôle judiciaire disposera de moyens suffisants pour assurer un contrôle adéquat.

La CCDH estime que l'approche restrictive par rapport au champ de compétence de cette autorité de contrôle judiciaire semble indiquée.

iii. Le mandat et le fonctionnement de l'autorité de contrôle judiciaire et l'indépendance de la justice

L'autorité de contrôle judiciaire proposée est composée de six membres, à savoir des représentants de différentes juridictions judiciaires, administratives et du ministère public et d'un représentant de la CNPD. Le secrétariat est assuré par du personnel de l'administration judiciaire.

a. Le mandat de l'autorité de contrôle judiciaire et l'indépendance de ses membres

Eu égard au mandat proposé de l'autorité de contrôle judiciaire, la composition, essentiellement par des magistrats, peut soulever des interrogations sur leur indépendance. L'autorité de contrôle est ainsi composée de six membres : un représentant de la Cour supérieure de Justice, un représentant des autres juridictions de l'ordre judiciaire, un représentant des juridictions de l'ordre administratif, un représentant du Parquet général, un représentant du Parquet, ainsi qu'un représentant de la CNPD.

La CCDH relève que la participation d'un membre de la CNPD permet de garantir la coordination adéquate entre l'autorité de contrôle judiciaire et les institutions européennes. De même, la représentation de la CNPD permet d'assurer l'harmonisation de la jurisprudence des deux autorités de contrôle.

De l'avis des juridictions administratives, les missions de l'autorité de contrôle judiciaire, définies à l'article 43 du projet de loi n° 7168, sont bien plus vastes que simplement de recevoir des plaintes et pose à leurs yeux des questions d'impartialité objective et subjective²⁷. En effet, parmi les activités qui peuvent soulever ces questions, l'autorité de contrôle judiciaire est notamment appelé à conseiller « *la Chambre des Députés, le Gouvernement et d'autres institutions [...] au sujet des mesures législatives et administratives [...]* » et à favoriser « *la sensibilisation du public et sa compréhension des risques, des règles, des garanties et des droits relatifs au traitement* ». **La CCDH s'interroge sur la capacité de l'autorité de contrôle judiciaire à exercer adéquatement ces missions étant donné les obligations de réserve auxquelles les magistrats sont tenus par le principe de la séparation des pouvoirs et le principe de l'indépendance de la justice.**

De l'avis de la CCDH, il convient d'adopter une approche différenciée, en limitant le mandat de l'autorité de contrôle judiciaire au traitement des réclamations et au contrôle des traitements. La CCDH suggère que la CNPD soit investie des autres missions, en particulier relatives aux prises de position par rapport aux réformes législatives et réglementaires et par rapport à la sensibilisation du grand public. En effet, de l'avis de la CCDH, celles-ci n'empiètent pas sur l'exercice

²⁷ Cette disposition reprend largement les articles 46 de la directive et renvoie à l'article 57 du règlement pour les aspects dans le champ d'application du règlement général.

des fonctions juridictionnelles et peuvent être exercées par une autre autorité de contrôle.

b. Le risque de l'intervention dans des procédures juridictionnelles

Le contrôle exercé par une autorité de contrôle extérieure pose ainsi des questions d'indépendance de la justice dans ses activités juridictionnelles par la possibilité d'ingérence dans des procédures juridictionnelles en cours et il convient d'œuvrer avec prudence dans ce domaine.

L'article 45 (2) du projet de loi n° 7168 prévoit qu'en principe, « *les réclamations contre des opérations de traitement de données à caractère personnel [...] sont traitées comme incident de procédure devant la juridiction qui est compétente pour statuer le litige* ».

En application de l'article 45 (3) du projet de loi n° 7168, l'autorité de contrôle judiciaire n'intervient que dans un second temps, quand une réclamation n'a pas pu être soulevée devant la juridiction compétente. Dans leur avis, les juridictions administratives s'interrogent sur les hypothèses dans lesquelles l'autorité de contrôle judiciaire pourrait être saisie d'une réclamation²⁸. Le commentaire spécifie que « *la formulation ' ... qui ne peuvent être traitées ...' [...] vise une impossibilité légale ou procédurale empêchant la personne concernée de soulever la réclamation dans le cadre du litige devant la juridiction compétente. Ce cas peut se présenter par exemple si le problème en matière de traitement de données à caractère personnel n'est apparu qu'après la fin du litige. A contrario, cela signifie que si la personne concernée aurait dû ou aurait pu valablement invoquer la réclamation [...] dans le cadre du litige mais qu'elle ne l'a pas fait, en raison d'un oubli par exemple, elle ne saurait être admise à saisir ultérieurement l'autorité de contrôle judiciaire.* »

De l'avis de la CCDH, une réclamation auprès de l'autorité de contrôle judiciaire ne pourra pas mettre en cause la décision prise par la juridiction compétente pour le litige auquel la réclamation se réfère, même en cas de violation et invocation de la responsabilité de l'Etat.

La CCDH estime qu'il serait adéquat de prévoir un mécanisme de réclamations pour les cas qui n'ont pas pu être traités comme incident de procédure. En l'absence de toute autre hypothèse exposée ou évidente dans le commentaire des articles, les auteurs limitent *de facto* l'accès à l'autorité de contrôle judiciaire aux cas dans lesquels les faits à la base de la réclamation ne se manifestent qu'après la fin de la procédure principale. **La CCDH soutient que la saisine de l'autorité de contrôle judiciaire soit possible dans tous les cas et que la notion de « ne peuvent être traitées » devra être interprétée de façon souple.**

iv. Recours contre les décisions de l'autorité de contrôle judiciaire

L'article 46 (1) du projet de loi n° 7168 distingue entre les décisions de l'autorité de contrôle judiciaire prises en application de la loi de transposition de la directive et celles prises en application du règlement européen. La directive précise qu'« *en tout état de cause, le respect des règles de la présente directive par les juridictions et autres autorités judiciaires indépendantes fait toujours l'objet d'un contrôle indépendant conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte* »²⁹.

²⁸ Doc. Parl. 7168/01, p. 3.

²⁹ Directive, considérant 80 *in fine*.

Dans le cas d'une décision relative à un traitement en matière pénale, la décision devra être attaquée devant la chambre du conseil de la cour d'appel. Dans tous les autres cas, le recours est à déposer devant le Tribunal administratif. Les auteurs du projet de loi n° 7168 argumentent qu'il faut « *respecter les sphères de compétences [des] deux ordres juridictionnels [l'ordre judiciaire et l'ordre administratif]* ».

Les auteurs du projet de loi n° 7168 reconnaissent, dans le commentaire à l'article 41, que le ministère public peut être amené à appliquer le règlement européen (UE) n° 2016/679 « *lorsqu'il effectue un traitement dans le cadre d'une mission à caractère non pénal, par exemple en matière d'adoption* ».

À titre de comparaison, en ce qui concerne les décisions de la CNPD, quel que soit le domaine du traitement, un recours est ouvert devant le Tribunal administratif, en application de l'article 54 du projet de loi n° 7184. Les auteurs de ce projet retiennent cette solution en arguant que la CNPD est une « *autorité administrative indépendante* » qui adopte des « *actes administratifs* », attaquables par conséquent devant les juridictions administratives. Cet article 54 ne fait pas de distinction entre le champ d'application de la loi de transposition et celui du règlement européen précité. La CCDH estime que l'autorité de contrôle judiciaire est comparable à la CNPD en ce qu'elle est une « *autorité administrative indépendante* » « *au sein des ordres juridictionnels* » qui adopte des actes administratifs. Ses décisions relatives à des réclamations peuvent, à ce titre, faire l'objet d'un recours juridictionnel.

La CCDH s'interroge par conséquent sur la pertinence de la distinction des voies de recours en fonction du texte d'application en ce qui concerne les recours contre les décisions de l'autorité de contrôle judiciaire.

C. La responsabilisation des acteurs au cœur de la réforme de la protection des données

Une pierre angulaire de la réforme européenne est la responsabilisation des acteurs, notamment par le renforcement du rôle des responsables du traitement et, le cas échéant, la désignation de délégués à la protection des données et les obligations autour de la mise en place de traitements de données, dont l'obligation d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données dans certains cas à risque et l'obligation d'établir une documentation exhaustive relative aux traitements effectués. Ces règles se combinent avec l'augmentation des pouvoirs de contrôle et de sanctions des autorités de contrôle. Les nouvelles règles, beaucoup plus précises et protectrices des droits des personnes concernées représentent une grande avancée dans la protection du droit fondamental de la protection des données à caractère personnel. **Vu la centralité du responsable du traitement et du délégué à la protection des données, la CCDH félicite la CNPD et les autorités d'avoir organisé ? des journées d'informations et la documentation pertinente pour préparer les acteurs à ces nouvelles fonctions.**

La plupart des nouvelles obligations et règles découlent directement du règlement européen (UE) n° 2016/679 ou sont reflétées de façon quasi-identique dans la loi de transposition de la directive. Ces dispositions n'appellent pas à de plus amples développements de la part de la CCDH.

La CCDH constate que les deux projets de loi limitent fortement le nombre d'infractions pénales. Certaines des infractions pénales contenues dans la loi de 2002 devraient cependant être contenu dans le nouveau dispositif législatif. La CCDH partage l'avis

de la CNPD que les violations intentionnelles des dispositions sur la protection des données personnelles devraient être sanctionnées. Elle estime que l'usage abusif de données par des personnes physiques à des fins privées et la collecte frauduleuse ainsi que la revente de ces données obtenues illégalement devraient être sanctionnés³⁰.

La CCDH relève que chaque organisme public qui enregistre, utilise ou traite des données à caractère personnel doit disposer d'un « *délégué à la protection des données* ».

La CCDH relève que, en matière pénale, les auteurs du projet de loi n° 7168 envisagent la possibilité ouverte par l'article 32 (3) de désigner « *un seul délégué à la protection des données [...] pour plusieurs autorités compétentes* ». Le commentaire relatif à cette disposition énonce de façon hypothétique les cas de figures envisagés, notamment pour les parquets, la police et l'administration pénitentiaire. Alors que la réforme est sensée entrer en vigueur en mai 2018, les auteurs n'indiquent pas quels options le gouvernement envisage de retenir pour la désignation et le recrutement du ou des délégués alors que cette fonction constitue un élément clé dans le nouveau système de protection des données. Malgré l'importance pour l'efficacité du contrôle interne, aucune précision n'est fournie quant aux qualifications que les personnes devront avoir pour devenir le délégué.

La CCDH se réjouit que les auteurs soulignent que les juridictions doivent également désigner un délégué à la protection des données en leur sein.

La CCDH note pourtant avec regret les imprécisions quant aux modalités de désignation du ou des délégués en matière pénale.

3. Un régime spécifique en matière pénale issu d'une transposition *a minima* de la directive

En transposant la Directive 2016/680, tous les traitements des données au sein des Etats membres en matière de prévention et de détection d'infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites ou d'exécution de sanctions pénales sont couverts par les mêmes règles. La CCDH relève que la transposition de la directive permet d'unifier le cadre législatif et d'assurer une protection plus cohérente des données personnelles. La distinction entre un traitement « *transfrontalier* » et un traitement « *national* » est abandonnée et constitue l'une des avancées structurelles de la réforme³¹ ouvrant la voie à une approche cohérente quelle que soit la destination, nationale ou internationale, des données collectées.

Toutefois, certaines dispositions nécessitent, de l'avis de la CCDH, des clarifications et des améliorations, en particulier celles relatives aux conditions de collecte (quelles autorités opèrent des bases de données ?), de traitement (à quelles fins et avec quels moyens ces bases de données sont-elles opérées ?), de conservation (combien de temps et dans quels conditions ces données sont-elles conservées ?) et de transferts des données (quelles garanties sont exigées en cas de transfert vers un pays tiers ?). la CCDH souligne que, dans le contexte luxembourgeois, il est tout à fait possible

³⁰ CNPD, *avis de la CNPD relatif au projet de loi n° 7168 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification de certaines lois*, Délibération n° 7149/2017 du 28 décembre 2017, Doc. parl. 7168/04, pp. 7, 14-16.

³¹ Projet de loi n° 7168, art. 1^{er} et 2. Contrairement à la décision-cadre de 2008 qui ne concernait que les traitements transfrontaliers.

d'identifier les autorités compétentes avec une relative précision et elle regrette que les auteurs aient choisi de ne pas expliquer outre mesure les modalités de mise en œuvre de ce projet de loi par les principales autorités compétentes, à savoir la police grand-ducale et les parquets.

La CCDH rappelle que chaque base de données opérée par les autorités compétentes en matière pénale nécessite une base légale. Cela vaut en particulier pour le « *journal des incidents* » de la Police grand-ducale, mais aussi celles utilisées par les parquets et l'Administration des douanes et accises³².

A. Qu'est-ce qu'un délai « approprié » et la « nécessité » de conservation ?

L'article 5 prévoit les délais de conservation et d'examen, en indiquant que « *[l]e responsable du traitement fixe des délais appropriés pour l'effacement des données à caractère personnel ou pour la vérification régulière de la nécessité de conserver les données à caractère personnel. Les délais sont à fixer eu égard à la finalité du traitement* ».

La CCDH note avec regret que la formulation ne donne aucune indication sur la notion des « délais appropriés » et sur la fréquence de l'analyse de la « nécessité de conserver les données à caractère personnel ». Elle note que ces délais sont laissés entièrement à la libre appréciation du responsable du traitement.

Les auteurs du projet avancent lapidairement que « *[f]orce est de constater que les délais de conservation de données à caractère personnel sont intimement liés, voire conditionnés, par la ou les finalités pour lesquelles les données sont traitées, de sorte qu'il n'est pas possible de fixer, dans la loi elle-même, des délais y afférents.* ». Le commentaire renvoie au responsable du traitement respectif, qui « *doit donc établir des règles afin d'assurer que les principes prévus par l'article 4 [...] soient respectés (sic)* ».

Le commentaire admet que des règles puissent exister puisqu'il enjoint les responsables du traitement d'en établir. La CCDH regrette que les modalités d'adoption de ces règles ne soient pas plus amplement expliquées.

La CCDH exhorte le gouvernement à préciser, les délais de conservation à l'aune des finalités du traitement, notamment à la lumière des différentes finalités indiqués à l'article 1^{er} et à la lumière des principes encadrant les traitements tel que énoncés à l'article 4 (1)³³. Elle estime en outre qu'il est possible de moduler ces délais en fonction de l'autorité étant responsable du traitement.

La CCDH rappelle que les conditions relatives à une ingérence dans le droit à la vie privée doivent figurer dans la législation afin de trouver ce « *juste équilibre* » entre l'objet de la législation et ce droit fondamental. *A minima*, la législation peut prévoir des critères pour fixer les délais de conservation.

³² Voir également CNPD, avis de la CNPD relatif au projet de loi n° 7168 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification de certaines lois, Délibération n° 1049/2017 du 28 décembre 2017, p. 4. Doc. parl. 7168/04.

³³ Voir également CNPD, avis de la CNPD relatif au projet de loi n° 7168 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification de certaines lois, Délibération n° 1049/2017 du 28 décembre 2017, p. 1. Doc. parl. 7168/04. Voir également Cour constitutionnelle, arrêt 117 du 20 mars 2015.

La CCDH estime qu'il conviendra de rechercher des solutions différenciées selon les catégories de personnes concernées, tels que définies à l'article 6, en particulier pour les personnes qui ne sont pas suspectées d'avoir commis ou d'être sur le point de commettre une infraction pénale. Une solution imaginable serait la pseudonymisation, permettant ainsi de garder la possibilité, en cas de nécessité, de consulter les données à caractère personnel tout en préservant dans une grande mesure les droits fondamentaux des personnes concernées.

B. Quelles « garanties appropriées » pour le traitement de données sensibles ?

L'article 10 autorise, sous certaines conditions, le traitement de données qui révèlent « *l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, ou l'appartenance syndicale, et le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique* ».

Les auteurs reconnaissent le caractère « sensible » de ces données. Cependant, ils s'abstiennent de donner des précisions, ne serait-ce qu'à titre d'illustration, quant aux circonstances remplissant les conditions de « *nécessité absolue* ». Ils n'indiquent pas non plus quelles « *garanties appropriées* » sont à mettre en place pour encadrer ces traitements. **La CCDH invite le gouvernement de préciser et de définir les cas « de nécessité absolue » dans lesquels, des données sensibles peuvent être traités « sous réserve de garanties appropriées ».**

La CCDH s'interroge sur deux des trois hypothèses prévues à l'article 10 dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

D'abord, d'après l'article 10 (a), la législation européenne ou le droit national peuvent les autoriser. Les auteurs n'indiquent pas quelles dispositions nationales, dans l'état actuel du droit, pourraient être à la base d'une telle autorisation. **La CCDH invite les auteurs à préciser les bases juridiques d'un traitement autorisé au titre de l'article 10 du projet de loi n° 7168.**

Ensuite, d'après l'article 10 (b), un traitement de ces données sensibles est autorisé lorsqu'il porte sur « *des données manifestement rendues publiques par la personne concernée* ». Aucune explication n'est fournie sur ce qu'est une donnée « *manifestement rendue publique* ». Pour remplir ce critère, à titre d'exemple, suffit-il d'afficher son orientation sexuelle en public pour que cette donnée ait été rendue publique ? **La CCDH souhaite que la notion « données manifestement rendues publiques » soit définie avec plus de précision.**

C. Les transferts vers l'étranger

La CCDH relève positivement que les transferts de données vers les pays-tiers en matière pénale sont également clarifiés, notamment en application de l'article 35 du projet de loi n° 7168.

D'emblée, il est à regretter que l'article premier du projet de loi n° 7168, relatif à l'objet de la loi, omet de mentionner les transferts de données en matière pénale vers des pays tiers. Un renvoi vers la législation pertinente en matière de transferts vers les pays de l'UE aurait été aussi accueilli favorablement.

D'après l'article 35, les transferts de données vers des pays tiers sont permis s'ils sont nécessaires à des fins de prévention et de détection des infractions pénales,

d'enquêtes et de poursuite, ou d'exécution de sanctions pénales. Trois cas de figure se présentent : Le transfert peut se fonder sur une décision d'adéquation de la Commission européenne, sur l'existence de « garanties appropriées » du pays tiers et dans d'autres cas quand la situation l'exige. La CCDH concentre ses commentaires aux deux derniers cas de figure.

i. En l'absence de décision d'adéquation : « garanties appropriées »

En l'absence d'une décision d'adéquation de la Commission³⁴, un transfert de données vers un pays tiers est possible lorsqu'il y existe des « *garanties appropriées* » assurant le respect des droits fondamentaux. Ces garanties devront être offertes par un instrument juridiquement contraignant, tel qu'une convention internationale, ou sur base d'une analyse par le responsable du traitement.

Il est regrettable que l'article 37 ne précise pas la notion de « *garanties appropriées* » à apporter par le pays tiers. Le commentaire se borne à indiquer que cette disposition est applicable « *en l'absence d'une décision d'adéquation* »³⁵.

La CCDH invite les auteurs à préciser la notion de « garanties appropriées » dans le contexte du transfert de données en matière pénale.

La CCDH estime que la notion de « garanties appropriées » devra être interprétée à la lumière des critères utilisées par la Commission européenne pour l'adoption d'une décision d'adéquation, à savoir que le pays tiers présente, du moins dans le cas d'espèce, une protection équivalente à celle assurée par la directive.

Un transfert peut être décidé, en pratique, sur la base d'un accord bilatéral ou multilatéral. Il ne ressort pas clairement quelles garanties ces accords doivent fournir pour permettre de constituer une base juridique suffisante pour un transfert. De plus, l'article 62 du projet de loi n° 7168 prévoit que les accords conclus avant le 6 mai 2016 restent en vigueur dès lors qu'ils étaient en conformité avec la législation en vigueur lors de leur conclusion. Il est regrettable qu'au minimum les accords les plus importants n'aient pas été explicitement et à titre indicatif, identifiés dans les commentaires. Dans l'immédiat, les accords bilatéraux conclus par le Luxembourg ne sont pas affectés par l'adoption du projet de loi n° 7168. Or, il n'est pas certain que ces accords respectent les nouvelles normes en matière de protection des données alors qu'ils constituent une base pour d'éventuels transferts.

³⁴ La Commission européenne adopte une décision constatant que « *le pays tiers, un territoire ou un ou plusieurs secteurs déterminés dans ce pays tiers, ou l'organisation internationale en question assure un niveau de protection adéquat* ». Art. 36 projet de loi n° 7168, art. 36 Directive européenne. Dans ce cas, le transfert de données à caractère personnel ne nécessite pas d'autorisation spécifique. La seule décision de ce type, entérinant le « *US-EU Umbrella Agreement* », n'est pas sans soulever des interrogations. Une affaire pendante devant la Cour suprême des Etats-Unis, le « *Microsoft Warrant Case* », pourrait rompre à nouveau le fragile équilibre trouvé entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Dans cette affaire, les autorités américaines réclament le droit d'accéder, par des actes de procédure pénale interne, et donc sans passer par une demande aux autorités étrangères du pays de stockage, aux données stockées à l'étranger d'entreprises ayant une activité aux Etats-Unis. La protection des données stockées en Europe par des entreprises américaines pourrait ne plus être assurée par la législation européenne et national.

³⁵ Le texte complet du commentaire à l'article 37 se lit ainsi : « *Cet article prévoit les dispositions qui sont applicables lorsqu'une autorité compétente envisage de transférer des données à caractère personnel à un pays tiers en l'absence d'une décision d'adéquation adoptée par la Commission européenne à l'égard de ce pays tiers en application de l'article 36 de la directive (UE) n° 2016/680* ». Projet de loi n° 7168 p. 43.

La CCDH invite les autorités à renégocier dans les meilleurs délais les accords relatifs aux transferts de données en matière pénale afin d'y introduire des clauses relatives aux « *garanties appropriées* ».

Dans l'absence d'accord bilatéral, le responsable du traitement peut estimer après analyse qu'un pays tiers présente des « *garanties appropriées* ». Ni la disposition ni le commentaire comportent des éléments précisant les critères à utiliser.

Etant donné que, par défaut, il ne peut pas être admis que la législation du pays tiers établisse un niveau correspondant de protection des données, il est important de mitiger les risques pour l'exercice effectif des droits fondamentaux des personnes concernées³⁶.

La CCDH prie les auteurs de clarifier les critères d'appréciation pour établir qu'un pays tiers présente des garanties appropriées. La CCDH suggère que l'analyse du responsable du traitement relatif à un pays tiers soit transmis d'office à l'autorité de contrôle.

ii. En l'absence de « *garanties appropriées* »

Dans certains cas limitativement énumérés à l'article 38 du projet de loi n° 7168, les autorités peuvent décider de transférer des données à caractère personnel même en absence d'une décision d'adéquation et en l'absence de « *garanties appropriées* ».

Par définition, en absence de ces deux éléments, il ne peut pas être présumé que la protection des droits fondamentaux soit assurée de manière adéquate par les autorités du pays tiers. Ce d'autant plus que l'article 38 (2) admet, lors d'une pesée des intérêts, que les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée puissent être violés. Il convient donc d'accroître le contrôle du respect des droits fondamentaux au niveau national. Il est regrettable que les auteurs ne précisent aucun des cas de figure énoncé à l'article 38.

La CCDH estime notamment qu'il conviendrait de donner des indications quant aux possibilités de transferts dans des « *cas particuliers* » liés aux fins de « *prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites [...]* » en cas d'absence de « *garanties appropriées* ». À cet égard, la CCDH déplore que ni le texte ni le commentaire ne contiennent des indications quant à l'interprétation à donner aux « *cas particuliers* » visés à l'article 38 (1) (d), par exemple s'il convient de réserver cette disposition aux infractions graves, liées par exemple au terrorisme ou à la criminalité organisée.

La CCDH s'interroge également sur la portée du cas de figure d'une « *menace grave et immédiate pour la sécurité publique d'un État membre ou d'un État tiers, nécessité à des fins de prévention et de détection d'infractions pénales* » tel que prévu à l'article 38 (1) (c). À titre d'illustration, il ne ressort ni du texte ni du commentaire quelle autorité, nationale, d'un autre Etat membre de l'UE ou étrangère, détermine l'existence d'une telle menace. Il n'est pas précisé qu'un transfert puisse se faire en cas de menace pour la sécurité publique nationale.

En cas de transfert sur la base de l'article 38, il pourrait être indiqué que l'autorité de contrôle soit informée d'office (au lieu et place du « *sur demande* »). L'information

³⁶ Voir également CCDH, avis n° 05/2016 relatif au projet de loi n° 6976 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière (...), 7 juillet 2016, Doc. parl. n° 6976/02, p. 2.

d'office de l'autorité de contrôle permet de suivre ces transferts et de les limiter strictement aux cas prévus à l'article 38 (1).

Etant donné le risque systémique pour le respect des droits fondamentaux des personnes concernées, la CCDH estime que les cas de transferts « en l'absence de 'garanties appropriées' » doivent être limités à un strict minimum et que ces transferts doivent faire l'objet d'un niveau élevé de contrôle, en particulier de la part de l'autorité de contrôle.

D. Conséquence de la classification des différentes catégories de personnes ?

La CCDH accueille favorablement les distinctions opérées par l'article 6 du projet de loi n° 7168 entre les différentes catégories de personnes concernées qui sont susceptibles d'apparaître dans le cadre d'une enquête pénale.

Or, à défaut de précision, ni dans le texte ni dans les commentaires, elle s'interroge sur la portée de cette catégorisation, notamment dans l'optique d'un niveau de protection plus élevé des données à caractère personnel des témoins.

E. Quels sont les raisons de limiter le droit d'accès ?

L'une des avancées de la directive, tel que transcrit aux articles 12 à 16 du projet de loi n° 7168, consiste à consentir un droit d'accès aux données aux personnes concernées. Il s'agit ici d'un important changement : alors que jusqu'ici la personne concernée n'avait qu'un accès indirect à ces données en passant par l'autorité de contrôle, l'autorité de contrôle spécifique 'Article 17', elle obtient un accès direct à celles-ci. Or, si elle n'arrive pas à faire valoir ses droits de cette manière, elle peut toujours dans une deuxième étape s'adresser à la CNPD.

Compte tenu de la matière particulière, les articles 13 (3) et 15 (3) du projet de loi n° 7168 prévoient que les responsables du traitement peuvent limiter le droit d'accès si cette limitation « *constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique* » pour « *pour éviter de gêner des enquêtes, des recherches ou des procédures officielles ou judiciaires, éviter de nuire à la poursuite d'infractions pénales, protéger la sécurité publique et la sûreté de l'État, protéger les droits et libertés d'autrui* ».

De façon délibéré, les auteurs n'utilisent pas la faculté consentie par la directive de préciser les catégories de traitements dont l'accès est susceptible d'être limité par application des dispositions susmentionnées. Les auteurs estiment qu'« *grande multitude de cas d'espèces imaginables rendrait une transposition aléatoire* » et s'interrogent, sans préciser d'avantage, sur la notion de « *catégories de traitement* ». Cependant, il n'y a aucune indication, ne serait-ce que dans les commentaires aux articles, sur les modalités de ces limitations ou sur les cas d'espèces qui soulèveraient des difficultés d'application. Les auteurs ne clarifient pas quels « *problèmes* » une plus grande précision engendre réellement.

Au vu de ces imprécisions, **la CCDH s'interroge sur la validité des limitations des droits des personnes concernées – sont-elles « prévues par la loi », sont-elles « nécessaires dans une société démocratique » ? En l'absence de plus amples explications, elle exhorte les auteurs à introduire plus de précisions dans le texte législatif³⁷.**

³⁷ Voir également les développements de la CNPD, *avis de la CNPD relatif au projet de loi n° 7168 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère*

F. Quel horizon pour la mise en conformité ?

L'article 63 (1) prévoit que tous les fichiers relevant du champ d'application de la loi de transposition soient mis « *au plus tard* » en conformité avec celle-ci en mai 2018.

Il découle du principe d'interprétation conforme et de l'article 63 (2) du projet de loi n° 7168 que depuis mai 2016, les systèmes de traitements de données à caractère personnel automatisés doivent être compatibles avec la directive et avec la nouvelle législation.

L'article 63 (2) admet une dérogation jusqu'en mai 2023 pour de tels systèmes installés avant mai 2016 « *à titre exceptionnel et lorsque cela exige des efforts disproportionnés* » pour les obligations de « *journalisation* » découlant de l'article 25. L'article 63 (3) permet au gouvernement de prendre une décision « *dans des circonstances exceptionnelles* » portant extension du délai de mise en conformité « *lorsque, à défaut de cela, de graves difficultés se posent pour le fonctionnement du système de traitement automatisé en question* ».

Il peut être admis que les systèmes concernés par ces dérogations ne sont pas conformes aux obligations de journalisation. Partant, une présomption de violation d'un élément constitutif du droit fondamental à la protection des données s'établit. Cette potentielle violation est couverte par une exception limitée dans le temps et justifiée par des contraintes de moyens.

Il est regrettable que les auteurs du texte n'aient pas indiqué quels systèmes sont potentiellement concernés par cette dérogation. S'agissant d'une dérogation à un droit fondamental, il serait indiqué de mentionner limitativement les systèmes qui bénéficient d'une telle dérogation. **La CCDH souhaite que le gouvernement énumère de façon exhaustive les systèmes concernés par l'article 63 (2) et (3).**

La mise en conformité doit intervenir « *au plus tard* » en 2023 ou à une date ultérieure ne dépassant pas mai 2026. Cela veut dire que les efforts doivent être en cours dès 2018 avec l'entrée en vigueur de la législation. Dans cette optique, il est à déplorer que les auteurs n'aient pas esquissé les efforts nécessaires pour une mise en conformité intervenant le plus tôt possible sans exiger des « *efforts disproportionnés* ». Les auteurs s'abstiennent de tout commentaire sur les « *circonstances exceptionnelles* » et les « *graves difficultés* » qui, à titre d'illustration, pourraient justifier l'extension du délai de mise en conformité. **La CCDH exhorte/invite le gouvernement à indiquer les efforts qu'il compte mettre en œuvre pour lever les dérogations dans les délais les plus courts possibles.**

La dérogation prévue à l'article 63 (2) et (3) ne prévoit pas une pesée des intérêts, entre l'utilisation d'un système de traitement automatisé non-conforme et le droit fondamental à la protection des données.

La disposition ne mentionne pas explicitement l'intervention de l'autorité de contrôle. Or, celle-ci pourrait évaluer le plan de mise en conformité et juger de la pertinence des « *efforts disproportionnés* », des « *circonstances exceptionnelles* » et des « *graves difficultés* » invoqués par les autorités pour justifier une non-conformité. **La CCDH suggère de donner un mandat explicite à l'autorité de contrôle de suivre les efforts de mise en conformité.**

personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification de certaines lois, Délibération n° 7149/2017 du 28 décembre 2017, pp. 4-5. Doc. parl. 7168/04.

4. Conclusions

Dans l'ensemble, la CCDH salue la réforme du cadre institutionnel tel que contenue dans le projet de loi n° 7184.

La CCDH salue les efforts de réorganisation et de renforcement de la CNPD en vue de l'unification du cadre institutionnel et de l'élargissement de ses missions et ses moyens.

Vu la centralité du responsable du traitement et du délégué à la protection des données, la CCDH félicite la CNPD et les autorités d'organiser des journées d'informations et la documentation pertinente pour préparer les acteurs à ces nouvelles fonctions. Ce renforcement institutionnel répond à un renforcement de la protection des données personnelles par l'application des nouvelles dispositions européennes dont la CCDH se réjouit également.

Même si le projet de loi n° 7168 constitue un certain progrès par rapport à la situation existante, la CCDH regrette la transposition *a minima* de la directive par des dispositions vagues dans le projet de loi n° 7168 et estime que celle-ci pourrait porter préjudice à la sécurité juridique des justiciables.

La CCDH salue que les règles en matière de protection des données s'appliqueront aux institutions juridictionnelles et qu'une autorité de contrôle voit le jour pour veiller à respect de ces normes. Cependant, la CCDH s'interroge sur le mandat donné à l'autorité de contrôle judiciaire, en particulier à la lumière des principes de la séparation des pouvoirs et les principes de l'indépendance de la justice.

5. Recommandations

- La CCDH exhorte le gouvernement à apporter les précisions nécessaires au projet de loi n° 7168.
- La CCDH incite ainsi le gouvernement à préciser les notions de « *délais appropriés* » de conservation de données et la « *nécessité de conserver les données à caractère personnel* ».
- La CCDH invite le gouvernement à définir les cas « *de nécessité absolue* », « *sous réserve de garanties appropriées* », dans lesquels des données sensibles peuvent être traités.
- La CCDH souhaite que la notion « *données manifestement rendues publiques* » soit définie avec plus de précision dans le domaine des données sensibles.
- La CCDH invite les auteurs à préciser la notion de « *garanties appropriées* » dans le contexte du transfert de données en matière pénale vers des pays tiers. Elle estime que celle-ci devra être interprétée à la lumière des critères utilisées par la Commission européenne pour l'adoption d'une décision d'adéquation.
- Etant donné le risque systémique pour le respect des droits fondamentaux des personnes concernées, la CCDH estime que les cas de transferts vers des pays tiers « *en l'absence de 'garanties appropriées'* » doivent être limités à un strict minimum et que ces transferts doivent faire l'objet d'un niveau élevé de contrôle, en particulier de la part de l'autorité de contrôle.
- La CCDH estime que le gouvernement doit donner des indications quant aux possibilités de transferts dans des « *cas particuliers* » liés aux fins de « *prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites [...]* » et dans les cas d'une « *menace grave et immédiate pour la sécurité publique d'un État membre ou d'un État tiers, nécessité à des fins de prévention et de détection d'infractions pénales* ».

- La CCDH s'interroge sur la portée de la catégorisation des personnes visées par des traitements de données, notamment dans l'optique d'un niveau de protection plus élevé des données à caractère personnel des témoins.
- La CCDH s'interroge sur la validité des limitations de l'accès aux données par les personnes concernées et elle exhorte les auteurs à introduire plus de précisions dans le texte législatif et de fournir plus d'amples explications.
- La CCDH prie le gouvernement d'indiquer les efforts qu'il compte mettre en œuvre pour lever les dérogations dans les délais les plus courts possibles. La CCDH suggère de donner un mandat explicite à l'autorité de contrôle de suivre les efforts de mise en conformité des bases de données concernées par les dispositions transitoires.
- La CCDH suggère de limiter le mandat de l'autorité de contrôle judiciaire au traitement des réclamations et d'investir la CNPD avec les autres missions.
- La CCDH soutient que la saisine de l'autorité de contrôle judiciaire soit organisée de façon souple.
- La CCDH s'interroge sur la pertinence de la distinction des voies de recours relatives aux décisions de l'autorité de contrôle judiciaire en fonction du domaine concerné.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 23 janvier 2018

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

- Avis complémentaire sur le projet de loi 6708 relative**
- **au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage;**
 - **au courtage et à l'assistance technique; au transfert intangible de technologie;**
 - **à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes et portant abrogation de**
 - **la loi modifiée du 5 août 1963 concernant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises;**
 - **la loi du 5 août 1963 concernant la surveillance des importations, des exportations et du transit des marchandises;**
 - **la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne**

**AVIS
05/2018**

I. Introduction

En décembre 2017, le ministère de l'Economie a invité la CCDH à se prononcer sur les amendements parlementaires adoptés par la Commission parlementaire de l'Economie au sujet du projet de loi 6708 relative au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage; au courtage et à l'assistance technique; au transfert intangible de technologie; à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes (ci-après « les amendements parlementaires »).

Pour rappel, la CCDH avait rendu un premier avis relatif au projet de loi sous examen en date du 18 décembre 2015¹ et un deuxième avis complémentaire sur les premiers amendements parlementaires² en date du 21 juillet 2017³.

La CCDH prend acte des avis complémentaires du Conseil d'Etat⁴ et de la Commission nationale pour la protection des données⁵ (CNPD) qui ont entretemps été publiés. Les nouveaux amendements parlementaires du 15 décembre 2017 visent à intégrer certaines remarques et propositions émises par ces deux organes dans le projet de loi.

Dans le présent avis, la CCDH analysera les amendements parlementaires et prendra position par rapport à ses deux premiers avis sur le projet de loi 6708 qu'elle avait publiés en 2015 et 2017.

II. Analyse des amendements parlementaires au projet de loi 6708

1. La CCDH note avec satisfaction que suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, les auteurs des amendements ont décidé de supprimer le bout de phrase « *sauf disposition contraire sur autorisation* » au début du 1^{er} paragraphe de l'article 13, qui prévoyait une exception à la durée de validité d'un an pour les autorisations individuelles et de trois ans pour les autorisations globales et générales. La CCDH se rallie à l'avis du Conseil d'Etat selon lequel les points essentiels d'une restriction à la liberté de commerce, une matière réservée par la Constitution à la loi, doivent figurer dans la loi.⁶ La nouvelle formulation de l'article 13 ne prévoit plus d'exception à la règle et offre donc une plus grande sécurité juridique aux fournisseurs.
2. Les amendements parlementaires prévoient aussi l'introduction d'un nouvel article 17 dans le projet de loi, qui identifie le responsable du traitement et énumère les finalités et les destinataires du traitement des données.

¹ Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg sur le projet de loi 6708, 11/2015, doc.parl. 6708/04

² Amendements au projet de loi 6708 adoptés par la Commission de l'Economie le 21 avril 2017, doc.parl. 6708/07

³ Avis complémentaire de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg sur le projet de loi 6708, n°06/2017, doc.parl. 6708/10

⁴ Avis complémentaire du Conseil d'Etat, 13.6.2017, doc.parl. 6708/09

⁵ Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données, 21.07.2017, doc.parl.6708/11

⁶ Avis complémentaire du Conseil d'Etat, 13.6.2017, p.3

Dans ses deux avis sur le présent projet de loi, la CNPD a souligné que la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ne couvre pas tous les traitements possibles en cette matière, puisqu'elle ne s'applique pas aux traitements concernant des personnes morales, mais uniquement à ceux qui concernent des personnes physiques identifiées ou identifiables. En se référant à un arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013 selon lequel « *l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi* »⁷, la CNPD a donc estimé nécessaire de préciser dans le projet de loi lui-même, et non pas dans un règlement grand-ducal, le responsable du traitement ainsi que les finalités et les destinataires des traitements.⁸ La CCDH salue la décision des auteurs de suivre cette recommandation et de créer une base légale précise qui permettra d'apporter une sécurité juridique aux traitements effectués.

Le commentaire de l'article 17 précise encore que « *Les dispositions relatives à l'autorisation de la création du fichier, à l'identification des données devant figurer dans ledit fichier, aux sources de provenance des données personnelles, à la durée de conservation desdites données et à l'accès au fichier figureront dans le règlement grand-ducal d'exécution de la future loi.* » La CCDH ne peut malheureusement pas se prononcer sur ces dispositions, puisqu'elle ne dispose pas de la dernière version du projet de règlement grand-ducal. Elle réitère sa demande au gouvernement de lui remettre systématiquement les projets de règlements grand-ducaux portant exécution des projets de loi pour lesquelles la CCDH a été sollicitée en son avis.

Alors que la CCDH félicite les auteurs d'avoir pris en compte une partie des recommandations qu'elle avait faites dans ses deux premiers avis, elle constate néanmoins que d'autres points qu'elle avait soulevés restent inchangés.

3. Ainsi, la CCDH regrette que sa recommandation de prévoir une obligation pour les courtiers d'établir des rapports d'activités réguliers n'a pas été retenue. Elle estime que cette approche, plus proactive que la simple obligation de tenir un registre, aurait permis de responsabiliser davantage les courtiers.

4. En ce qui concerne l'Office de contrôle des exportations, importations et du transit, le projet de règlement grand-ducal prévoyait, dans sa version initiale, une formation assez générale de 60 heures pour les fonctionnaires chargés de constater les infractions à la loi relative au contrôle des exportations. Comme déjà indiqué plus haut, la CCDH ne dispose pas d'une version actualisée du projet de règlement grand-ducal et ne sait dès lors pas si cette formation a été élargie entretemps. La CCDH estime pourtant que la formation initialement prévue n'était pas suffisamment complète, afin de permettre au personnel d'obtenir les connaissances nécessaires pour pouvoir rechercher et détecter des activités illégales et veiller au respect des droits de l'Homme en la matière.

Pour le détail de toutes ses recommandations, la CCDH renvoie à ses deux premiers avis sur le projet de loi 6708.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 28 février 2018

⁷ Cour constitutionnelle, arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 (Mém. A n°217 du 13 décembre 2013, p. 3886)

⁸ Avis de la Commission nationale pour la protection des données, 06.07.2016, doc.parl.6708/06 ; Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données, 21.07.2017, doc.parl.6708/11

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

**Avis
sur
le projet de loi 7142 modifiant la loi du 24 février 1984 sur le régime
des langues et les amendements gouvernementaux y relatifs**

**AVIS
06/2018**

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7142 modifiant la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues ainsi que des amendements gouvernementaux y afférents du 29 janvier 2018.

1. Introduction

Le projet de loi, qui vise à reconnaître la langue des signes allemande (ci-après « langue des signes ») sur le territoire luxembourgeois, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre par le Grand-Duché de Luxembourg de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées¹ (ci-après « CRDPH ») et plus précisément les articles 9 (accessibilité), 21 (liberté d'expression et d'opinion et accès à l'information), 24 (éducation) et 30 (participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports).

La reconnaissance de la langue des signes est par ailleurs également prévue dans le Plan d'action de mise en œuvre de la CRDPH du Gouvernement luxembourgeois, adopté en 2012.²

En tant que mécanisme indépendant de mise en œuvre de la CRDPH au niveau national³, la CCDH se réjouit de l'initiative du gouvernement de vouloir reconnaître officiellement la langue des signes allemande. Le gouvernement montre ainsi sa volonté d'agir en faveur d'une inclusion des personnes en situation de handicap et plus particulièrement des personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole.

Dans ses observations finales, adoptées après l'examen du rapport sur les droits des personnes handicapées au Luxembourg en août 2017, le Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées souligne l'importance de promouvoir la langue des signes en vue d'une meilleure accessibilité desdites personnes à tous les aspects de la vie, de former des interprètes en langue des signes et de prévoir une traduction pour les services ouverts au public.⁴

2. Le projet de loi et ses amendements gouvernementaux

De manière générale, la CCDH se rallie aux avis qui ont déjà été rendus sur le projet de loi 7142.⁵ Elle aimerait néanmoins attirer l'attention des auteurs sur un certain nombre de questions qui lui paraissent capitales.

La CCDH salue le fait que le projet de loi, tel qu'amendé, vise à l'article 1^{er} (2), non seulement les personnes malentendantes et sourdes, mais également les personnes privées de l'usage de la parole.

¹ Loi du 21 juillet 2011 publiée au Mémorial A –n° 169 du 9 août 2011

² [Plan d'Action de mise en œuvre de la CRDPH du Gouvernement luxembourgeois](#)

³ <https://ccdh.public.lu/content/dam/ccdh/fr/legislation/loi-du-28-juillet--convention.pdf>

⁴ Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg, CRPD/C/LUX/CO/1 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fLUX%2fCO%2f1&Lang=en

⁵ <http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7142>

- **Le plurilinguisme au Luxembourg**

Le projet de loi a pour but de reconnaître officiellement la langue des signes allemande (« *Deutsche Gebärdensprache* »). Le commentaire de l'article indique que « *le choix de la langue des signes allemande s'explique par le fait qu'il s'agit de la langue utilisée par la majeure partie de la communauté sourde de notre pays et qu'une cohabitation de deux langues des signes sur un même territoire n'est pas praticable.* ». Comme la langue des signes allemande sera, dans le futur, reconnue comme une langue officielle, la CCDH ne voit pas pourquoi une cohabitation de deux langues des signes sur un même territoire ne serait pas praticable, étant donné qu'une des caractéristiques du Luxembourg est justement le plurilinguisme.

En l'absence de données statistiques sur d'éventuels cas de personnes francophones qui sont malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole, la CCDH n'a aucune information sur le nombre d'enfants concernés qui grandissent auprès de parents francophones. D'après le projet de loi, seuls les élèves germanophones auront le droit de suivre leur scolarisation dans la langue des signes, ce qui aux yeux de la CCDH pourrait constituer une discrimination par rapport aux enfants francophones, pour lesquels une telle facilité n'est pas prévue.

Ainsi, la CCDH est d'avis qu'il faudrait réfléchir aux situations de personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole venant d'un environnement francophone ou autre, voire envisager d'introduire dans le projet de loi la langue des signes française au même titre que la langue des signes allemande.

- **L'augmentation des interprètes en langue des signes**

Le projet de loi confère aux personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole, le droit de recourir à un interprète en langue des signes pour leurs entrevues avec les administrations relevant de l'Etat.

Actuellement, si l'interprète employé par le ministère de la Famille n'est pas disponible, le ministère contactera soit l'interprète de la « *Hörgeschädigtenberatung* » de l'asbl « *Solidarität mit Hörgeschädigten* », un service conventionné par le ministère de la Famille, soit un interprète indépendant, venant très souvent de l'étranger. Le projet de loi ne se prononce pas sur une éventuelle augmentation du nombre d'interprètes en langue des signes. **La CCDH est néanmoins d'avis que la reconnaissance de la langue des signes doit impérativement aller de pair avec une augmentation du nombre d'interprètes de même qu'avec l'organisation de formations à l'interprétariat en langue des signes.**

Ainsi, la CCDH est à se demander si le droit à un interprète dont pourra à l'avenir bénéficier toute personne malentendante, sourde ou privée de l'usage de la parole, combiné avec la disponibilité plutôt maigre d'interprètes, ne risque pas d'engendrer une inégalité de traitement. Il ne faut en effet pas perdre de vue que le projet concerne à titre égal les personnes sourdes, les personnes malentendantes et les personnes privées de l'usage de la parole, sachant que ce dernier terme étant largement interprétatif. Il serait en effet aux yeux de la CCDH difficilement acceptable que l'un serait écarté au profit de l'autre par manque d'interprètes.

Par ailleurs, la CCDH se pose la question quant à savoir si le gouvernement ne devrait pas pour le moins prévoir que les personnes « non-germanophones »

pourront faire appel à un interprète d'une autre langue, s'il est disponible. Ceci, afin de garantir que le remboursement des frais ne soit pas exclusivement réservé au bénéfice des uns, et en exclusion des autres.

- **Les administrations visées**

La CCDH regrette que les personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole ont le droit de recourir à la langue des signes lorsqu'il s'agit de démarches à faire auprès des administrations relevant de l'Etat, mais en sont privées lorsqu'il s'agit de démarches à faire auprès d'une administration communale. Le commentaire de l'article ne s'exprime malheureusement pas sur les raisons qui motivent les auteurs à exclure lesdites personnes de ce droit. L'autonomie communale ne peut, aux yeux de la CCDH, pas en être la raison.

Par ailleurs, la CCDH tient à rendre attentif que la loi du 24 février 1984 portant sur le régime des langues règle la question des langues du point de vue administratif et judiciaire. Concernant ce dernier point, il faudra veiller à ce que les interprètes dans la langue des signes, selon la procédure ou l'affaire pour laquelle ils seront appelés à intervenir, soient assermentés, faute de quoi il pourrait entre autres y avoir vice de forme engendrant pour conséquence l'inutilité d'un acte juridique.

La CCDH regrette par ailleurs que le projet de loi ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect, par une administration, du droit de recourir à la langue des signes.

- **L'enseignement**

La CCDH salue le fait que, dans les amendements gouvernementaux, la disposition de l'article 1^{er} (3) a été scindée en deux. Il est ainsi prévu d'accorder à toute personne malentendante, sourde ou privée de l'usage de la parole le droit à un enseignement de la langue des signes et à tout élève le droit de suivre l'enseignement fondamental et secondaire dans la langue des signes. Cet élargissement du champ d'application permet en effet également aux personnes devenant sourdes ou malentendantes ou étant privées de l'usage de la parole plus tard dans leur vie, d'apprendre la langue des signes. S'agissant de l'enseignement fondamental et secondaire, le commentaire des articles précise que cette « offre sera mise au point au niveau de l'enseignement régulier, ainsi qu'au niveau de l'enseignement spécialisé afin d'offrir un réel choix aux élèves sourds ou malentendants ». **La CCDH constate avec satisfaction que ce choix entre l'enseignement régulier et l'enseignement spécialisé souligne la volonté du gouvernement d'œuvrer en faveur d'une société inclusive.**

La CCDH se pose toutefois des questions quant à la mise en pratique de cette disposition, surtout en ce qui concerne l'organisation d'un tel enseignement. La CCDH espère que le plan d'action « langue des signes », annoncé dans le commentaire des articles, fournira plus d'informations et de précisions à ce sujet.

Par ailleurs, au cas où un élève malentendant, sourd ou privé de l'usage de la parole déciderait d'opter pour l'enseignement régulier, comment l'interaction avec les élèves entendants, pourtant nécessaire dans une société inclusive, fonctionnera-t-elle ? Ces élèves auront-ils aussi la possibilité d'apprendre la langue des signes ?⁶

⁶ Par exemple dans un cours à option dans l'enseignement secondaire.

En référence aux préoccupations soulevées plus haut concernant les personnes sourdes, malentendantes ou privées de l'usage de la parole venant d'un environnement francophone, la CCDH est d'avis que le législateur devrait préciser que, si la langue des signes allemande est le principe, il faudrait, dans la mesure du possible, permettre aux élèves de suivre des cours dans les langues des signes française ou allemande, si l'occasion se présente, au même titre que les autres élèves. L'idée étant celle de ne pas exclure d'office les « minorités », c'est-à-dire, les personnes qui ne sont pas germanophones ou de langue germanique.

La Convention prévoit dans son article 24 (5) que les Etats parties garantissent aux personnes en situation de handicap l'accès à l'enseignement supérieur. Comme indiqué par la « *Hörgeschädigtenberatung* », **la CCDH regrette que le projet de loi ne s'exprime pas sur une inclusion de la langue des signes dans l'enseignement supérieur. La CCDH propose que l'Université du Luxembourg offre à l'avenir des formations en vue de l'obtention d'un master en langue des signes.**

La CCDH salue le fait que les amendements du projet de loi élargissent le champ d'application de la loi en conférant le droit de recevoir un enseignement de base de la langue des signes non seulement aux parents et à la fratrie de la personne malentendante, sourde ou privée de l'usage de la parole, mais aussi à ses grands-parents, ses enfants, ainsi qu'à son conjoint ou partenaire.

La CCDH saluerait vivement la mise en place, dans le cadre de la formation continue proposée par l'Institut de formation de l'éducation nationale, d'un certificat d'initiation à la langue des signes. Cette formation pourrait même être obligatoire pour tous les nouveaux stagiaires, tant dans l'enseignement fondamental que dans l'enseignement secondaire.

Finalement, la CCDH regrette que l'entrée en vigueur du paragraphe 3, lequel porte sur le droit qu'aura à l'avenir tout élève de suivre son enseignement fondamental et secondaire dans la langue des signes soit reportée « au premier jour du vingt-quatrième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

- **Collecte de statistiques**

La CCDH rappelle que la collecte de données statistiques pose un important problème au Luxembourg. En effet, sans les données statistiques nécessaires, il faut se demander comment le gouvernement pourra développer une politique pertinente et conséquente en faveur des droits des personnes en situation de handicap tels qu'ils sont ancrés dans la CRDPH. Les seules données disponibles à ce jour sont d'ordre général et ne permettent pas d'avoir des informations sur certains handicaps spécifiques. **La CCDH recommande au gouvernement d'y remédier dans les meilleurs délais, par la mise en place d'un système adéquat de collecte des données. Cette recommandation a également été faite par le Comité des droits des personnes handicapées.**⁷

⁷Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg, CRPD/C/LUX/CO/1 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fCO%2fLUX%2fCO%2f1&Lang=en

- **La langue des signes : un sujet complexe**

La reconnaissance de la langue des signes, allemande ou autre, est une question complexe qui ne se limite pas seulement aux domaines des démarches administratives et de l'enseignement. Si le Luxembourg veut inclure à long terme les personnes malentendantes, sourdes ou privées de l'usage de la parole, il devra également s'affairer dans d'autres domaines comme par exemple la participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports (article 30 de la CRDPH)⁸.

De manière générale, des efforts devront être faits en matière d'accès à l'information des personnes en situation de handicap. Comme les documents officiels existent très souvent uniquement en français, il faudra par exemple les faire traduire en allemand.

En guise de conclusion, la CCDH, dans son rôle d'organe de promotion et de protection des droits de l'Homme, recommande au gouvernement de faire activement la promotion de la langue des signes. Cela pourrait se faire dans un premier temps, par la mise en place d'un organisme ou d'une association en charge de la promotion et du développement de la langue des signes.⁹

Adopté lors de l'assemblée plénière du 28 février 2018

⁸ Par exemple le sous-titrage en allemand des films dans les cinémas. Actuellement la plupart des films sont sous-titrés en français et en néerlandais.

⁹ En Allemagne: **Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V. (GGKG)**
<https://www.idgs.uni-hamburg.de/de/ueber-das-institut/ggkg.html>
En France: Académie de la langue des signes française <http://www.languedessignes.fr/>

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

Avis complémentaire sur

le projet de loi 7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et abrogeant la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel

**AVIS
07/2018**

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 service des médias et des communications du ministère d'Etat pour donner son avis sur les amendements gouvernementaux¹ au projet de loi 7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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 (...).

Pour rappel, la CCDH avait rendu un premier avis sur le projet de loi sous examen et sur le projet de loi 7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (...) en date du 13 décembre 2017².

La CCDH prend note de l'amendement parlementaire adopté par la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche, des médias, des communications et de l'espace³ ainsi que de la prise de position du gouvernement contenant un amendement du nouvel article 68 du projet de loi⁴.

Le présent avis traite des amendements gouvernementaux et de l'amendement parlementaire. Pour les autres développements, la CCDH renvoie aux recommandations présentées dans son premier avis, qui gardent leur entière validité.

La CCDH prend acte des avis et avis complémentaires du Conseil d'Etat⁵, de la Chambre de Commerce⁶, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics⁷, de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises⁸, du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg⁹ et de la Chambre des salariés¹⁰ publiés depuis son avis initial.

1. L'extension du champ d'application

La CCDH salue l'extension du champ d'application de la future loi par l'amendement gouvernemental 4. En vertu du nouvel article 1^{er},

« tout traitement de données à caractère personnel par les organismes du secteur public qui n'est pas couvert par le règlement (UE) 2016/679 [...] ni par la loi du jj/mm/aaaa relative à la protection

¹ Amendements gouvernementaux, Doc. Parl. 7184/10.

² CCDH, avis 4/2018. Doc. Parl. 7184/06 et Doc. Parl. 7168/06.

³ Amendement adopté par la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche, des médias, des communications et de l'espace le 6 mars 2018, Doc. Parl. 7184/09.

⁴ Prise de position du gouvernement, Doc. Parl. 7184/15. Cet amendement vise l'article 68 (numérotation initiale : article 59) relatif au régime particulier de traitement de données à caractère personnel par les services de santé. La prise de position contient deux options pour la formulation de cet article, mais ne prend pas en compte l'avis du Conseil d'Etat.

⁵ Avis du Conseil d'Etat, Doc. Parl. 7184/12.

⁶ Avis de la Chambre de Commerce, Doc. Parl. 7184/07. Avis complémentaire de la Chambre de Commerce, Doc. Parl. 7184/14.

⁷ Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, Doc. Parl. 7184/08.

⁸ Avis complémentaire de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, Doc. Parl. 7184/11.

⁹ Avis du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, Doc. Parl. 7184/13.

¹⁰ Avis complémentaire de la Chambre des salariés, Doc. Parl. 7184/16.

des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale [...] (Projet de loi n° 7168), est couvert par les dispositions du règlement (UE) 2016/679 et de la présente loi, à l'exception des textes légaux existants qui prévoient d'autres dispositions spécifiques en matière de protection des données à caractère personnel ».

Ainsi, les dispositions du règlement 2016/679 s'appliquent aussi dans les cas qui ne tombent pas formellement sous le champ d'application du règlement 2016/679 ou d'une autre législation plus spécifique, telle que la future loi de transposition de la directive 2016/680 (projet de loi 7168). Par conséquent, le projet de loi couvre l'ensemble des activités des organismes du secteur public et permet d'avoir un régime de protection des données à caractère personnel homogène.

Il est encore à noter que le règlement 2016/679 couvre les traitements effectués par des personnes physiques ou morales de droit privé. La CCDH ne partage donc pas l'analyse du Conseil d'Etat suivant lequel un « *élément d'extranéité* » soit nécessaire pour permettre l'application du Règlement à ces traitements¹¹.

Le nouvel article 2 semble introduire des restrictions sur le champ d'application territorial de la loi, en énonçant que « *la présente loi s'applique aux responsables de traitements et aux sous-traitants établis sur le territoire* ». Outre la question de la compatibilité avec le droit européen, la question des traitements de données de résidents luxembourgeois par une entité qui n'est pas « *établie* » sur le territoire se pose. La CCDH rejoint dans l'ensemble les critiques exprimées par le Conseil d'Etat relatives à cet article et elle ne peut pas soutenir la formulation actuelle de cette disposition¹². La CCDH recommande que cette disposition soit supprimée.

2. Les sanctions

Suivant les dispositions relatives aux sanctions, la CNPD peut imposer des amendes administratives et des astreintes.

L'amendement parlementaire¹³ concerne le nouvel article 51 du projet de loi¹⁴ portant sur les amendes administratives. Il vise à restreindre le pouvoir de sanctions de la CNPD à l'égard des personnes morales de droit public quand celles-ci agissent dans le cadre de « *leurs missions légales* » ou agissent « *dans l'intérêt général des citoyens* ».

Les auteurs de cet amendement argumentent que les « *autorités publiques [...] n'ont certainement aucun intérêt, commercial ou autre, à utiliser des données en dehors de leurs missions* ». Par conséquent, aux yeux des auteurs, il n'y aurait pas lieu de prévoir la possibilité d'imposer des amendes dans l'exercice des missions légales ou des actions dans l'intérêt général des citoyens.

Contrairement à l'avis des auteurs de cet amendement, il est tout à fait concevable qu'une autorité publique ne soit pas en conformité avec les dispositions du Règlement 2016/679 ou une des dispositions plus spécifiques de la législation nationale en matière de protection des données à caractère personnel, ne serait-ce que, par exemple, par négligence ou par mégarde de certains droits individuels, notamment le

¹¹ Doc. Par. 7184/12 p. 7.

¹² Doc. Parl. 7184/12, pp. 7-8.

¹³ Doc. Parl. 7184/9.

¹⁴ Numérotation issu des amendements gouvernementaux. Article 49 du projet initial.

droit à l'oubli et le droit d'accès. La CCDH estime que cette exception au pouvoir de sanctions de la CNPD rendrait la protection du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel moins efficace. Elle souligne par ailleurs que le pouvoir d'imposer des amendes administratives complète les pouvoirs de l'autorité de contrôle, en particulier les pouvoirs prévus à l'article 58 § 2 du Règlement européen.

La CCDH renvoie également aux développements du Conseil d'Etat relatifs au risque de rupture de l'égalité de traitement entre des entités de droit public et de droit privé qui fournissent des services identiques. Suivant l'analyse du Conseil d'Etat, à laquelle la CCDH peut souscrire, l'amendement risque d'exposer en particulier des entités conventionnées à des sanctions alors que des entités de droit public œuvrant dans le même secteur d'activité resteraient en dehors du régime de sanctions¹⁵.

La CCDH s'oppose par conséquent à ce que les nouveaux pouvoirs de la CNPD soient amputés par cet amendement et s'exprime en faveur de la formulation prévue dans le projet initial.

Les amendements gouvernementaux 9 et 11 à 13 introduisent un régime d'astreintes inspiré de celui dont dispose le Conseil de la concurrence. Le nouvel article 52 prévoit que la CNPD peut infliger des astreintes. Le montant de l'astreinte peut atteindre « 5 pour cents du chiffre d'affaires moyen ». La CCDH estime que ce système d'astreintes peut contribuer à l'efficacité du système de protection des données. Elle reconnaît l'utilité, dans ce cas, de s'inspirer d'un cadre juridique connu et cohérent. La CCDH s'interroge néanmoins sur le calcul d'une éventuelle astreinte visant une personne morale de droit public. La CCDH invite les auteurs à clarifier ce point.

Les amendements 12 et 13 concernent les délais de prescription en matière d'astreintes. Ainsi, l'amendement 12 introduit, par l'entremise du nouvel article 57, le délai de prescription du pouvoir d'imposer des astreintes alors que l'amendement 13 introduit la prescription de l'exécution des astreintes à travers le nouvel article 58. La CCDH salue les clarifications relatives aux prescriptions en matière d'astreintes. Pourtant, elle se demande, comme le Conseil d'Etat, pourquoi aucun régime de prescription n'est prévu pour les amendes administratives¹⁶.

La CCDH salue encore l'introduction de l'article 56 par l'amendement 10 qui clarifie que la CNPD peut décider de publier ses décisions, dans la continuité avec la législation en vigueur.

3. Le Commissariat du gouvernement à la protection des banques de données

Les amendements gouvernementaux 14 à 19 introduisent les articles 60 à 63 visant à créer un « *Commissariat du gouvernement à la protection des banques de données de l'État* ». Ce Commissariat pourra être désigné comme délégué à la protection des données pour la majorité des administrations publiques. Dans le secteur public la désignation d'un tel délégué est obligatoire afin de garantir la conformité avec le Règlement européen. La CCDH souligne l'importance des délégués à la protection des données pour une protection effective des droits des citoyens en relation avec les autorités publiques.

¹⁵ Doc. Parl. 7184/12, p. 27.

¹⁶ Voir Doc. Parl. 7184/12 pp. 31-32.

La CCDH salue la création de cette entité qui a le potentiel d'assurer une application cohérente et effective des dispositions en matière de protection des données dans le secteur public. Elle est d'accord avec le Conseil d'Etat qui s'interroge dans son avis sur la capacité du nouveau Commissariat d'assurer ce rôle « *par rapport à la multiplicité d'administrations et de ministères* »¹⁷. Ayant à l'esprit la diversité des entités susceptibles de désigner cette administration comme délégué à la protection des données, la CCDH invite le gouvernement à mettre des moyens suffisants à disposition de cette nouvelle institution afin qu'elle puisse exercer convenablement son rôle.

4. Le droit du travail

L'amendement 28 vise à modifier l'article L-261-1 du Code du travail, qui régit le traitement des données à caractère personnel à des fins de surveillance sur le lieu de travail, pour l'adapter en vue de l'entrée en vigueur du Règlement européen.

Dans son avis, la Chambre des salariés fait valoir que la formulation actuelle de l'article L-261-1 du Code du travail établit une liste limitative de cinq « cas d'ouverture » permettant de mettre en place des traitements de données à des fins de surveillance sur le lieu de travail. D'après la Chambre des salariés, suivant la législation en vigueur, un traitement de données ne peut se mettre en place que dans les cas prévus par la loi.

Or, dans son avis, elle estime que la nouvelle formulation de l'article L-261-1 du Code du travail permet d'effectuer un traitement de données sur le lieu du travail pour autant que celui-ci respecte le régime général en matière de protection des données (art. 6 du Règlement européen sur la licéité du traitement), qui est pourtant moins restrictif et permettra à l'employeur de se baser notamment sur l'« intérêt légitime » pour justifier la surveillance de ses employés. Par conséquent, le texte de loi proposé offre en fait moins de protection aux salariés que l'article L-261-1 du Code du travail actuel.

La CCDH partage les réserves de la Chambre des salariés sur ce point et elle recommande de revenir à une liste limitative de finalités autorisées dans le cadre de relations de travail.

Le nouvel article L-261-1 du Code du travail prévoit la possibilité de saisir la CNPD d'une « demande d'avis préalable relative à la conformité du projet de traitement à des fins de surveillance ». La CNPD doit se prononcer dans un délai d'un mois et la demande a un effet suspensif. La CCDH salue l'introduction de cette étape procédurale, qui protège les droits des employés en cas de désaccord relatif à la mise en place du traitement.

5. Conclusions

La CCDH estime que les amendements gouvernementaux sous considération améliorent dans l'ensemble le projet de loi 7184. Pourtant, elle regrette que diverses recommandations par les instances consultatives restent en suspens. Elle espère que les travaux de la Commission parlementaire compétente puissent aboutir dans les meilleurs délais afin de fournir un cadre légal et institutionnel adéquat à la CNPD

¹⁷ Voir Doc. Parl. 7184/12 p. 32

permettant une meilleure protection des droits fondamentaux des résidents luxembourgeois.

La CCDH salue la mise en place d'un régime uniforme de protection des données à caractère personnel par l'extension de l'application des dispositions du Règlement européen.

6. Recommandations

- La CCDH recommande de ne pas restreindre le champ d'application spatial du projet de loi et par conséquent de supprimer l'article 2 du projet de loi.
- La CCDH recommande de ne pas exclure les personnes morales de droit public du régime des sanctions de la CNPD et de maintenir l'article 51 du projet de loi initial, en écartant l'amendement parlementaire.
- La CCDH recommande de clarifier le régime d'astreintes en relation avec les personnes morales de droit public.
- La CCDH préconise d'introduire des dispositions sur les prescriptions applicables en matière d'amendes administratives.
- La CCDH invite le gouvernement à mettre des moyens suffisants à disposition du Commissariat du gouvernement à la protection des banques de données.
- La CCDH recommande d'introduire une liste limitative de finalités autorisés en matière de surveillance sur les lieux de travail.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 8 mai 2018

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

Avis sur le projet de loi 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé «Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher» et portant modification

- 1. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et**
- 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'Etat**

**AVIS
08/2018**

1. Introduction

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7236 instituant un défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner a Jugendlecher » et portant modification 1. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'Enfance et 3. de la loi concernant le Budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer un défenseur des droits de l'enfant, qui est supposé prendre la relève de l'actuel comité luxembourgeois des droits de l'enfant (« Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand ») qui a été institué en 2002¹.

Ce projet de loi a été rédigé sur base des Principes de Paris² et s'inspire largement de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur.

D'après l'exposé des motifs, l'intention du gouvernement est de « *créer une institution qui dispose des pouvoirs et des ressources nécessaires pour donner une voix aux besoins de l'enfant et pour veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant reste la première considération dans toute mesure législative ou administrative* ».

La CCDH salue la volonté du gouvernement de créer un changement de paradigme en dotant le défenseur de nouvelles prérogatives afin que les droits de l'enfant, tels qu'ancrés dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies les 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 20 décembre 1993, ainsi que dans les protocoles additionnels de ladite Convention, soient respectés tant de manière générale qu'individuelle (art 1§2).

Dans ce contexte, la CCDH se permet de rappeler, d'une part le caractère juridiquement contraignant de ladite Convention, et, d'autre part, que le Comité des droits de l'enfant a déjà élaboré vingt-trois observations générales³ et que c'est aussi en application de celles-ci que les intérêts de l'enfant sont à protéger. En effet, l'intérêt des enfants est dicté par l'équilibre qu'il faut s'efforcer de trouver entre les droits des enfants et la responsabilité des États dans le respect et l'application de ces droits.

A cet effet, le nouveau défenseur des droits de l'enfant, appelé « Ombudsman/fra fir Kanner an Jugendlecher », sera doté d'une plus grande indépendance, d'une extension de ses missions et par conséquent aussi d'une augmentation des ressources humaines.

La CCDH aimerait d'abord souligner certaines améliorations que le présent projet de loi crée par rapport au cadre légal existant (point 2.) pour ensuite revenir sur les dispositions qu'elle estime problématiques (point 3.).

¹ Loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant

² Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993

³http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11

2. Points positifs

Un des principaux critères à remplir par une institution nationale des droits de l'Homme, selon les Principes de Paris, est son indépendance vis-à-vis du gouvernement.

La CCDH salue les modifications positives que le projet de loi vise à introduire afin de mettre en valeur l'indépendance totale du défenseur des droits de l'enfant.

En ce qui concerne la nomination du défenseur des droits de l'enfant, celle-ci se fera par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des députés et non plus sur proposition du gouvernement comme c'est actuellement le cas pour le président du comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ci-après « ORK »). Son indépendance sera encore accentuée par le fait que le défenseur des droits de l'enfant sera nommé pour un mandat unique de huit ans alors que le président de l'ORK actuel est nommé pour un terme de cinq ans renouvelable une fois.

Alors que le budget de l'ORK dépend actuellement du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, il est prévu dans le texte sous avis que le défenseur des droits de l'enfant aura une autonomie budgétaire, tel que préconisé par les Principes de Paris.

Par ailleurs, le défenseur sera doté d'une propre administration appelée « Office du défenseur des droits de l'enfant », alors que le président de l'ORK est actuellement soutenu par un secrétariat qui est assuré par des fonctionnaires et employés d'Etat détachés de l'administration gouvernementale.

Cet office connaîtra aussi une considérable augmentation de l'effectif de personnel. Ainsi, en comparaison avec le bureau actuel de l'ORK qui se compose du président, d'un poste de juriste à mi-temps et d'un poste de secrétaire, l'Office du défenseur aura quatre postes supplémentaires pour la rédaction d'avis, le traitement des demandes de conseils, la gestion des plaintes et la mise en place des campagnes de sensibilisation et de visibilité de l'Office du défenseur des droits de l'enfant.

Sachant qu'il s'agit d'une revendication de longue date de l'ORK, la CCDH ne peut que saluer cette augmentation des ressources humaines qui devrait permettre à l'Office du défenseur d'augmenter son efficacité et sa visibilité. Or, comme les auteurs l'admettent dans la fiche financière jointe au projet de loi, à moyen et à long terme, il sera nécessaire d'accorder des postes supplémentaires à cette institution afin de lui permettre de mener à bien l'ensemble des missions lui confiées. La CCDH invite le gouvernement à procéder à cette augmentation du personnel le plus vite possible.

Finalement, le projet de loi vise à étendre les missions du défenseur. Ainsi, la CCDH salue la décision des auteurs du projet de loi d'introduire l'obligation pour la Chambre des députés respectivement le gouvernement de demander l'avis du défenseur des droits de l'enfant sur toute initiative législative ou réglementaire qui a un impact sur le respect des droits de l'enfant (art 2 §3).

3. Analyse du projet de loi

a) Dénomination de l'institution

Aux termes de l'article 1^{er} paragraphe 1^{er}, la personne ayant pour mission la promotion et la protection des droits de l'enfant est qualifiée de « défenseur des droits de l'enfant », alors qu'il est prévu d'utiliser le terme « Ombudsmann/fra fir Kanner a Jugendlecher » en luxembourgeois. Il semble aux yeux de la CCDH que les auteurs font un amalgame entre ces deux termes qui ne sont pourtant pas interchangeables.

Le terme « *Ombudsman* » est d'origine scandinave et désigne un organisme avec un mandat plus vaste qui englobe aussi bien les missions de médiation que celles de la défense des droits. Il semble à la CCDH que, pour la dénomination en français, les auteurs se sont inspirés du modèle qui existe en France, où cette institution a, entre autres, aussi une mission de défense et de promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant. Le *Défenseur des droits* en France⁴ dispose de larges pouvoirs d'investigation allant d'une simple demande d'information jusqu'au délit d'entrave, et peut aussi présenter des observations écrites ou orales devant les différentes juridictions. Or, les auteurs ne semblent pas vouloir aller dans la direction d'accorder des pouvoirs d'investigation ou des moyens d'action supplémentaires à cette institution.

La CCDH estime qu'il serait opportun d'opter en faveur d'une seule dénomination afin d'éviter des ambiguïtés et d'assurer la clarté du message transmis au public. La CCDH aurait une préférence à ce que les auteurs gardent la dénomination « Ombudsman », (Ombudsman pour les droits de l'enfant/ Ombudsman fir d'Rechter vum Kand) qu'on peut utiliser aussi bien en français qu'en luxembourgeois, et qui a l'avantage de désigner une institution déjà suffisamment connue par la population cible. Par ailleurs, le fait de choisir le terme « Ombudsman fir d'Rechter vum Kand » en luxembourgeois permettrait aussi de continuer à utiliser l'abréviation « ORK », qui est bien connue depuis la création de cette institution par la loi de 2002.

Les auteurs proposent la dénomination « Ombudsmann/fra fir Kanner a Jugendlecher » en luxembourgeois. La CCDH tient à souligner que le terme « Ombudsman », d'origine suédoise où il signifie « représentant », est employé de façon neutre et ne désigne donc pas un homme ou une femme. Elle n'estime pas non plus nécessaire de préciser qu'il s'agit d'une institution pour les enfants et les jeunes. Alors que le terme enfant est défini à l'article 1^{er} du projet de loi, définition reprise de la Convention des droits de l'enfant, tel n'est pas le cas pour le terme de jeune. Le terme « enfant » désigne en fait toute personne âgée de moins de 18 ans et inclut donc aussi les jeunes.

b) Modalités de la saisine du défenseur des droits de l'enfant

En ce qui concerne les modalités de la saisine du défenseur, la CCDH regrette de constater que la rédaction actuelle de l'article 2 en projet limite le droit de saisine à l'enfant concerné et à la personne détentricice de l'autorité parentale. Par conséquent, un parent à qui l'autorité parentale n'aurait pas été attribuée ne serait dès lors pas en

⁴ Le Défenseur des droits est né de la réunion de quatre institutions : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité et la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité. Donc, la défense et la promotion des droits de l'enfant relève aussi de sa compétence.

mesure de saisir le défenseur. Afin de garantir, d'une part, le respect du principe de l'égalité de traitement tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution, et, d'autre part, le respect du droit de vie familiale tel qu'entériné dans l'article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant ainsi que dans l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la CCDH insiste à ce que l'exigence de l'exercice des attributs de l'autorité parentale de l'enfant pour la saisine du défenseur soit supprimée.

La CCDH estime par ailleurs qu'il serait opportun d'étendre le droit de saisine aux autres membres de la famille de l'enfant, notamment la fratrie et les grands-parents, dans le cas où ces derniers viendraient à constater le non-respect des droits d'un enfant appartenant à leur cercle familial. Dans ce contexte, il échet de noter que le défenseur des enfants en France peut aussi être saisi par les membres de famille de l'enfant concerné.⁵

Dans le même ordre d'idées, la CCDH se demande pourquoi les auteurs ont décidé d'inclure une définition du terme « représentant légal » dans le projet de loi sous avis alors que dans la suite du projet de loi, aucune mention n'y est faite.

c) Moyens d'action du défenseur

L'article 3 du projet de loi régleme les moyens d'action du défenseur. Dans ce cadre, le paragraphe 1^{er} prévoit que « *le défenseur des droits de l'enfant peut formuler des conseils pratiques permettant de respecter au mieux les droits de l'enfant* » sur demande d'une personne physique ou morale en charge de l'éducation ou de l'encadrement de l'enfant. Comme le projet de loi vise à donner une voix aux besoins de l'enfant et de créer une institution censée veiller à la protection de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, la CCDH invite les auteurs à supprimer l'expression « *au mieux* », afin d'éviter toute insécurité juridique et par conséquent des traitements inégaux entre les enfants.

Quant au paragraphe 2, le texte passe sous silence à qui le défenseur doit formuler des recommandations lorsqu'une réclamation à l'encontre d'une personne physique ou morale lui paraît justifiée. La CCDH estime qu'il convient d'y apporter cette précision, d'autant plus que dans les paragraphes suivants, les auteurs parlent d'« interventions » du défenseur.

d) Droit d'accès aux locaux et à l'information

Le paragraphe 1^{er} de l'article 5 du projet de loi permet au défenseur d'accéder librement à toutes les institutions et à tous les services publics ou privés qui prennent en charge des enfants « *et qui sont accessibles au public* ». Les auteurs entendent-ils limiter l'accès aux locaux du défenseur aux seuls endroits accessibles au public ? Qu'en est-il par exemple des cellules dans l'UNISEC ?

La CCDH a du mal à comprendre la raison pour laquelle les auteurs ont estimé utile d'apporter cet ajout en bout de phrase. En effet, le commentaire des articles ne précise pas que l'accès du défenseur aux locaux se limite uniquement à ceux qui sont accessibles au public. Le commentaire note encore que le droit d'accès aux locaux est repris de la loi modifiée du 25 juillet 2002 sur l'ORK. Or, les dispositions de la loi

⁵ Loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art. 5

précitée de 2002 auxquelles les auteurs se réfèrent ne contiennent pas non plus une telle limitation de l'accès des membres de l'ORK et permettent celui-ci à « *tous les bâtiments d'organismes publics ou privés engagés dans l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants* ». La CCDH demande dès lors les auteurs de supprimer ce bout de phrase, ou sinon de préciser la limite ainsi donnée par la disposition légale.

La CCDH se demande par ailleurs comment ce droit du défenseur sera réglé en pratique. Le défenseur peut-il à toute heure procéder à de telles visites sans devoir en informer au préalable les responsables des institutions ou services visés ? La CCDH estime qu'il serait nécessaire de mettre en place une procédure claire.

e) Durée de remplacement temporaire du défenseur

En ce qui concerne le mandat du défenseur, le paragraphe 3 de l'article 14 permet, dans le cas où le mandat du défenseur prendrait fin avant son terme, au fonctionnaire, le plus élevé en rang de l'Office du défenseur, de le remplacer jusqu'à la nomination d'un nouveau défenseur. Cette durée de remplacement peut aller jusqu'à une durée de douze mois.

La CCDH est d'avis que la durée de remplacement du défenseur, par un fonctionnaire, non rattaché à la Chambre des députés, devrait être considérablement raccourcie et qu'il faudrait procéder aussi tôt que possible à la nomination d'un nouveau défenseur. En effet, le fonctionnaire faisant fonction de défenseur des droits de l'enfant, ne sera de ce fait pas soustrait aux règles de son statut. Ainsi par exemple restera-t-il toujours tenu au devoir de réserve, ce qui est indéniablement en conflit avec l'indépendance qui est celle du défenseur des droits de l'enfant et contraire aux Principes de Paris.

4. Conclusions et Recommandations

1. La CCDH salue les modifications positives que le projet de loi vise à introduire afin de mettre en valeur l'indépendance totale du défenseur des droits de l'enfant.
2. La CCDH recommande d'opter en faveur du terme d'« Ombudsman » aussi bien en français qu'en luxembourgeois, qui a l'avantage d'être déjà largement connu par le grand public.
3. La CCDH invite le gouvernement à accorder, à court terme, les ressources humaines nécessaires à cette institution afin de lui permettre de mener à bien les missions lui accordées.
4. La CCDH invite le gouvernement à garantir le droit de saisine de cette institution aux deux parents, même s'ils n'ont pas l'autorité parentale sur leur enfant commun et d'étendre le droit de saisine aux autres membres de famille de l'enfant.
5. La CCDH recommande de garantir à l'Ombudsman un droit d'accès effectif aux institutions et à tous les services publics ou privés qui prennent en charge des enfants sans le limiter à ceux qui sont accessibles au public. La CCDH invite les auteurs à prévoir une procédure claire en ce qui concerne la mise en pratique du droit d'accès aux locaux.

6. La CCDH recommande de raccourcir considérablement la durée de remplacement de l'Ombudsman par un fonctionnaire jusqu'à la nomination d'un nouvel Ombudsman.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 11 juin 2018

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

**Avis sur le projet de loi 7238 portant modification de la loi modifiée
du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de
l'immigration**

**AVIS
09/2018**

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après, « la CCDH »), la CCDH a décidé de s'autosaisir du *projet de loi n° 7238 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration*.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi précité, celui-ci met en œuvre certaines recommandations adressées au gouvernement et formulées par les institutions européennes suite à une évaluation de l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du retour¹ et de la gestion des frontières extérieures² au Luxembourg.

Ainsi, le projet de loi modifie certains aspects de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration (ci-après, « la loi sur la libre circulation et l'immigration »), notamment en matière d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour (1), en matière de rétention (2) et en matière d'entrée au domicile dans le cadre de l'exécution d'une mesure d'éloignement (3).

S'il appartient effectivement au Luxembourg de se conformer à ces recommandations, il lui appartient également de le faire dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

1. L'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour

Le projet de loi institue à l'article 103 de la loi sur la libre circulation et l'immigration une « *équipe pluridisciplinaire* » chargée d'évaluer « *l'intérêt supérieur des mineurs non-accompagnés dans le cadre d'une décision de retour* », alors que dans sa version actuelle, l'article 103 se limite à poser le principe selon lequel « *aucune décision de retour ne peut être prise contre un mineur non accompagné d'un représentant légal, à l'exception de celle qui se fonde sur des motifs graves de sécurité publique, sauf si l'éloignement est nécessaire dans son intérêt (...)* ».

Cette disposition est le fruit de la transposition de l'article 10 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après, « la directive retour »), selon lequel « 1. *Avant que soit prise une décision de retour concernant un mineur non accompagné, l'assistance d'organismes compétents autres que les autorités chargées d'exécuter le retour est accordée en tenant dument compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.* 2. *Avant d'éloigner du territoire d'un Etat membre un mineur non*

¹ Conseil de l'Union européenne, *Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour*, 12 décembre 2016, doc. UE 15483/16. Voir également Commission européenne, *Recommandation visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil*, 7 mars 2017, doc. UE C(2017)1600 final.

² Conseil de l'Union européenne, *Council Implementing Decision setting out a recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2016 evaluation of Luxembourg on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external border (non traduit)*, 28 octobre 2016, doc. UE 13752/16.

accompagné, les autorités de cet Etat membre s'assurent qu'il sera remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'Etat de retour. »

Ainsi, l'actuelle disposition se révèle incontestablement insuffisante et non conforme aux exigences de la directive retour.

La modification envisagée répond à une recommandation formulée par le Conseil de l'Union européenne qui enjoint au Luxembourg de « [mettre] *en place une politique claire sur le statut juridique des mineurs non accompagnés qui permette, sur la base d'une évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant et par souci de clarté juridique, soit d'arrêter et d'exécuter des décisions de retour à l'encontre des mineurs non accompagnés en séjour irrégulier dans le pays conformément à l'article 10 de la directive 2008/115/CE, soit de leur accorder un droit de séjour, en tenant dûment compte des règles applicables en matière de protection internationale, ainsi que du droit de l'Union européenne et de la législation nationale. L'évaluation individuelle devrait idéalement être réalisée par une équipe pluridisciplinaire et expérimentée et le tuteur désigné de l'enfant devrait y être associé* »³.

La CCDH constate cependant que cette modification ne permettra pas au Luxembourg de redresser les insuffisances de sa législation au regard, non seulement des exigences européennes en matière d'intérêt supérieur de l'enfant, mais aussi des droits fondamentaux des mineurs concernés, en particulier ceux protégés par l'article 8 (protection de la vie privée et familiale) qu'il appartient au Luxembourg de respecter.

La CCDH estime nécessaire de rappeler ici le premier paragraphe de l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui stipule que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.* »

1.1. L'équipe pluridisciplinaire

Depuis le début de l'année 2018, il existerait au sein de la Direction de l'immigration, un organe collégial censé se pencher sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre d'une décision de retour le concernant, évoqué dans le « *Bilan de l'année 2017 en matière d'asile et d'immigration* » présenté par le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).⁴ Cet organe collégial serait composé de membres du parquet, de l'Office national de l'enfance, de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration et enfin de la Direction de l'immigration, qui le présiderait.

L'exposé des motifs et le commentaire de l'article ne permettent pas de savoir si l'« équipe pluridisciplinaire » envisagée par le projet sous avis, est la légalisation de

³ Conseil de l'Union européenne, *Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour*, 12 décembre 2016, doc. UE 15483/16, § 4.

⁴ MAEE; *Bilan de l'année 2017 en matière d'asile et d'immigration*, p. 13. Voir également Conseil de gouvernement, *Résumé des travaux*, 7 juillet 2017.

cet organe collégial tel qu'il est composé et fonctionne actuellement et, à l'instar du Conseil d'Etat⁵, la CCDH « *se demande ce qu'il convient d'entendre par « équipe pluridisciplinaire »*. Dès lors, la CCDH invite avant tout les auteurs à préciser la composition de cette « équipe pluridisciplinaire » et le mode de nomination de ses membres qui devraient, pour répondre aux exigences de la directive retour, être distincts des autorités chargées de l'exécution du retour (ce qui n'est actuellement pas le cas de l'organe collégial censé exister au sein de la Direction de l'immigration).

En tout état de cause, au vu de l'état de vulnérabilité patent des mineurs non-accompagnés, la CCDH estime que l'Ombudscomité pour les droits de l'enfant (le moment venu le défenseur des droits de l'enfant tel que prévu par le projet de loi n°7236), le tuteur et l'administrateur *ad hoc* du mineur concerné, ainsi que des représentants de la société civile, devraient faire partie de cette équipe pluridisciplinaire et qu'il est nécessaire d'y inscrire d'ores et déjà leur présence dans la loi.

Il conviendrait également de préciser les règles de fonctionnement (saisine, présidence, adoption des évaluations...) de cette « équipe pluridisciplinaire » ou pour le moins de prévoir l'adoption d'un règlement grand-ducal à cet effet.

A défaut de procéder aux redressements et précisions qui s'imposent, cette « équipe pluridisciplinaire » ne pourra fonctionner efficacement ni remplir son rôle.

1.2. L'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant

La rédaction inchangée de l'article 103 précité, selon laquelle un mineur non accompagné ne peut être éloigné du territoire luxembourgeois seulement si cet éloignement « *est nécessaire dans son intérêt* », traduit le principe selon lequel il n'est *a priori* pas dans l'intérêt supérieur d'un enfant d'être éloigné du territoire sur lequel il vit, surtout s'il y a à un moment cherché une protection.

Chaque principe amenant des exceptions, celles-ci devraient cependant pouvoir être reconnues par le biais d'indicateurs précis qu'il conviendrait de désigner absolument dans la loi. Ceux-ci constitueraient le guide légal des critères minimums à examiner par l'équipe pluridisciplinaire pour déterminer si l'éloignement du territoire luxembourgeois d'un mineur non accompagné est nécessaire dans son intérêt.

Ces critères devraient être examinés par l'équipe pluridisciplinaire au regard de la situation particulière du mineur non accompagné, telle qu'elle est non seulement dans le pays vers lequel le ministre envisage de l'éloigner, mais encore au Luxembourg où il est censé vivre depuis un certain temps.

En toutes hypothèses, à l'instar de ce que préconise la directive retour, la CCDH insiste pour que la décision de retour d'un mineur non accompagné ne soit exécutée que lorsqu'il est possible de le remettre à *un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'Etat de retour* s'assurant ainsi de sa prise en charge dans ce pays.

⁵ Avis du Conseil d'Etat du 8 mai 2018

Dans le même esprit que celui de l'arrêt préjudiciel⁶ rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne en matière de droit au regroupement familial d'un mineur non accompagné qui s'est vu reconnaître un statut de protection internationale, et dans la continuité de cette jurisprudence, la CCDH estime enfin que pour le mineur non accompagné qui a présenté une demande de protection internationale, la date à laquelle sa minorité doit être appréciée pour l'application de l'article 103, doit être celle de son entrée sur le territoire, respectivement de sa demande de protection internationale, même s'il est devenu majeur au moment où le ministre envisage de prendre à son encontre une décision de retour.

1.3. Les conséquences d'une décision de non-retour

La CCDH regrette vivement que la modification législative proposée n'apporte pas la clarification juridique préconisée par le Conseil de l'Union européenne pour les cas où il n'est pas prouvé que l'éloignement d'un mineur non accompagné doit être réalisé dans son intérêt. Dans ce cas, les institutions européennes recommandent qu'un titre de séjour soit délivré.

La CCDH estime qu'il est dans ce cas indispensable d'instituer ce mécanisme légal et de prévoir la délivrance automatique d'un titre de séjour au mineur non accompagné dès lors qu'il n'est pas prouvé qu'il est dans son intérêt de l'éloigner du territoire.

2. La rétention et les garanties procédurales

En scindant en deux alinéas le troisième paragraphe de l'article 120 de la loi sur la libre circulation et l'immigration, le projet procède à la distinction formelle de deux catégories de décisions de rétention prises en vue de l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers.

La première catégorie comporte la première décision qui peut être prise pour une durée d'un mois et prorogée à trois reprises pour la même durée, chaque prorogation constituant une nouvelle décision.

La seconde catégorie comprend, après ces quatre premiers mois, deux nouvelles prorogations successives, chacune pour la durée d'un mois, ne pouvant intervenir que « *si, malgré les efforts employés, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération de l'étranger ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires* ». Il s'agit des décisions de « rétention prolongée », telles que qualifiées par le Conseil de l'Union européenne dans sa recommandation du 12 décembre 2016 *pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour*. »ⁱ

Dans l'état actuel de la législation nationale, chacune de ces six décisions peut faire l'objet d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif, selon la procédure de droit commun. L'exercice de cette voie de recours garantit aujourd'hui le respect du droit de la personne retenue de voir un juge se prononcer sur la légalité de cette mesure.

⁶ CJUE 12 avril 2018, C-550/16

Cette procédure implique néanmoins la saisine du Tribunal administratif par la personne privée de liberté ou encore par toute personne justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain.

Pour les décisions de rétention de la première catégorie (la décision initiale et les trois prolongations qui la suivent), le projet sous avis instaure une procédure de contrôle juridictionnelle d'exception selon laquelle un seul écrit par partie (recours introductif d'instance et mémoire en réponse) pourra être échangé, tandis que ce nombre est actuellement de deux par partie, conformément à la procédure de droit commun.

Le commentaire explique que ce changement vise à « *alléger la procédure* ».

La CCDH estime que toute restriction du droit d'accès au juge et en particulier en matière de liberté individuelle, doit être justifiée. Dans le cas présent où les juridictions concernées ne semblent par ailleurs pas avoir été consultées, les auteurs n'avancent aucun argument qui tendrait à expliquer en quoi la situation actuelle ne permet pas une administration de la justice adéquate et exigerait de rendre la procédure plus expéditive. La CCDH exhorte dès lors les auteurs du projet à renoncer à l'instauration de cette exception procédurale.

En ce qui concerne les décisions de « rétention prolongée » (deuxième catégorie), le projet de loi sous avis instaure l'obligation à charge du ministre qui prolonge pour la quatrième, respectivement la cinquième fois, une décision initiale de placement en rétention, « *de saisir d'office, par requête introduite dans les cinq jours de la notification de la décision, le président du Tribunal administratif qui statue d'urgence comme juge du fond* ».

La CCDH ne peut en principe que saluer l'instauration de cette procédure censée renforcer la garantie pour toute personne privée de liberté de voir cette mesure contrôlée par un juge. La CCDH constate cependant qu'il s'agit là d'une procédure originale où le ministre soumet lui-même la légalité et l'opportunité de sa décision au contrôle du juge administratif et elle s'interroge sérieusement sur les conditions dans lesquelles cette procédure pourra être efficacement mise en œuvre dans l'état actuel du texte. La CCDH relève en toute hypothèse qu'à défaut de prévision du droit de la personne retenue d'être entendue par le juge administratif, cette procédure ne répond pas aux exigences de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme en ce que ce droit n'y est pas garanti, contrairement à la procédure actuellement existante.

La CCDH invite dès lors les auteurs à clarifier les règles de cette procédure de saisine d'office du juge administratif en y incluant en toute hypothèse le droit pour la personne retenue d'être entendue par celui-ci.

La CCDH constate avec regret que, bien loin de renforcer les garanties d'accès au juge de la personne privée de liberté en vue de son éloignement du territoire, le projet sous avis les affaiblit en fait considérablement. La CCDH invite dès lors vivement les auteurs dudit projet à le revoir à la lumière des développements qui précèdent.

D'un point de vue général, la CCDH insiste une nouvelle fois sur le fait que la mesure de rétention d'une personne en vue de son éloignement du territoire luxembourgeois, doit être considérée comme une mesure de dernier ressort et ne doit être appliquée que si d'autres mesures moins coercitives se révèlent inefficaces dans un cas

particulier. A ce sujet, la CCDH déplore l'absence de statistiques du recours à ces mesures moins coercitives et invite le gouvernement à remédier au plus vite à cette carence.

La CCDH se saisit de cette occasion pour réitérer sa critique quant aux possibilités dans la législation existante de placer des mineurs en rétention⁷.

La CCDH note qu'en 2017, parmi les 493 personnes admis au Centre de rétention, 101 personnes étaient retenues en famille, représentant 28 familles. La CCDH regrette que les statistiques n'indiquent pas le nombre de mineurs et n'indiquent pas la durée moyenne de rétention de ces familles.

3. L'exécution des décisions d'éloignement et l'intrusion domiciliaire

A nouveau, la CCDH se doit de rappeler que toute intrusion dans un lieu d'habitation constitue une atteinte au droit fondamental à l'inviolabilité du domicile et qu'afin de répondre aux exigences du deuxième paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, les conditions de cette intrusion (comme par exemple les tranches horaires dans lesquelles elle peut avoir lieu) doivent avant tout être prévues par la loi.

La CCDH se réfère aux nombreux avis qu'elle a rendus en ce sens depuis sa création⁸ et regrette une nouvelle fois de constater que les auteurs du projet aient fait l'impasse à ce sujet. Loin de saisir l'opportunité qui leur permettrait de fixer une bonne fois pour toutes ces conditions dans la loi, les auteurs du projet y instaurent un principe selon lequel, « *lorsque pour faire échec à l'éloignement de l'étranger, l'entrée dans des locaux destinés à l'habitation est refusée, le président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'habitation doit donner son accord explicite afin que la police grand-ducale puisse accéder au lieu d'habitation pour procéder à l'éloignement.* » (art. 124 §1)

Si ce recours au juge peut à première vue sembler une avancée positive dans le cadre de cette problématique, il ne permettra cependant pas de se conformer aux exigences du deuxième paragraphe de l'article 8 précité, les conditions de l'intrusion n'étant pas définies dans la loi. Il se pourrait même que, pour autant qu'il puisse être saisi efficacement en l'état actuel du projet, le juge ait précisément à refuser cette autorisation pour cette raison bien précise.

En toute hypothèse, le projet est, ici encore, muet quant à la procédure suivant laquelle ce juge pourrait être saisi, et au terme de laquelle il aura à donner son accord explicite à l'intrusion au domicile. Notamment, le principe du contradictoire n'y est nullement envisagé et la CCDH s'interroge sérieusement dans ces conditions sur la qualification de « tribunal » au sens du premier paragraphe de l'article 6 de la Convention

⁷ Avis de la CCDH sur le projet de loi 5802, 02/2008, doc.parl. 5802/16 ; avis de la CCDH sur le projet de loi 6218, 02/2011, doc.parl. 6218/04 ; avis de la CCDH sur le projet de loi 6779, 04/2015, doc.parl. 6779/04

⁸ Avis de la CCDH sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière, 04/2003 ; avis de la CCDH sur le projet de loi 5802, 02/2008, doc.parl. 5802/16 ; avis de la CCDH sur le projet de loi 6218, 02/2011, doc.parl. 6218/04

européenne des droits de l'homme, qui pourrait dans de telles circonstances être donnée, ou pas, au magistrat ainsi saisi.

Pour enfin se conformer aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en la matière, la CCDH exhorte avant tout les auteurs du projet à y fixer les principes et conditions dans lesquels la police grand-ducale pourra faire intrusion au domicile pour procéder à l'éloignement. La CCDH ne pourra par la suite que saluer l'instauration du principe de l'accord judiciaire préalable à cette intrusion, qui permettra au juge d'en contrôler précisément le respect des conditions légales, à condition toutefois de préciser la procédure au terme de laquelle cet accord sera donné, qui se devra respectueuse des exigences du premier paragraphe de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne l'éloignement de mineurs, la CCDH profite de cet avis pour rappeler qu'extraire des enfants de leur milieu scolaire pendant les périodes de scolarité est particulièrement néfaste à leur développement et ne peut pas être considéré comme étant conforme à leur intérêt supérieur.

La CCDH rappelle que dans toute décision, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, au-delà, par exemple, de considérations tenant aux agissements de mauvaise foi ou d'abus de la part de parents ou face à un risque allégué de fuite.

Ainsi, la CCDH exhorte le gouvernement à continuer d'œuvrer avec beaucoup de prudence en matière d'éloignement visant des familles avec des enfants scolarisés.

4. Recommandations

- La CCDH invite les auteurs à fixer dans le projet la composition des membres de l'équipe pluridisciplinaire chargée d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant en y incluant l'Ombudscomité pour les droits de l'enfant, le tuteur et l'administrateur ad hoc du mineur concerné, ainsi que des représentants de la société civile. Elle leur conseille encore de déterminer d'ores et déjà dans le texte le mode de saisine, de fonctionnement et de décision de cette équipe pluridisciplinaire ou de prévoir qu'un règlement grand-ducal le fera.
- La CCDH demande aux auteurs d'énumérer dans le texte les critères minimums tenant compte de la situation individuelle du mineur non accompagné non seulement dans le pays vers lequel il serait éloigné, mais également au Luxembourg, pour déterminer si cet éloignement est nécessaire dans son intérêt.
- La CCDH estime nécessaire, à l'instar du Conseil de l'Union européenne, de prévoir la délivrance d'un titre de séjour à tout mineur non accompagné dont l'éloignement n'est pas prouvé comme étant nécessaire dans son intérêt.
- La CCDH invite les auteurs à préciser la procédure, respectueuse de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes de laquelle le président du Tribunal administratif exercera son contrôle sur les décisions de rétention prolongée.
- La CCDH s'oppose à la réduction des garanties procédurales pour les autres décisions de rétention et elle invite les auteurs à maintenir la procédure existante pour celles-ci.
- La CCDH exhorte les auteurs du texte à y fixer les conditions dans lesquelles la police grand-ducale pourra faire intrusion au domicile pour procéder à un

éloignement et à se conformer ainsi aux exigences du deuxième paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le respect de ces conditions permettra au juge saisi d'exercer son contrôle et de donner ou de ne pas donner son accord à l'intrusion domiciliaire, au terme d'une procédure qui devra encore impérativement être déterminée et conforme au premier paragraphe de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 11 juin 2018

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

**Avis sur le projet de loi 7259 portant modification du Code de
procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ;
et modifiant la loi sur la Police grand-ducale**

**AVIS
010/2018**

Introduction et remarques générales

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 ministre de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 7259 portant modification du Code de procédure pénale en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale.

Le projet de loi a comme objectif d'introduire des dispositions sur la fouille des personnes dans le Code de procédure pénale et dans la loi sur la Police grand-ducale. Il s'agit de réglementer la fouille judiciaire d'un côté et la fouille administrative de l'autre côté.

Les auteurs notent que le dispositif législatif actuel en matière de fouille de personnes est insuffisant et ne reflète pas les réalités pratiques. En effet, de nombreux cas qui se présentent en réalité ne sont pas couverts par la législation existante. Actuellement, la fouille des personnes est seulement réglementée dans le cadre d'une enquête de flagrance.

Les auteurs se sont inspirés de la formulation initiale des dispositions du projet de loi renforçant les garanties procédurales¹, du projet de loi sur les centres socio-éducatifs de l'Etat (CSEE)², du projet de loi portant modification de l'administration pénitentiaire³ et des dispositions de la loi belge réglementant la police⁴.

La CCDH se permet de rappeler qu'il existe une série de normes régionales et internationales qui réglementent les fouilles corporelles dans le milieu carcéral, notamment les Règles pénitentiaires européennes (2006), l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela) et les Règles des Nations Unies concernant le traitement des femmes détenues et les mesures non privatives de liberté pour les femmes délinquantes (Règles de Bangkok, 2010). Par ailleurs, il y a lieu de faire référence à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) en matière de fouilles corporelles des détenus, par laquelle elle a élaboré une série de principes directeurs en insistant particulièrement sur le respect de la dignité humaine des personnes fouillées.⁵

Même si le contexte est différent en l'espèce, puisqu'il ne s'agit pas des fouilles corporelles des prisonniers, il va de soi, aux yeux de la CCDH, que les personnes fouillées doivent bénéficier des mêmes droits et garanties que les détenus.

Si la CCDH admet le besoin de réglementer les fouilles administratives et judiciaires, elle tient à rappeler que celles-ci constituent une invasion dans le droit à l'intégrité

¹ Projet de loi 6758 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, doc. parl. 6758/00 ; devenu entretemps la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, Mémorial A n°346

² Projet de loi 6593 portant modification 1. de la loi modifiée 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, doc. parl. 65/93/00 ; devenu entretemps la loi du Loi du 29 août 2017 portant modification 1. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 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, Mémorial A n°816

³ Projet de loi 7042 portant modification de l'administration pénitentiaire, doc. parl. 7042/00

⁴ Loi modifiée sur la fonction de police du 5 août 1992

⁵ Voir notamment J. c. Luxembourg, n° 47229/12, 31 octobre 2013 ; Valasinas c. Lituanie, n°44558/98, 24.07.2001; Frérot c. France, n°70204/01, 12.6.2007; Shennawy c. France, n°51246/08, 20 janvier 2011

physique, et à cause de leur caractère délicat, présentent un risque d'humiliation. Voilà pourquoi les policiers ne doivent procéder à des fouilles que lorsque cela est objectivement nécessaire, lesquelles doivent par ailleurs toujours être effectuées d'une manière qui permet de respecter la dignité humaine de la personne fouillée. C'est dans cette optique que la CCDH analysera le projet de loi sous avis.

La CCDH salue les garde-fous qui ont été mis en place par les auteurs du projet de loi, tels que l'exigence d'une autorisation de l'autorité judiciaire compétente ou du ministre compétent dans la plupart des cas, la mise en place de modalités du déroulement de la fouille et des conditions qui doivent être réunies pour pouvoir procéder à une fouille ou encore le contrôle *ex post* par l'établissement d'un rapport des fouilles effectuées. Nonobstant ce qui précède, la CCDH reste d'avis que sur certains points, les deux nouveaux articles à introduire dans respectivement le Code de procédure pénale et la nouvelle loi sur la Police grand-ducale devraient être précisés davantage.

1. Analyse du projet de loi

Le projet de loi prévoit d'introduire une nouvelle disposition dans le Code de procédure pénale visant à réglementer la fouille judiciaire des personnes (art. 48-11*bis*), ainsi que de compléter la loi sur la Police grand-ducale par un nouvel article afin de réglementer la fouille administrative des personnes (art. 8*bis*).

Alors que la fouille administrative constitue toujours une fouille de sécurité, la fouille judiciaire peut, selon la finalité poursuivie, constituer une fouille de sécurité ou une fouille probatoire. Le projet de loi définit la fouille de sécurité comme ayant « *pour but de s'assurer qu'une personne ne porte ou ne dissimule une arme, une substance ou un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui, ou de nature à favoriser une évasion* ». Par contre, la fouille probatoire a pour but « *de rechercher des pièces à conviction ou des éléments de preuve d'un crime ou d'un délit* ».

Les cas dans lesquels la fouille de sécurité peut être effectuée diffèrent selon qu'il s'agit d'une fouille judiciaire ou d'une fouille administrative.

Aussi bien la fouille judiciaire que la fouille administrative peuvent consister en une fouille simple, une fouille intégrale ou en un examen intime.

Tout en comprenant le souci des auteurs d'éviter un gonflement des textes législatifs en répétant le même dispositif dans une série de dispositions, la CCDH estime pourtant que le regroupement de toutes les dispositions relatives aux différentes formes de fouille des personnes dans uniquement deux articles, rend le projet de loi difficilement compréhensible.

En ce qui concerne la fouille de sécurité, telle que réglementée par l'article 8*bis* du projet de loi, dans un souci de meilleure compréhensibilité, il serait utile d'abord d'énoncer dans quel but elle peut être effectuée pour ensuite préciser les conditions.

En lisant les dispositions du projet de loi, on pourrait arriver à la conclusion que les fouilles simple et intégrale ne peuvent être effectuées que par un policier, alors que l'examen intime est réservé à un médecin. Tel ne semble néanmoins pas être le cas. Ainsi, l'exposé des motifs précise que la fouille de sécurité n'est pas réservée qu'aux agents de Police, mais peut également être effectuée par des agents de l'Administration des douanes et accises dans l'exercice de leurs missions. Dans leur avis sur le présent projet de loi⁶, la Police grand-ducale ne semble pourtant pas

⁶Avis de la Police grand-ducale sur le projet de loi portant modification du Code de procédure pénale

partager l'analyse faite par les auteurs. Dans un souci de sécurité juridique, la CCDH invite les auteurs à clarifier ce point.

A) La distinction entre trois types de fouilles

De manière générale, on distingue entre trois catégories de fouilles, en fonction de leur caractère de plus en plus intime et invasif dans le droit à l'intégrité physique. Ainsi, la fouille peut consister en une fouille simple, une fouille intégrale ou un examen intime. Le projet de loi introduit ces trois types de fouille aussi bien dans le cadre de la fouille judiciaire que dans celui de la fouille administrative.

En ce qui concerne la **fouille simple**, le projet de loi prévoit que celle-ci « *s'effectue au moyen d'une palpation ou à l'aide de moyens de détection électronique, sans que la personne concernée ait à se dévêtir intégralement, ainsi que par le contrôle des bagages de la personne fouillée* ». ⁷

Le commentaire de l'article précise que « *si une personne fouillée porte plusieurs couches de vêtements, une palpation ne peut pas atteindre son objectif s'il ne peut pas être exigé de la personne d'enlever une partie des vêtements sans qu'elle n'ait cependant à se dénuder partiellement* ».

La CCDH estime pourtant que la formulation dans le projet de loi « *sans que la personne concernée ait à se dévêtir intégralement* » n'est pas suffisamment précise afin d'éviter des interprétations trop extensives. Elle ne permet pas de faire une distinction concrète entre la fouille simple et la fouille intégrale, lors de laquelle la personne concernée est déjà obligée à « *se dévêtir partiellement ou intégralement* ». Or, aux yeux de la CCDH, le caractère distinguant la fouille simple des deux autres formes de fouille est justement le fait qu'il s'agit d'une fouille d'une personne habillée. Alors que la fouille simple semble *a priori* être la forme de fouille la moins invasive et intime, elle peut néanmoins être vécue comme humiliante par la personne concernée et il y a partant lieu de veiller à l'encadrer des garde-fous indispensables. Ceci est d'autant plus vrai que, contrairement à la fouille intégrale, la fouille simple ne doit pas avoir lieu en présence des personnes directement impliquées dans cette opération et peut exceptionnellement être effectuée par une personne du sexe opposée. De plus, le projet de loi n'introduit pas d'obligation pour le policier de faire un rapport lorsqu'il s'agit d'une fouille simple.

La CCDH tient encore à souligner que la loi sur le CSEE⁸ et le projet de loi 7042 portant modification de l'administration pénitentiaire⁹, qui, selon les auteurs, ont servi comme source d'inspiration pour la disposition sous avis, prévoient tous les deux que « *la fouille simple est réalisée (...) sans que la personne concernée ait à se dévêtir partiellement ou intégralement* ».

en ce qui concerne la fouille de personnes ; et modifiant la loi sur la Police grand-ducale, doc.parl. 7259/01

⁷ Art. 48-11bis (2) pour la fouille judiciaire et art. 8bis (2) pour la fouille administrative

⁸ Art. 10bis de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État, telle que modifiée par la loi du 29 août 2017, qui prévoit que « La fouille simple est réalisée au moyen d'une palpation ou à l'aide de moyens de détection électronique, sans que la personne concernée ait à se dévêtir partiellement ou intégralement ».

⁹ Voir amendement n°17 concernant l'Art. 38 nouveau du projet de loi (Art. 40 ancien) des amendements adoptés par la Commission juridique lors de sa réunion du 16 mai 2018, qui prévoit que « (...) La fouille simple est réalisée au moyen d'une palpation du corps ou à l'aide de moyens de détection électronique sans que le détenu ait à se dévêtir partiellement ou intégralement. », doc.parl. 7042/13

Pour toutes ces raisons, la CCDH invite les auteurs à ajouter cette précision dans l'article définissant la fouille simple.

Quant à la **fouille intégrale**, le projet de loi définit celle-ci comme suit : « *La fouille intégrale comporte l'obligation pour la personne concernée de se dévêtir partiellement ou intégralement. La fouille intégrale consiste dans le contrôle visuel de la surface nue du corps, de l'intérieur de la bouche et des oreilles, ainsi que des aisselles et de l'entre-jambes de la personne concernée.* »

Donc la fouille intégrale consiste uniquement en un contrôle visuel, sans qu'il y ait de contact physique entre la personne fouillée et le policier qui procède à la fouille. Elle pourrait être perçue comme moins invasive du fait qu'il n'y ait pas de contact physique. Elle comporte pourtant l'obligation pour la personne fouillée de se dévêtir partiellement ou intégralement et le contrôle visuel de la surface nue du corps peut créer un fort sentiment de vulnérabilité et d'humiliation chez la personne fouillée.

Alors que le texte ne le précise pas, il y a lieu de souligner que la fouille intégrale se déroule habituellement en deux temps et qu'il n'est jamais demandé à la personne de se déshabiller entièrement. Cette méthode est aussi préconisée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe.¹⁰

Dans le même ordre d'idées, le projet de loi portant modification de l'administration pénitentiaire précise dans l'article 42 (3) que « (...) *Le dévêtement intégral du détenu lors des fouilles intégrale et intime ne peut se faire qu'en deux temps (...)* »¹¹. Ceci est aussi précisé à l'article 14 du projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat¹² qui décrit en détail le déroulement de la fouille intégrale. La CCDH demande aux auteurs d'ajouter cette précision dans le projet de loi sous avis.

¹⁰ CEDH, J. c. Luxembourg, n° 47229/12, §38, 31 octobre 2013

¹¹ Article 42 (3) du projet de loi 7042 portant réforme de l'administration pénitentiaire, doc.parl. 7042/01, qui a été modifié entretemps à deux reprises. La disposition citée a pourtant été retenue dans la version modifiée du 16.05.2018.

¹² Art.14. du projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat : « (...) (3) *La fouille intégrale se déroule dans le respect mutuel et de coopération entre les agents qui devront effectuer la fouille et le pensionnaire qui en fait l'objet. Pendant le déroulement de la fouille intégrale les agents s'assurent dans la mesure du possible de la coopération du pensionnaire. Pour procéder à la fouille intégrale les agents portent obligatoirement des gants de protection. L'agent procède au contrôle visuel de la cavité buccale, du nez, des oreilles et des mains. Ensuite le pensionnaire est invité à passer ses mains dans les cheveux et derrière les oreilles. Le contrôle visuel de la cavité buccale, du nez et des oreilles consiste dans un contrôle externe de ces orifices corporels, qui fait abstraction de tout contact entre l'agent et le pensionnaire. Le pensionnaire enlève alors ses vêtements, qui sont vérifiés en détail. Lors de l'enlèvement de ses vêtements le pensionnaire est d'abord invité à se mettre torse nu et les mains à plat contre le mur. Il se penche en avant pour permettre le contrôle visuel des aisselles. Le cas échéant, le pensionnaire de sexe féminin est prié de relever ses seins. Après avoir pu se rhabiller, le pensionnaire est invité de mettre à nu la partie inférieure de son corps et d'écartier ses jambes. Les jambes écartées et les mains à plat contre le mur, il se penche vers l'avant, permettant ainsi le contrôle visuel de l'entrejambe, de la plante des pieds et des espaces entre les orteils. Le pensionnaire peut être invité à tousser, sous condition que les mesures d'hygiène nécessaires puissent être garanties. Les agents en charge des opérations de la fouille intégrale ne toucheront pas le pensionnaire qui coopère. Tout refus d'obtempérer est signalé immédiatement au directeur ou à son délégué qui décidera des mesures à prendre. En cas de résistance passive ou active, le pensionnaire sera contraint par la force. Le cas échéant, il revêtira des vêtements mis à la disposition par l'administration.* »

En ce qui concerne l'**examen intime**, il est simplement précisé que celui-ci comporte l'examen des cavités corporelles. Du fait de la nature particulièrement délicate et invasive de ce type de fouille, il est prévu qu'elle ne peut être effectuée que par un médecin. Par ailleurs, ce type de fouille ne peut être effectué que sur autorisation de l'autorité judiciaire compétente. La CCDH salue ces limitations introduites par le projet de loi.

B) Le passage d'une forme de fouille à une autre

Alors que dans l'exposé des motifs, les auteurs notent avoir « *veillé à entourer le passage d'un niveau de fouille au prochain de conditions strictes* », la CCDH estime néanmoins que la formulation actuelle de la disposition sous avis ne permet pas d'atteindre ce but.

Ainsi le paragraphe 5, aussi bien de l'article 48-11*bis* (2) pour la fouille judiciaire que de l'article 8*bis* (2) pour la fouille administrative, prévoit qu'il est procédé à l'examen intime, entre autres, lorsqu'il y a des raisons de croire que les moyens utilisés dans le cadre de la fouille simple ou intégrale sont insuffisants.

Il ressort clairement du commentaire de l'article qu'il ne s'agit pas simplement d'une formulation imprécise, mais de la volonté du législateur de permettre l'examen intime sans d'abord avoir recours à une forme de fouille moins invasive. Le commentaire des articles explique ainsi que « *la mise en œuvre d'une fouille moins intrusive dans la sphère intime de la personne concernée ne constitue pas une condition préalable pour pouvoir procéder à un examen intime. Dès lors, un examen intime peut être réalisé sans fouille simple ou fouille intégrale le précédant, à condition toutefois que ces dernières mesures sont insuffisantes pour trouver les objets ou éléments recherchés* ». La CCDH ne peut pas marquer son accord avec cette disposition et l'explication fournie par les auteurs. On ne peut pas nier que l'examen intime constitue une mesure qui est fortement invasive non seulement de manière physique, mais aussi de manière psychologique.

De l'avis de la CCDH, il faudrait toujours d'abord avoir recours à des méthodes moins invasives, comme la fouille simple et intégrale, avant le passage à un régime portant davantage atteinte à l'intégrité physique d'une personne. L'examen intime ne devrait être effectué que si c'est absolument nécessaire et qu'après toutes les autres mesures, moins invasives, aient été tentées auparavant.¹³

La CCDH se demande par ailleurs comment les policiers pourraient conclure au caractère insuffisant de ces mesures pour la découverte des objets recherchés sans y avoir recours d'abord.

C) Les modalités pratiques

Alors que les fouilles des personnes peuvent être légitimes dans certains cas, elles doivent toujours respecter les principes de nécessité et de proportionnalité et se dérouler dans des conditions compatibles avec le respect de la dignité humaine. Dans sa jurisprudence constante en la matière, la CourEDH insiste sur l'importance de mener les fouilles corporelles selon des modalités adéquates afin de garantir que le degré de souffrance ou d'humiliation subi par la personne fouillée ne dépasse pas le

¹³ Voir Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela),

Règle 52.1. « *Les fouilles personnelles, y compris les fouilles intégrales et les investigations corporelles internes, ne doivent être effectuées que si elles sont absolument nécessaires. (...)* »

supportable. Sinon, elles constituent des traitements inhumains et dégradants et une violation de l'article 3 de la CEDH.¹⁴

Le projet de loi introduit au paragraphe 3, de l'article 48-11*bis* (2) pour la fouille judiciaire et de l'article 8*bis* (2) pour la fouille administrative, certaines modalités pratiques qui ont pour objectif d'entourer les fouilles de garde-fous nécessaires afin de garantir la dignité de la personne fouillée et d'éviter des abus.

Ainsi, la CCDH salue la précision dans le texte du projet de loi que les fouilles et l'examen doivent se dérouler dans le respect de la dignité humaine et éviter toute humiliation de la personne concernée, ce qui correspond aux normes internationales¹⁵ et à la jurisprudence de la CourEDH.¹⁶

La CCDH estime pourtant que certaines précisions supplémentaires devraient encore être ajoutées afin de limiter au maximum les risques d'abus et d'humiliation.

a) Respect de l'intimité de la personne fouillée

Afin de garantir le respect de l'intimité de la personne fouillée, le paragraphe 3 prévoit que « *la fouille intégrale et l'examen intime doivent avoir lieu hors la présence de toute personne non directement impliquée dans cette opération* ». Cette formulation tire son inspiration de la loi sur les CSEE¹⁷ ainsi que du projet de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire.¹⁸

Or, en lisant les dispositions du projet de loi sous avis, la CCDH se pose la question de savoir si les fouilles effectuées par les policiers sont nécessairement toujours effectuées dans un espace clos, notamment en ce qui concerne la fouille de sécurité d'une personne faisant l'objet d'un contrôle d'identité ou des personnes participant à des rassemblements publics qui présentent un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique.

Ceci ne ressort pas clairement du texte du projet de loi, surtout en ce qui concerne la fouille intégrale qui ne doit pas être autorisée au préalable par une autorité judiciaire compétente.

Voilà pourquoi, la CCDH recommande de le préciser dans l'article, et non pas seulement dans le commentaire, en ajoutant que « *la fouille intégrale et l'examen intime doivent avoir lieu dans un espace fermé et hors la présence de toute personne non directement impliquée dans cette opération* ».

Par ailleurs, la CCDH constate que le projet de loi ne prévoit pas de procédure si la personne concernée refuse de se soumettre à la fouille. Si en cas de refus, la personne peut être retenue sur place ou conduite au poste de police aux fins de cette fouille, il serait utile de le préciser dans le projet de loi.¹⁹

En ce qui concerne la fouille simple, la CCDH comprend que ce n'est pas toujours possible de l'effectuer hors la présence d'autres personnes.

¹⁴CEDH, Valasinas c. Lituanie, n°44558/98, 24.07.2001, §102 ; CEDH, Frérot c. France, n°70204/01, 12.6.2007, §38 ; CEDH, Shennawy c. France, n°51246/08, 20 janvier 2011, § 38

¹⁵ Règles pénitentiaires européennes, Règle 54.3 ; Règles de Bangkok, règle 19 ; Règles Nelson Mandela, Règle 50

¹⁶ Shennawy c. France, §34; Valasinas c. Lituanie, §102

¹⁷ Art. 10*bis* (5) de la loi du 29 août 2017

¹⁸ Art 38 (4) du projet de loi 7042, doc.parl. 7042/13

¹⁹ Voir art 5 (4) du projet de loi 7045 sur la Police grand-ducale pour les contrôles d'identité, doc.parl 7045/14

Elle recommande néanmoins aux auteurs de s'inspirer de la législation française²⁰ et d'ajouter au paragraphe 3 la précision que « chaque fois que les circonstances le permettent, la fouille simple a lieu hors la présence de toute personne non directement impliquée dans cette opération ».

b) Fouille par une personne de même sexe

Par la suite, le paragraphe 3 précise que sauf en cas d'impossibilité matérielle, la fouille simple et, dans tous les cas, la fouille intégrale, sont effectuées par une personne du même sexe que la personne fouillée et que l'examen intime est réalisé par un médecin. La CCDH peut admettre que dans certaines circonstances, il puisse être matériellement impossible de garantir que la fouille simple soit effectuée par une personne ayant le même sexe que la personne fouillée. Par contre, elle s'oppose à l'argument que le cadre particulièrement général du texte sous avis ne permet pas de prévoir des exceptions plus précises.

Ainsi, la CCDH fait référence à la loi belge qui, comme les auteurs l'indiquent, a servi comme source d'inspiration pour la rédaction du présent texte. L'article 28(1) de la loi modifiée du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoit ainsi lorsque les personnes sont fouillées dans le cadre des rassemblements publics qui présentent une menace réelle pour l'ordre public, cas qui est également prévu par le projet de loi sous avis (art.8bis (1) 3°), que la fouille est effectuée par un policier de même sexe que la personne fouillée. De l'avis de la CCDH, il est raisonnable d'assumer que dans le cas de rassemblements publics d'une telle envergure, la Police grand-ducale puisse s'organiser suffisamment à l'avance pour pouvoir garantir le respect de cette condition. La CCDH est aussi surprise de constater que le projet de loi prévoit au paragraphe 3, de l'article 48-11bis (2) pour la fouille judiciaire et de l'article 8bis (2) pour la fouille administrative, que la fouille intégrale est à effectuer uniquement par un policier, tout en prévoyant aussi qu'elle doit avoir lieu hors la présence de toute personne non directement impliquée dans cette opération. La CCDH a du mal à imaginer comment un policier/une policière pourrait effectuer seul-e une fouille intégrale hors la présence de toute autre personne.

Elle note à cet égard que la loi précitée et portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État²¹ ainsi que le projet de loi sur l'administration pénitentiaire²² prévoient que les fouilles intégrales sont effectuées par au moins deux membres du personnel du même sexe que le détenu.

²⁰ Art. R434-16 du Code de la sécurité intérieure français, « Chaque fois que les circonstances le permettent, la palpation de sécurité est pratiquée à l'abri du regard du public. »

²¹ Art. 10bis (4) de la loi CSEE

²² Art. 38 (4) du projet de loi 7042, doc.parl. 7042/13

Pour des raisons de cohérence des procédures mais aussi et surtout de sécurité et mesure préventive d'éventuels abus, la CCDH demande aux auteurs de prévoir à cet endroit du projet de loi au minimum deux agents de police du même sexe que la personne fouillée.

c) Formation des agents et des officiers de police

Eu égard au caractère particulièrement intime de la fouille des personnes et du risque d'humiliation engendré, il y a lieu de veiller à ce que toute fouille se fasse de manière professionnelle et dans le respect de la dignité des personnes. Il est aussi important de tenir compte de la sensibilité et de la vulnérabilité des personnes fouillées et de veiller à réduire au maximum le sentiment d'embarras de la personne fouillée et de tout mettre en œuvre pour obtenir sa coopération.²³

Voilà pourquoi la CCDH insiste pour que les fouilles corporelles soient exclusivement exécutées par des policiers dûment qualifiés et ayant suivi une formation en la matière. La même revendication est valable pour les agents de l'Administration des douanes et accises, qui selon les auteurs sont également visés par le présent projet de loi, ainsi que pour le personnel qui accomplit les missions de sûreté pour compte de lux-Airport²⁴. La dignité humaine est universelle et doit être respectée indépendamment du lieu où la personne est fouillée.

La CCDH relève que le projet de loi portant modification de l'administration pénitentiaire²⁵ et la loi sur les CSEE²⁶ prévoient que les membres du personnel effectuant les fouilles sont désignés parmi ceux qui ont suivi une formation spéciale les préparant à cette tâche. La CCDH recommande dès lors aux auteurs de suivre cet exemple et les invite à préciser le projet de loi dans ce sens.

d) Précisions supplémentaires à adopter

Tout en saluant les précisions apportées par le présent paragraphe, la CCDH estime néanmoins important de formuler explicitement dans le projet de loi davantage les modalités et le déroulement des fouilles ainsi que les obligations incombant aux policiers qui les effectuent. Pour ce faire, les auteurs pourraient utilement s'inspirer de l'article 14 du projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat.²⁷

Plus la fouille a un caractère intrusif, plus il faut veiller à mettre en place des mesures pour garantir qu'elle est menée de manière professionnelle et respectueuse de la personne fouillée. Il s'agit toujours de respecter la dignité de la personne qui subit lesdites fouilles.

Concernant la fouille simple, il s'agit d'une forme de fouille qui comprend un contact physique entre le policier et la personne fouillée, raison pour laquelle les gestes doivent

²³ Voir : Hernán Reyes, *Fouilles corporelles en détention*, Médecine, santé et prison, Editions Médecine et Hygiène, Genève, septembre 2006

²⁴ Voir articles 23 et 24 du règlement grand-ducal du 24 février 2016 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables.

²⁵ Art 38 (4) du PL 7042 (version amendée du 16.05.2018) : « *Les membres du personnel de l'administration pénitentiaire effectuant les fouilles prévues par le présent article sont désignés parmi ceux qui ont suivi une formation spéciale les préparant à cette tâche.* »

²⁶ Article 10bis de la loi CSEE : « (4) *À l'exception de l'examen intime, les fouilles sont effectuées par au moins deux agents du centre du même sexe que la personne fouillée, qui sont désignés parmi ceux qui ont suivi une formation spéciale les préparant à cette tâche.* »

²⁷ La CCDH note avec surprise que ledit règlement grand-ducal ne semble pas encore être adopté alors que l'UNISEC est ouverte depuis novembre 2017.

être exécutés de manière professionnelle, sans qu'il y ait de contact équivoque, surtout si elle est effectuée par un policier du sexe opposé.

Lors de la fouille intégrale, il y a également lieu de tenir compte de la sensibilité et de la vulnérabilité de la personne fouillée et de réduire au maximum son sentiment de gêne. Toute forme d'humiliation ou de voyeurisme est interdite.²⁸

Comme mentionné plus haut, la fouille intégrale doit se dérouler en deux étapes et des gants doivent toujours être utilisés.²⁹

A l'instar de l'article 14 du projet de règlement grand-ducal mentionné, on devrait aussi préciser davantage le déroulement d'un examen intime, les orifices corporels à examiner et les règles à respecter par le médecin y procédant.³⁰

Le projet de loi précise en outre que pour toute fouille intégrale et tout examen intime, un rapport est établi mentionnant le nom de la personne y soumise, de celui qui l'a exécutée, les motifs, le lieu et la date, l'heure de début et de la fin de la fouille, ainsi que le nom des personnes présentes.

Le projet de loi ne prévoit pourtant pas la procédure à suivre en cas de refus de la part de la personne fouillée de signer le rapport. La CCDH recommande aux auteurs d'incorporer cette précision dans le projet de loi en s'inspirant du projet de loi 7045 sur la Police grand-ducale en matière des vérifications d'identité et de préciser que « *Le rapport est présenté à la signature de la personne contrôlée. Si celle-ci refuse de signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci. Le rapport est transmis au ministre et copie en est remise à l'intéressé.* »³¹

Si les fouilles constituent une invasion dans le droit à l'intégrité physique de toute personne et qu'il faut toujours les encadrer de manière suffisante, ceci est d'autant plus valable pour les personnes en situation de vulnérabilité, comme notamment les femmes, les mineurs, les personnes LGBTI ou encore les personnes handicapées.³² Alors que dans son avis³³ sur le projet de loi 6758 renforçant les garanties procédurales, qui devrait initialement réglementer les fouilles des personnes, le Conseil d'Etat avait déjà posé la question de savoir si l'article réglementant la fouille des personnes s'appliquait également aux mineurs et aux personnes vulnérables, le projet de loi sous avis reste également muet sur ce sujet. La CCDH exhorte les auteurs à prévoir des mesures concrètes afin de prendre en compte ces vulnérabilités et sensibilités particulières lors des fouilles. Dans ce cadre, elle note que du fait de certains facteurs, comme par exemple l'appartenance à un groupe culturel ou religieux, une fouille peut être perçue comme humiliante ou dégradante.³⁴ Elle souligne encore la nécessité d'adopter une politique de fouille adaptée aux personnes LGBTI en permettant, lorsque cela est possible, à une personne transsexuelle d'exprimer sa préférence quant au sexe du policier effectuant la fouille.

²⁸ Art. 14 (4)

²⁹ Art. 14 (3)

³⁰ Art. 14 (5)

³¹ Art.5 (8) du projet de loi 7045 sur la Police grand-ducale, doc.parl. 7045/14

³² Association pour la prévention de la torture, Monitoring de la détention : Outil pratique, Fiche d'information, *Fouilles corporelles*, 2013

³³ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 6758 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, doc.parl 6758/01

³⁴ La CourEDH a reconnu qu'une fouille peut être dégradante ou humiliante si la victime de sent humiliée, même si elle ne l'est pas aux yeux d'autrui ; voir CEDH, *Tyrer c. Royaume-Uni*, n°5856/71, 25 avril 1978, §32

Enfin, dans l'exposé des motifs, les auteurs notent que « *les dispositions proposées pour être insérées dans un article unique du Code de procédure pénale sont susceptibles de s'appliquer également dans le cadre d'une fouille de véhicules sans devoir être reprises dans les articles relatifs à la fouille de véhicules* », en précisant qu'il s'agit d'éviter au mieux des gonflements inutiles des textes législatifs. Tout en comprenant ce souci du législateur, la CCDH estime pourtant que par souci de sécurité juridique et de précision, il serait utile d'ajouter une référence à l'article 8 du projet de loi sur la Police grand-ducale dans le projet de loi sous avis.

2. Conclusions et recommandations

1. La CCDH souligne que les fouilles des personnes constituent une ingérence dans le droit à intégrité physique garanti par les conventions internationales en matière de droits de l'Homme et présentent un fort risque d'humiliation. Il est important de mettre en place des garde-fous afin d'éviter des abus et de garantir le respect de la dignité humaine de la personne fouillée.
2. La CCDH invite le gouvernement à prévoir que lors de la fouille simple, la personne fouillée n'a pas à se dévêtir ni partiellement ni intégralement.
3. La CCDH recommande de préciser dans le projet de loi que la fouille intégrale se déroule en deux temps et qu'il n'est jamais demandé à la personne fouillée de se déshabiller entièrement.
4. La CCDH souligne que l'examen intime constitue une mesure fortement invasive, sur un plan aussi bien physique que psychologique, et elle invite le gouvernement à prévoir d'abord des méthodes moins invasives, comme la fouille simple et la fouille intégrale, avant de permettre le recours à l'examen intime.
5. La CCDH recommande de préciser dans le projet de loi que la fouille simple se déroule hors la présence des personnes tierces à cette fouille, chaque fois que les circonstances le permettent.
6. La CCDH estime important de prévoir une procédure en cas de refus de la personne de se soumettre à la fouille.
7. La CCDH recommande de prévoir dans le projet de loi les cas concrets dans lesquels une fouille simple doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne fouillée.
8. Par ailleurs, la CCDH recommande de prévoir que la fouille intégrale doive être effectuée par deux policiers, au lieu d'un seul, et qui soient de même sexe que la personne fouille.
9. La CCDH estime que les fouilles ne devraient être effectuées que par des policiers qualifiés et ayant suivi une formation en la matière et elle invite le gouvernement à le prévoir explicitement dans le projet de loi.
10. La CCDH recommande de préciser davantage les modalités et le déroulement des fouilles ainsi que les obligations incombant aux policiers lors de celles-ci dans le projet de loi.
11. Enfin, la CCDH invite le gouvernement à prévoir des mesures concrètes permettant de prendre en compte les sensibilités particulières des personnes vulnérables à fouiller.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 10 juillet 2018

2. Rappports



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

**Rapport sur les conditions
d'accueil des demandeurs et
bénéficiaires de protection
internationale au Luxembourg**

Novembre 2018

Sommaire

<i>Avant-propos du président</i>	155
INTRODUCTION	156
Structure du rapport	157
1. Les conditions d'accueil à l'aune des « droits de survie »	157
1.1. L'hébergement face au droit à un logement convenable	158
1.1.1. Un logement salubre.....	158
1.1.1.1. La notion de logement salubre	158
1.1.1.2. Les constatations de la CCDH	158
1.1.1.3. Les recommandations de la CCDH	159
1.1.2. Le retour à la normalité à travers un logement stable et sécurisé.....	159
1.1.2.1. La notion de logement stable et sécurisé	159
1.1.2.2. Les constatations de la CCDH	159
1.1.2.3. Les recommandations de la CCDH	160
1.1.3. Un hébergement au sein de la communauté : l'exigence d'un logement accessible.....	161
1.1.3.1. La notion de l'accessibilité	161
1.1.3.2. Les constatations de la CCDH	161
1.1.3.3. Les recommandations de la CCDH	162
1.1.4. L'hébergement en vue d'un transfert ou d'un renvoi.....	162
1.2. Le droit à une nourriture suffisante	164
1.2.1. La notion de droit à une nourriture suffisante	164
1.2.2. Les constatations de la CCDH	164

1.2.3. Les recommandations de la CCDH	165	2.5.2. Les constatations de la CCDH	176
1.3. L'accès aux services de santé	165	2.5.3. Les recommandations de la CCDH	176
1.3.1. Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible.....	165	3. Les besoins spécifiques des personnes vulnérables.....	177
1.3.2. Les constatations de la CCDH	166	3.1. L'identification des personnes vulnérables	177
1.3.3. Les recommandations de la CCDH	167	3.2. L'encadrement des mineurs	179
1.4. Le respect des conditions d'accueil par le droit à l'information et l'accès à la justice.....	168	3.3. Le respect des droits de la femme et la promotion de l'égalité entre femmes et hommes.....	180
1.4.1. Les obligations de transparence, d'information et d'accès à la justice.....	168	3.3.1. Le logement.....	180
1.4.2. Les constatations de la CCDH	168	3.3.2. La santé.....	181
1.4.3. Les recommandations de la CCDH	169	3.3.3. L'éducation et la formation	182
2. L'intégration dès l'arrivée des DPI.....	170	3.3.4. L'ouverture d'un dossier individuel.....	182
2.1. Les objectifs de l'intégration	170	4. Conclusions.....	183
2.2. Les constatations de la CCDH.....	170	5. Recommandations	184
2.3. Les recommandations de la CCDH	171		
2.4. Assurer un « <i>niveau de vie suffisant</i> » par les allocations ou par l'accès au travail	171		
2.4.1. La dépendance aux allocations	172		
2.4.1.1. La garantie d'un « <i>niveau de vie digne et adéquat</i> »	172		
2.4.1.2. Les constatations de la CCDH.....	172		
2.4.1.3. Les recommandations de la CCDH	172		
2.4.2. L'accès au marché du travail.....	173		
2.4.2.1. Le droit d'accès au travail	173		
2.4.2.2. Les constatations de la CCDH.....	174		
2.4.2.3. Les recommandations de la CCDH	174		
2.5. L'éducation, la scolarisation et la formation.....	175		
2.5.1. Droit à l'éducation, la scolarisation et la formation.....	175		

Avant-propos du président

Luxembourg, le 28 novembre 2018

Madame, Monsieur,

Vous tenez en main un rapport qui traite des conditions d'accueil et d'intégration des réfugiés ici au Luxembourg.

Les réfugiés sont des personnes particulièrement vulnérables. Leur vulnérabilité tient à de nombreux facteurs. Il y a les raisons qui ont conduites à ce qu'ils partent de leur pays d'origine : la famine, les guerres, les violences, les menaces d'être torturés, assassinés ou poursuivis, ... Il y a aussi leur parcours qui a fait qu'ils arrivent dans notre pays : ils ont dû emprunter des voies truffées d'obstacles, s'exposant souvent au risque de mourir. Et certains n'arriveront jamais parce qu'ils sont décédés en cours de route. Parmi celles et ceux qui ont rejoint le Luxembourg, nombreux sont-ils à avoir subis de la maltraitance, des traumatismes, ... certains sont tombés dans les mains des trafiquants d'êtres humains.

Face à cette crise humanitaire, notre pays se doit de veiller à ce que les droits fondamentaux de ces personnes soient respectés et cela vaut tout particulièrement pour ce qui est de leur accueil et de leur intégration.

Notre constat est double : le Luxembourg peut se prévaloir de faire beaucoup d'efforts en la matière, mais il n'en reste pas moins vrai que de nombreuses améliorations restent à réaliser. Cela touche à de nombreux points. Il y a les conditions de logement qui laissent beaucoup à désirer, l'accès aux services de santé qui sont insatisfaisants, les possibilités qui leur sont données pour pouvoir participer et être associés aux décisions qui sont prises à leur égard. Il y a aussi tout ce qui concerne les conditions qui font le lit d'une bonne intégration : cela concerne les possibilités de formation, l'jour travail, les conditions de scolarisation des enfants, ... Une attention prioritaire doit être accordée aux personnes qui sont particulièrement fragilisées : parmi les mineurs, les femmes et les hommes, il y en a certains qui ont été torturés ou victimes de sévices sexuels. Nous avons aussi été choqués par certaines pratiques qui constituent une atteinte à la dignité humaine des personnes concernées. Il s'agit par exemple des examens et prises de photographies des organes génitaux pour la détermination de

l'âge des demandeurs de protection internationale. La Commission consultative des Droits de l'Homme condamne avec véhémence cette pratique qui est d'ailleurs formellement interdite en France.

Le souci de la CCDH est de veiller à ce que la mise en œuvre des conditions d'accueil respecte les droits fondamentaux et, si ce n'est pas le cas, de le signaler aux pouvoirs publics. Nous voulons être une caisse de résonance, afin de rendre possible des changements et des améliorations.

C'est dans ce sens que je souhaite que ce rapport serve à valoriser tout ce qui est fait et à améliorer ce qui doit l'être. Il doit être clair que la CCDH assurera le suivi de ce dossier dans les années à venir et reviendra dans les prochains mois sur les conditions du regroupement familial des réfugiés, un sujet qui est abordé, mais pas traité dans ce rapport.

Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué à la rédaction de ce rapport, notamment les bénéficiaires et demandeurs de protection internationale qui se sont déclarés prêts à témoigner et ont fait preuve de courage et de citoyenneté, les représentants des administrations concernées, les ONG, avocats, et bénévoles. Sans leurs précieux témoignages ce rapport n'aurait pas pu prendre la forme qu'il a.

Ce rapport pour qu'il aboutisse a requis l'utilisation de nombreuses ressources de la CCDH. Je tiens à remercier les membres de la CCDH, ceux qui ont constitué le groupe de travail « Asile et immigration », et aussi notre équipe du secrétariat pour le travail qui a été réalisé et qui s'est étalé sur de nombreux mois.



Gilbert PREGNO

Président de la Commission consultative des Droits de l'Homme

INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « la CCDH »), la CCDH a décidé de s'autosaisir de la question des droits fondamentaux de personnes hébergées dans des structures destinées aux demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI »)¹. La CCDH s'appuie sur des témoignages de DPI, de bénéficiaires de protection internationale (ci-après « BPI »)², d'acteurs de la société civile, d'avocats spécialistes en matière du droit d'asile et de représentants des autorités publiques ainsi que sur les éléments recueillis lors des visites de certains foyers. Le cadre législatif applicable aux DPI et BPI est régi par la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire (ci-après la « loi asile ») et la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire (ci-après la « loi accueil »)³.

D'après la législation nationale et européenne, les autorités publiques doivent prendre en charge l'accueil du DPI par la fourniture de « conditions

matérielles d'accueil »⁴ (ci-après « CMA ») pour lui assurer un « niveau de vie adéquat qui garantit sa subsistance et protège sa santé physique et mentale », à condition qu'il soit « dépourvu de ressources nécessaires pour assurer sa subsistance » et de « séjourner dans un lieu déterminé par l'autorité compétente »⁵. Les CMA couvrent le logement, la nourriture, l'habillement, une allocation mensuelle et les soins médicaux⁶. Par ailleurs, les DPI devraient bénéficier de l'accès aux soins médicaux de base et d'« un niveau de vie digne et adéquat » garanti « en toutes circonstances »⁷.

Au-delà des questions d'hébergement, la CCDH s'intéresse aussi à l'accueil social, qui permet de donner une perspective aux personnes hébergées, que ce soit par l'inclusion dans la société ou par le développement personnel.

Dans le présent rapport, la CCDH se concentre sur l'accueil⁸ et traite les questions liées à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale uniquement à la lumière des CMA. Ce choix ne signifie pas qu'il n'existe pas de difficultés en lien avec la procédure d'asile, bien au contraire, et la CCDH renvoie à ses avis antérieurs qui restent d'actualité⁹.

¹ Un demandeur de protection internationale (DPI) est une personne qui a déposé une demande en protection internationale au sens de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire. Un DPI débouté est une personne dont la demande de protection internationale a été définitivement rejetée.

² Un bénéficiaire de protection internationale (BPI) est un réfugié au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou une personne bénéficiaire de la protection subsidiaire à laquelle le statut a été reconnu.

³ *Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire*, Mém. A n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6201 ; *Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire*, Mém. A n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6178.

⁴ Sur les besoins spécifiques des personnes cherchant l'asile, voir notamment Comité exécutif HCR, *Conclusion n° 102 (2005)*, 7 octobre 2005, UN Doc. A/AC.96/1021.

⁵ Art. 8 loi accueil. Au sujet de l'obligation de résider dans un lieu

déterminé par les autorités pour accéder aux CMA, voir notamment : CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 3 ; Commission nationale consultative des droits de l'Homme de la République française (ci-après « CNCDH »), *avis sur le suivi des recommandations du Comité des Nations Unies sur les droits économique, sociaux et culturels [CDESC] à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, pp. 62-63.

⁶ Art. 2 (g) de la loi accueil.

⁷ Même en cas de limitation ou de retrait des CMA, en aucun cas, la suppression complète des CMA ne saurait être décidée, art. 24 de la loi accueil.

⁸ Ce rapport reflète la situation la plus fidèlement possible. Toutefois, au gré des initiatives et du dialogue entre acteurs, les conditions d'accueil changent graduellement et il est possible qu'au moment de la publication du présent rapport, certaines des recommandations soient déjà prises en compte, alors que d'autres problématiques restent malgré tout pressantes.

⁹ Voir en particulier les recommandations contenues dans les avis concernant la réforme de 2015 : CCDH, *avis n° 08/2015* et CCDH, *avis*

Fin 2017, environ 2 700 personnes sont hébergées dans des foyers destinés aux DPI. Autour de 43 % sont des DPI, 47 % sont des BPI et 10 % des DPI déboutés¹⁰. Ces foyers sont gérés par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (ci-après « l'OLAI »), soit directement, soit par l'intermédiaire de la Croix-Rouge ou de Caritas.

La CCDH note avec intérêt que certains DPI et BPI sont hébergés par des particuliers. Par exemple, l'initiative *Oppent Haus* a permis de reloger 62 DPI dans des familles en 2017 et participe ainsi à l'effort d'hébergement et d'intégration par la mise en relations de résidents et de DPI¹¹.

Fin 2017, environ 100 DPI sont logés dans la « *Structure d'hébergement d'urgence au Kirchberg* » (ci-après « SHUK »). La CCDH constate qu'un nombre important de ces DPI y sont placés en attente d'une décision d'incompétence suivant le Règlement Dublin III¹² et d'un transfert vers un autre Etat membre¹³.

La CCDH tient compte du fait que, depuis 2015, les autorités ont fait face à un accroissement important des demandes de protection internationale déposées et du nombre de personnes à héberger. Dans cette optique, la CCDH salue les solutions *ad-hoc* temporaires qui ont pu être trouvées pour satisfaire aux besoins élémentaires des personnes recueillies.

Depuis le pic d'arrivées au dernier trimestre 2015, le nombre, certes élevé, de nouvelles demandes se stabilise et les autorités doivent s'adapter à cette nouvelle réalité. La CCDH estime dans ce contexte qu'il convient de sortir

d'une logique d'urgence pour entrer dans une phase de stabilisation de l'accueil des DPI.

Structure du rapport

Dans un premier temps, les conditions matérielles d'accueil sont analysées (1) sous l'angle du droit à un logement convenable, du droit à une nourriture suffisante, du droit de jouir du meilleur état de santé possible et du droit à l'information et de l'accès à la justice.

Dans une deuxième partie, l'accueil des DPI et BPI est analysé à la lumière de leur intégration dans la société luxembourgeoise (2), par le prisme des ressources mises à leur disposition, de l'éducation, de la scolarisation et de la formation ainsi que des initiatives plus générales visant leur intégration.

Dans un troisième temps, les besoins spécifiques de certaines catégories sont mis en lumière (3), notamment à travers la nécessité de l'identification des personnes vulnérables, l'encadrement des mineurs ainsi que de la promotion des droits des femmes et du principe de non-discrimination en raison du genre.

1. Les conditions d'accueil à l'aune des « droits de survie »

Les obligations internationales en matière de droits économiques, sociaux et culturels visent à garantir à toute personne des « droits de survie »¹⁴. Ces obligations s'appliquent plus particulièrement aux situations où les autorités publiques prennent directement en charge l'hébergement (1.1.), la

n° 04/2015.

¹⁰ Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (ci-après « MFIGR »), *Rapport d'activité 2017*, février 2018, pp. 154-155. En août 2018, 2500 des 3500 lits disponibles étaient occupés et 40% des personnes hébergées étaient des BPI, voir « *Ein Kommen und Gehen* », Luxemburger Wort du 13 août 2018.

¹¹ « *Et kritt ee méi zréck, wéi ee gëtt* », Tageblatt du 11 novembre 2017.

¹² Règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection

internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

¹³ Ministère des affaires étrangères et européennes, *Rapport d'activité 2017*, 28 février 2018, p. 114.

¹⁴ Voir notamment : « droit à un niveau de vie suffisant », « droit à un logement suffisant », « droit à une nourriture suffisante » et « droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale », en application, entre autres, des art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et des art. 11, 13 et 31 de la Charte sociale européenne (ci-après « CSE »).

nourriture (1.2.) et l'accès aux soins de personnes (1.3.), comme en matière d'accueil des DPI.

1.1. L'hébergement face au droit à un logement convenable

Le droit international établit des standards internationaux en matière d'hébergement¹⁵. Les hébergements doivent respecter le droit à un logement convenable, qui correspond au « *droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité* »¹⁶. Ainsi, le logement doit convenir en matière de salubrité (1.1.1.), de sécurité et de stabilité et respecter la vie privée (1.1.2.). En outre, les résidents doivent bénéficier d'un logement accessible afin de participer à l'« *espace social* » (1.1.3.). L'hébergement en vue d'un transfert ou en vue d'un renvoi relève quant à lui des problématiques spécifiques (1.1.4.).

1.1.1. Un logement salubre

1.1.1.1. La notion de logement salubre

La CCDH souligne que la notion de « *logement décent* » ainsi que le « *droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* » garantissent un logement salubre qui doit disposer de tous les éléments de confort essentiels en matière d'eau, de chauffage, d'évacuation des ordures ménagères, d'installations sanitaires et d'électricité. La salubrité des lieux,

¹⁵ D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « la CourEDH »), l'insuffisance en ce qui concerne le logement peut même constituer la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH ») (voir CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, arrêt [GC], n° 30696/09, 21 janvier 2011.)

¹⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « le CDESC »), *observation n° 4 sur le droit à un logement suffisant (art. 11 PIDESC)*, 1^{er} janvier 1992, UN Doc. E/1992/23, § 7. Voir également art. 31 CSE relatif au droit au logement, et Comité européen des droits sociaux (ci-après « le CEDS »), *Conférence des Eglises européennes (CEC) c. Pays-Bas*, réclamation n° 90/2013, § 105 : le CEDS rappelle que ce droit s'applique quel que soit le statut juridique de la personne dans le besoin.

et plus particulièrement des sanitaires, fait partie des éléments d'un hébergement acceptable¹⁷.

1.1.1.2. Les constatations de la CCDH

D'après les témoignages recueillis et au vu de ses propres visites, la CCDH constate que les conditions qui règnent dans les foyers sont très variables : alors que certains centres offrent de bonnes conditions d'accueil, la CCDH déplore que d'autres foyers présentent des difficultés récurrentes à se conformer aux exigences du droit à un logement suffisant¹⁸. La CCDH salue le fait que, après de nombreuses critiques, certains foyers particulièrement problématiques ont été fermés, tels ceux de Bourscheid et de Weilerbach (centre Héliar).

Pour les autres foyers, la CCDH constate avec regret que parmi les structures les plus anciennes, la vétusté des installations sanitaires est problématique quant au critère de salubrité. Elle constate en outre que dans certains foyers, les sanitaires ne sont pas accessibles à l'intérieur des bâtiments mais se trouvent à l'extérieur. Tel est le cas notamment au foyer Don Bosco.

¹⁷ Droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint : art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « le PIDESC »), art. 14 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *recommandation générale n°32 sur les femmes et les situations de réfugiés, d'asile, de nationalité et d'apatridie*, 14 décembre 2014, UN Doc. CEDAW/C/CG/32, § 48 *inter alia*.

¹⁸ D'après les informations de la CCDH, parmi les foyers qui se révèlent être structurellement problématiques quant aux conditions d'accueil figurent des foyers situés à Diekirch, Ettelbruck, Redange/Attert et Weilerbach (fermé en décembre 2017) ainsi que le centre Don Bosco à Luxembourg. Voir aussi Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 98.

1.1.1.3. Les recommandations de la CCDH

Par conséquent, la CCDH invite les responsables des centres d'hébergement à mettre à disposition des sanitaires garantissant un niveau d'intimité et d'hygiène conforme à ces critères et à veiller en général à la propreté des lieux.

En particulier, la CCDH regrette que le foyer Don Bosco n'ait toujours pas été fermé alors que ce centre est notoirement en mauvais état. Elle estime que les aménagements effectués ne permettent pas de pallier les effets du délabrement avancé des locaux. Elle rappelle que ce foyer fonctionne depuis le début des années 1990 et qu'il était envisagé de le fermer à plusieurs reprises depuis.

1.1.2. Le retour à la normalité à travers un logement stable et sécurisé

1.1.2.1. La notion de logement stable et sécurisé

La CCDH rappelle que le droit à un logement convenable garantit un hébergement non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux¹⁹. Un logement doit être adapté au nombre des résidents et à la composition des ménages qui y résident. Le logement doit prendre en compte les besoins spécifiques des personnes vulnérables. Dans ce contexte, la sécurité des femmes doit être prise en compte, notamment face au risque de harcèlement sexuel. À la lumière du droit à la vie privée, un minimum d'intimité doit être garanti et un espace respectant la vie familiale doit être fourni. Finalement, le droit à un logement convenable exige une certaine stabilité de l'hébergement.

1.1.2.2. Les constatations de la CCDH

Lors de ses auditions, la CCDH a relevé que certains foyers présentent des taux d'occupation très élevés. Dans certains foyers, les chambres sont occupées par 3 à 4 personnes pendant des périodes prolongées. Selon les

foyers, des familles avec plusieurs enfants vivent dans une seule chambre tandis que dans d'autres, des aménagements ont été trouvés pour répartir les membres d'une même famille dans des chambres proches voire communicantes.

D'après certains occupants, les résidents n'ont pas toujours la possibilité de sécuriser leur armoire. Certains témoignages font état de visites imprévisibles du personnel de sécurité et du personnel encadrant dans les chambres.

La CCDH se fait écho de déclarations suivant lesquelles dans certains foyers, des problèmes de cohabitation entraînent des conflits parfois récurrents allant jusqu'à nécessiter l'intervention du service d'ordre ou des forces de police.

Il a été porté à la connaissance de la CCDH que la sécurité des résidents peut également être compromise par les autres résidents des foyers. Ainsi, des cas ont été reportés à la CCDH où des personnes ont été harcelées par leur partenaire de chambre en raison de leur apparence vestimentaire trahissant leur appartenance religieuse ou en raison de leur identité de genre.

D'après les témoignages, certains de ces conflits peuvent trouver leur source dans une trop grande promiscuité causée par les spécificités des lieux ou la surpopulation et sont ravivés par la proximité de communautés hostiles les unes par rapport aux autres ainsi qu'aux différences perçues ou réelles de traitement des demandes. Certains interlocuteurs ont fait état de la pratique consistant à concentrer des personnes présentant des comportements problématiques dans des foyers isolés.

Les chiffres officiels, confirmés par les déclarations unanimes des interlocuteurs de la CCDH, révèlent qu'une des causes de cette surpopulation réside dans le fait qu'un nombre important de résidents sont des BPI, mais que ceux-ci sont obligés de rester dans les hébergements collectifs faute de pouvoir se reloger dans des logements privés.

¹⁹ Voir notamment CEDS, *Conférence des Eglises européennes (CEC) c.*

Pays-Bas, réclamation n°90/2013.

Par ailleurs, les auditions ont mis en lumière que des transferts sont notifiés à la dernière minute sans avoir au préalable été annoncés et sans que des critères précis ne soient identifiables.

Finalement, la CCDH observe de manière positive les initiatives d'hébergement chez des particuliers, comme celle mise en place par la plateforme citoyenne « *Oppent Haus* » qui vise à promouvoir l'accueil des DPI et BPI chez des familles ou des individus résidant au Luxembourg.

Les interlocuteurs de la CCDH ont cependant relevé les difficultés engendrées par ce type de logement en raison du mode de calcul du revenu minimum garanti (ci-après « RMG ») par rapport aux revenus du foyer, quelle que soit la forme de cohabitation²⁰. Ainsi, d'après la loi, toutes les personnes vivant dans le cadre d'un foyer commun sont présumées faire partie d'une communauté domestique et il est donc supposé que les membres disposent d'un budget commun où la totalité des revenus sera considérée pour déterminer le montant du RMG. Cela a pour effet que les DPI et BPI choisissant l'hébergement chez des personnes privées perdraient en fait tout ou partie du RMG, ce qui n'encourage évidemment pas les initiatives d'hébergement privé. Il est utile de noter que la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale (ci-après la « loi REVIS »), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019, viendra apporter quelques aménagements dont il sera fait référence *infra*.

1.1.2.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH estime qu'une trop grande promiscuité dans ces centres d'hébergement ne correspond pas aux exigences du droit à un logement suffisant, en particulier lorsque les résidents y habitent pour une période prolongée. La CCDH craint par ailleurs que le manque d'intimité qui en résulte soit aussi problématique au regard du droit à la vie privée.

La CCDH estime en outre que la réponse aux tensions potentielles entre communautés ethniques, nationales ou religieuses n'est pas à chercher dans la séparation de celles-ci, mais dans le dialogue entre les groupes, permettant ainsi de contribuer à la paix sociale dans les centres

d'hébergement. La CCDH soutient la position selon laquelle la diversité et la cohabitation pacifique entre communautés d'horizons divers doivent être promues dès l'arrivée. Elle estime qu'il est primordial de garantir un encadrement par du personnel formé en matière d'interculturalité. La CCDH recommande aux autorités de systématiser et d'approfondir les formations en matière d'interculturalité et d'accroître le cas échéant l'encadrement social dans les foyers.

Par ailleurs, la CCDH souligne l'importance de sensibiliser le personnel des foyers et de veiller aux besoins des personnes concernées au cas par cas – regrouper des personnes potentiellement exposées à des harcèlements ne les met pas nécessairement à l'abri de ceux-ci.

La CCDH invite les autorités à améliorer les conditions d'intimité, en particulier dans les sanitaires, en intervenant notamment sur l'agencement des lieux.

Au titre du respect de l'unité familiale, la CCDH rappelle que les autorités doivent veiller à permettre aux membres d'une communauté de vie de vivre ensemble et de bénéficier de lieux privés, en particulier en présence de mineurs. Ainsi, les familles devraient bénéficier de logements adaptés leur garantissant un niveau adéquat d'intimité et de vie familiale²¹. Il convient de créer les conditions pour une certaine « *normalité* » et une stabilité dans la vie des enfants mineurs pendant leur séjour au Luxembourg. La CCDH suggère de prévoir dans les nouvelles constructions d'hébergement un coin séjour séparé entre les chambres à coucher pour les familles.

En matière de stabilité de l'hébergement, la CCDH conçoit qu'un DPI puisse traverser plusieurs lieux d'hébergement dans les premières semaines à partir du dépôt de sa demande, mais elle recommande que la fréquence des transferts soit ultérieurement réduite à un strict minimum. De l'avis de la CCDH, cette stabilité de l'hébergement est encore plus importante pour les mineurs et les mineurs non-accompagnés²². Dans tous les cas où un transfert est inévitable ou demandé par un résident, la CCDH exhorte les acteurs à inclure bien en amont les personnes concernées dans le processus décisionnel menant à un transfert vers une autre structure. Les

²⁰ Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 74.

²¹ Art. 31 Convention relative aux droits de l'enfant. Voir également :

Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 69 ; art. 16 Charte sociale européenne.

²² Voir notamment CCDH, *avis 10/2015*, p. 9.

critères de transfert devraient être plus transparents et il convient également de tenir informés les requérants de tout refus de transfert²³.

La CCDH estime que les initiatives d'hébergement chez des personnes privées participent à l'intégration des DPI et BPI par la mise en relations avec des résidents. Dans ce contexte, elle salue la nuance dans la détermination de la communauté domestique qui est introduite par la loi REVIS. Celle-ci prévoit qu'une personne majeure, hébergée à titre gratuit dans une communauté domestique où le REVIS n'est pas dû et pour laquelle la personne crée des charges pour la communauté, peut être considérée comme personne seule pour une durée maximale de douze mois et ne perd donc pas son droit au REVIS²⁴. Or, au vu de la difficulté à trouver un logement au Luxembourg, la CCDH regrette la limitation de cette exception à douze mois maximum et le fait qu'il s'agisse uniquement d'une possibilité exceptionnelle qui est appréciée au cas par cas et qui doit être dûment motivée.

1.1.3. Un hébergement au sein de la communauté : l'exigence d'un logement accessible

1.1.3.1. La notion de l'accessibilité

La CCDH souligne que le droit à un logement convenable exige une garantie d'accessibilité au logement. Un logement accessible permet de relier ses résidents à la communauté et de garantir l'accès à des services nécessaires à la réalisation d'autres droits fondamentaux. La CCDH met en garde sur le fait que l'éloignement peut avoir un impact négatif sur certains droits fondamentaux des personnes hébergées, en particulier leur droit à l'éducation²⁵ et leur droit à la santé comprenant l'accès physique au

système de santé²⁶. Ainsi, « un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux »²⁷. La CCDH relève par ailleurs que le droit à un logement convenable implique que « les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les handicapés physiques et mentaux, les séropositifs, les victimes de catastrophes naturelles, les enfants, les réfugiés et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement »²⁸. Cette priorité devrait également être accordée aux mères seules réfugiées.

1.1.3.2. Les constatations de la CCDH

D'après les informations dont dispose la CCDH, certains foyers sont excentrés au point d'être isolés. Les trajets vers les centres urbains sont compliqués du fait que les transports en commun sont peu fréquents et difficilement accessibles, compliquant d'autant plus l'inclusion des résidents dans le tissu social.

Des résidents se sont plaints de ne pas avoir la possibilité d'échanger avec des personnes tierces dans leur lieu d'habitation où l'accès serait restreint et d'être limités dans leurs déplacements à l'extérieur à cause de contraintes liées à des exigences organisationnelles. Dans ce contexte, des moyens de transports insuffisants peuvent restreindre la liberté de circulation des résidents. Par ailleurs, des horaires de repas trop rigides peuvent avoir pour conséquence d'empêcher les résidents de rencontrer d'autres personnes ou de participer à des manifestations culturelles ou sportives à l'extérieur des foyers.

²³ CCDH, *avis 10/2015*, p. 5. Voir également la partie sur les garanties procédurales. Voir également : Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 33.

²⁴ Art. 4 (3) de la loi REVIS.

²⁵ CDESC, *observation générale n° 13 sur le droit à l'éducation (art. 13 PIDESC)*, 8 décembre 1999, UN Doc. E/C.12/1999/10, §§ 6 (b) (ii) (accessibilité physique) & 34 (non-discrimination, indépendant du statut juridique de l'enfant). Voir encadré.

²⁶ CDESC, *observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 PIDESC)*, 11 août 2000, UN Doc. E/C.12/2000/4, § 12 (b) (ii).

²⁷ CDESC, *observation n° 4 sur le droit à un logement suffisant (art. 11 PIDESC)*, 1^{er} janvier 1992, UN Doc. E/1992/23, § 8 (e) et (f).

²⁸ CDESC, *observation n° 4 sur le droit à un logement suffisant (art. 11 PIDESC)*, 1^{er} janvier 1992, UN Doc. E/1992/23, § 8 (e) et (f).

De plus, l'accès de la presse aux centres d'hébergement est entravé, ce qui limite la possibilité d'informer le public sur les conditions de vie dans les foyers.

Lors des visites de certains foyers, il a été relevé que de nombreuses salles communes étaient fermées à clé et uniquement accessibles aux résidents sur demande. De plus, certains de ces espaces communs sont peu accueillants. Sauf quelques exceptions, la CCDH n'a pu visiter les chambres des résidents, et elle regrette qu'elle n'ait pu échanger librement et de manière confidentielle avec les résidents.

Finalement, la CCDH déplore que certains foyers ne disposent pas de moyens de communication permettant un contact aisé avec le monde extérieur, d'autant plus qu'il est aujourd'hui simple et peu coûteux de prévoir l'accès à Internet.

1.1.3.3. Les recommandations de la CCDH

De l'avis de la CCDH, certains foyers présentent un défaut d'accessibilité, parfois manifeste²⁹. La CCDH estime que lors de la mise en place de centres d'hébergement, une attention particulière doit être portée à l'accessibilité des lieux et aux infrastructures destinées à l'intégration sociale afin de ne pas isoler indûment les personnes hébergées.

Lorsque des centres d'hébergement sont néanmoins, en dernier recours, établis à des endroits sans accès à des infrastructures existantes, la CCDH invite les acteurs à vérifier que l'accessibilité soit assurée, par exemple par un accès raisonnable aux transports en commun (quitte à aménager des lignes existantes), en prenant en compte les trajets à effectuer pour rejoindre régulièrement l'OLAI, le ministère des affaires étrangères et européennes (ci-après « MAEE ») et les différents services et activités.

²⁹ En particulier, mais sans être limité à ces lieux, les foyers situés à Diekirch, Bourscheid, entre-temps fermé, et Weilerbach. Voir aussi : Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, rapport d'activité 2016, p. 72.

³⁰ OLAI, *Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune*, février 2017,

La CCDH salue dans ce contexte le fait que les DPI obtiennent des titres de transports, fournis par l'OLAI pour les premiers mois, et un abonnement annuel par la suite sur demande³⁰.

La CCDH souligne que des règlements d'ordre intérieur (ci-après « ROI ») trop stricts risquent de renforcer le confinement et l'isolement des personnes vivant dans les centres d'hébergement et de compliquer l'intégration future de ces personnes, même si elle reconnaît que certaines restrictions peuvent se fonder sur des considérations légitimes de sécurité. Par conséquent, elle invite les autorités à revoir leur politique en matière d'accessibilité.

La CCDH exhorte l'OLAI et les organisations gestionnaires à respecter la liberté de la presse en permettant un accès raisonnable aux journalistes à la fois aux locaux et aux résidents qui le souhaitent.

La CCDH estime que l'accessibilité peut également être mesurée par l'accès à des moyens de télécommunications, dont Internet. A ce sujet, la CCDH salue l'action en faveur de la mise à disposition d'équipements informatiques de la part d'initiatives privées comme Digital Inclusion asbl³¹. Elle invite les autorités à s'en préoccuper et à s'assurer que l'égalité de traitement soit respectée. Au vu de la facilité d'installer des réseaux Internet à un coût modéré, la CCDH propose de garantir l'accès à Internet sans que les résidents soient obligés de se déplacer.

1.1.4. L'hébergement en vue d'un transfert ou d'un renvoi

La SHUK offre 216 places d'hébergement temporaire. Cette structure est installée dans un hall d'exposition et caractérisée par l'installation de tentes installées à l'intérieur et protégées par des parois en parpaings. Le centre, géré par le personnel du Centre de rétention et relevant du MAEE, comporte des installations sanitaires temporaires installées à l'extérieur et quelques équipements de loisirs. Lors de la visite de la SHUK, les locaux ont semblé

p. 9.

³¹ L'initiative Digital Inclusion est soutenue par l'Œuvre nationale de secours Grand-Duchesse Charlotte à travers son programme « *Mateneen* » et collabore avec Hariko. Voir également CCDH, *avis n° 10/2015*, p.5.

propres et bien entretenus. Selon les constatations de la CCDH, la clé d'encadrement semble adéquate. L'accès à la SHUK est contrôlé, notamment par des fouilles systématiques des personnes hébergées lorsqu'elles accèdent aux locaux.

D'après Monsieur le Ministre des affaires étrangères et européennes Jean Asselborn, la SHUK héberge des demandeurs de protection internationale dont les empreintes digitales sont déjà enregistrées dans le système Eurodac. Les aides matérielles qui sont mises à la disposition des personnes assignées ne diffèrent pas des aides dont bénéficient les personnes logées dans un foyer de l'OLAI³².

La CCDH met en garde contre un recours systématique à la mesure d'assignation à résidence pour les demandeurs qui auraient la seule caractéristique d'avoir leurs empreintes digitales déjà enregistrées dans le système Eurodac et rappelle que l'assignation à résidence est une alternative à la rétention³³. Dans ce contexte, la CCDH s'interroge sur la légalité des atteintes aux droits fondamentaux dont ces personnes font l'objet (fouilles systématiques et restriction du droit à la libre circulation par l'obligation de respecter certains des horaires fixes, notamment pendant la nuit).

La CCDH relève de manière positive les efforts du personnel visant à rendre cette structure aussi accueillante que possible. Malgré ces efforts et le

caractère en principe temporaire du séjour dans cette structure, la CCDH estime qu'une solution plus adéquate devra impérativement voir le jour³⁴. Elle est d'avis que les spécificités des lieux – un hall d'exposition – n'est pas un lieu d'hébergement adéquat. Par ailleurs, elle estime que la vie dans les tentes ne permet pas de respecter l'intimité la plus élémentaire.

De manière générale, les personnes déboutées qui présentent un risque de fuite sont placées au Centre de rétention du Findel, qui a ouvert ses portes en 2011. Ce centre de type fermé est également utilisé pour des personnes n'ayant pas un droit de séjour et qui n'ont pas déposé de demande de protection internationale. D'après les informations recueillies, les conditions d'hébergement dans ce centre sont bonnes compte tenu de la nature de cet établissement et de la finalité de la privation de liberté des personnes concernées.

La CCDH rappelle que la rétention en vue de l'exécution d'une mesure d'éloignement n'est pas à assimiler à une peine d'emprisonnement. Elle rappelle aussi que les mineurs non accompagnés ne doivent pas être placés dans un centre de rétention. Par ailleurs, la CCDH regrette vivement que la durée maximale de rétention des familles vienne d'être étendue de 72 heures à 7 jours³⁵.

³² Jean Asselborn, *Prise de position du 23 mars 2018 par rapport au communiqué de presse du Collectif Réfugiés du 22.03.18*, « https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2018/03-mars/23-asselborn-collectif-refugies.html ».

³³ Voir notamment communiqué de presse du 22 mars 2018 du [Collectif Réfugiés Luxembourg – Lëtzebuerger Flüchtlingsrot](#) (LFR), *La dignité avant tout*, « <https://www.lfr.lu/publications> » ; à comparer avec la prise de position de Jean Asselborn du 23 mars 2018 précitée.

³⁴ Voir notamment Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *communiqué de presse*, 22 septembre 2017, « <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/luxembourg-authorities-encouraged-to-continue-efforts-to-integrate-asylum-seekers-and-migrants> ».

³⁵ Loi du 8 mars 2017 portant modification (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; (2) de la loi

modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; (3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, Mém. A n° 298 du 20 mars 2017, p. 1, art. II. Voir critique relative à la période de 72h : CCDH, *avis n° 04/2015*, pp. 8-9. Voir également : Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, ORK et BrainiAct, 2017, p. 4 ; Lëtzebuerger Flüchtlingsrot, *Communiqué de presse*, 7 mars 2017 ; Lëtzebuerger Flüchtlingsrot, *avis concernant le projet de loi n° 6992 [...]*, 6 février 2017, Doc. Parl. 6992/09. La législation a donné lieu à des critiques au niveau européen : Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Déclaration*, 6 février 2017, dans laquelle il déclare : « *Le Luxembourg ne devrait pas étendre la durée de détention des enfants migrants mais œuvrer pour mettre un terme à la pratique* ». La rétention de personnes

La CCDH encourage les autorités à explorer pleinement toutes les alternatives aux mesures de rétention³⁶. Dans le même ordre d'idées, la CCDH invite les autorités à considérer la création de structures spécifiques destinées à l'hébergement de familles en cours d'éloignement et invite les autorités à s'inspirer de pratiques à l'étranger, notamment de la mise en place de « *maisons du retour* »³⁷.

1.2. Le droit à une nourriture suffisante

1.2.1. La notion de droit à une nourriture suffisante

La CCDH souligne que « *le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux* »³⁸. Elle relève que le régime alimentaire devrait respecter des demandes raisonnables en matière de prescriptions alimentaires issues de croyances et pratiques religieuses³⁹ et que « *le type de nourriture fournie doit être conforme aux préférences et aux besoins culturels* »⁴⁰. La CCDH rappelle que les préférences et besoins culturels sont déterminés par des valeurs subjectives qu'il faut, dans la mesure du possible, pouvoir prendre en compte lors de la fourniture des denrées. Enfin, « *le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend [...] l'accessibilité [...] économique et physique* »⁴¹.

vulnérables est depuis longtemps critiquée, voir notamment : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Résolution n° 1707 (2010) « Rétention administratives des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe »*, 28 janvier 2010, § 9.1.9. : « *en règle générale, les personnes vulnérables ne sont pas placées en rétention, et en particulier les mineurs non accompagnés ne sont jamais retenus* ».

³⁶ CCDH, avis n° 04/2015, pp. 8-9.

³⁷ Le programme gouvernemental de 2013 prévoit « *l'ouverture d'une maison retour pour les familles (structure ouverte destinée à recueillir les familles à rapatrier)* », p.204.

³⁸ Art. 11 (2) PIDESC ; CDESC, *observation générale n° 12 sur le droit à*

1.2.2. Les constatations de la CCDH

Dans la majeure partie des foyers, les résidents des foyers ne sont pas libres de choisir leur régime alimentaire. C'est l'OLAI ou les gestionnaires de centres d'hébergement qui ont en charge la fourniture de la nourriture aux résidents des foyers. La nourriture y est alors fournie par un prestataire extérieur ou est préparée sur place par du personnel dédié sous l'autorité de l'OLAI. Lorsque les repas ne sont pas fournis, l'accès à la nourriture se fait par l'utilisation des services de l'épicerie sur roues et de bons pour des supermarchés spécifiques. Peu de cuisines collectives sont néanmoins accessibles aux résidents pour leur permettre de préparer eux-mêmes les repas.

D'une part, l'approvisionnement en denrées est compliqué par le fonctionnement de l'épicerie sur roues, l'accessibilité des commerces et les coûts. En particulier, les prix pratiqués de l'épicerie sur roues semblent peu concurrentiels⁴² et la qualité des produits est régulièrement mise en cause. Par ailleurs, la fréquence et la rigidité du planning peut avoir un impact sur la disponibilité⁴³.

D'autre part, lorsque les résidents obtiennent des bons d'achats, ces bons ne sont utilisables que dans un commerce déterminé, exposant les DPI potentiellement à des prix plus élevés⁴⁴. Enfin, pour les foyers excentrés, l'accès aux commerces est réduit.

une nourriture suffisante (art. 11), 12 mai 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, § 4.

³⁹ CourEDH, *Jakóbski c. Pologne*, arrêt, 7 décembre 2010, n° 18429/06.

⁴⁰ CDESC, *observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, 12 mai 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, § 11.

⁴¹ CDESC, *observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, 12 mai 1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, §§ 8, 13.

⁴² Ronnen Dösch, *alternatives à l'épicerie sur roues*, 22 mai 2017. Voir également *Question parlementaire n° 3301 de M. Marc Spautz au sujet des demandeurs de protection internationale*, 18 septembre 2017.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ Voir notamment QP n° 3301, 18 septembre 2017.

1.2.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH s'interroge sur la possibilité d'une organisation plus décentralisée de la fourniture de la nourriture permettant de s'adapter plus facilement à la diversité de la population hébergée, en particulier lorsque les résidents ont la possibilité de préparer eux-mêmes des repas.

La CCDH encourage les réflexions visant à confier aux résidents le soin de préparer leurs propres repas en mettant à disposition des installations à cet effet⁴⁵. La CCDH encourage la poursuite des efforts visant à installer des cuisines collectives dans les foyers et recommande d'intégrer ces besoins dans la conception de nouvelles structures d'hébergement. En effet, la préparation par les résidents de leur propre nourriture permet notamment de rendre un certain degré de normalité, d'autonomie et de responsabilité aux résidents. Partager des cuisines dans le respect de chaque culture ne peut avoir par ailleurs que des effets positifs.

Dans ce contexte, la CCDH estime que le choix disponible dans l'épicerie sur roues devrait autant que possible s'adapter aux besoins des résidents. Elle relève positivement et encourage vivement les propositions visant à promouvoir des collaborations avec des producteurs et commerçants locaux.

La CCDH considère que le libre choix des commerces peut également faciliter l'accès à des denrées adaptées et favoriser l'intégration sociale⁴⁶. Elle invite les acteurs à faciliter l'accès à ces commerces en s'assurant de la disponibilité de moyens de transports pour les foyers excentrés et en

mettant en place des moyens de paiement utilisables indifféremment de l'enseigne⁴⁷. La CCDH note avec intérêt le lancement en janvier 2018 d'un projet pilote⁴⁸ relatif aux cartes de crédit rechargeables afin de permettre aux DPI de s'approvisionner dans les magasins de leur choix. La CCDH est convaincue que ce type d'initiatives permet de normaliser le quotidien des DPI, leur donne une plus grande autonomie, en particulier aux femmes, et contribue à réduire leur stigmatisation. La CCDH encourage le gouvernement à introduire ce modèle dans d'autres foyers.⁴⁹

Par ailleurs, la CCDH estime que l'accès généralisé aux épiceries sociales, comme les « *Cent Buttek* », devrait aussi être ouvert, comme cela se pratique par exemple à Bettembourg⁵⁰.

1.3. L'accès aux services de santé

1.3.1. Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible

La CCDH rappelle que « *toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint, lui permettant de vivre dans la dignité* ». Elle souligne que ce « *droit à la santé suppose à la fois des libertés et des droits* ». Ainsi, « *les libertés comprennent le droit de l'être humain de contrôler sa propre santé et son propre corps* » et « *les droits comprennent le droit d'accès à un système de protection de la santé qui garantisse à chacun, sur un pied d'égalité, la possibilité de jouir du meilleur état de santé possible* »⁵¹. L'accès aux services de santé inclut ceux « *qui ont trait à la santé en matière de reproduction, qui comprend la planification familiale et*

n'est presque jamais respecté, Luxemburger Wort, 20 juin 2018, « <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/protection-internationale-le-delai-de-6-mois-n-est-presque-jamais-respecte-5b2a6c31c1097cee25b8b7d9> » (consulté le 29.09.18).

⁴⁹ Dans ce contexte, la CCDH salue le fait que le plan d'action national pluriannuel d'intégration prévoit l'évaluation des aides matérielles accordées aux DPI afin de faciliter l'autonomisation dès l'arrivée.

⁵⁰ Ronnen Dësch, *alternatives à l'épicerie sur roues*, 22 mai 2017, p. 2.

⁵¹ CDESC, *observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 PIDESC)*, 11 août 2000, UN Doc. E/C.12/2000/4, §§ 1, 8.

⁴⁵ Ronnen Dësch, *corbeille de propositions du Ronnen Dësch*, 7 février 2017, p. 2 ; Institution du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, *rapport d'activité 2016*, p. 70. Voir également Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté (ci-après « CELPL »), *Rapport de visite du centre de rétention*, p. 33.

⁴⁶ Ronnen Dësch, *alternatives à l'épicerie sur roues*, 22 mai 2017.

⁴⁷ Ronnen Dësch, *corbeille de propositions du Ronnen Dësch*, 7 février 2017, p. 2.

⁴⁸ Voir : NC, *Des cartes prépayées pour les réfugiés en 2018*, L'essentiel, 11 octobre 2017, « <http://www.lesessentiel.lu/fr/luxembourg/story/des-cartes-prepayees-pour-les-refugies-en-2018-12518772> » (consulté le 29.09.18) ; Maurice Fick, *Protection internationale: Le délai de 6 mois*

la santé en matière de sexualité »⁵². Il convient de prendre cet aspect pleinement en compte « sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme »⁵³.

La CCDH souligne que « les installations, biens et services en matière de santé doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne »⁵⁴. Ainsi, des moyens de transports doivent assurer l'accessibilité physique aux services de santé, en particulier pour les foyers excentrés.

1.3.2. Les constatations de la CCDH

D'après les informations recueillies par la CCDH, dans les quinze jours de son arrivée, chaque DPI est soumis à un examen médical effectué par le personnel médical de la Direction de la santé. Cet examen, prévu à l'article 4 de la loi accueil, a principalement une visée de santé préventive, notamment pour détecter et soigner des maladies contagieuses et peut comprendre un examen portant sur des signes de persécution⁵⁵. La détection et l'évaluation des besoins des personnes vulnérables en matière d'accueil appartiennent à l'OLAI, alors que le médecin chargé de l'examen médical susvisé est en charge de leurs besoins en matière de soins médicaux de base⁵⁶.

Selon les cas, un second examen peut avoir lieu, soit à l'initiative du ministre de l'Immigration et de l'Asile si celui l'estime pertinent, afin de documenter d'éventuels signes de persécution pour la constitution du dossier relatif à la demande de protection internationale, soit à l'initiative du DPI à ses propres frais⁵⁷. Cependant, il a été rapporté à la CCDH qu'il ne semble pas y avoir de personnel médical spécialement formé dans la détection de signes de

persécution comme les signes de torture, ce qui rend également difficile la détection de la vulnérabilité des DPI.

D'après les informations recueillies par la CCDH, aucune information concernant les possibilités de prise en charge psychologique ne semble être proposée à l'arrivée, bien que les besoins soient réels. L'évaluation de la nécessité d'un suivi psychologique tout au long du séjour semble être établie de façon *ad-hoc* par du personnel encadrant. Certaines personnes concernées ainsi que des professionnels rapportent que les offres de suivi psychologique nécessaires seraient insuffisantes, faute de moyens.

D'après les témoignages, une cellule de diagnostic, d'évaluation et d'orientation en matière de santé mentale au sein de la Direction de la santé a été créée⁵⁸. Cette cellule est avant tout orientée vers l'identification des traumatismes en lien avec la demande de protection internationale. Cependant, cette cellule ne semble pas encore entièrement opérationnelle. Selon certains interlocuteurs, un acteur privé a été sollicité dans plusieurs cas pour constater des signes physiques et psychiques résultant de torture ou de traitements inhumains et dégradants.

Ensuite, un suivi médical plus classique se met en place par le biais des services médicaux ordinaires offerts aux assurés de la Caisse nationale de santé (ci-après « CNS »). Dans le cas d'une personne déboutée ou d'un DPI auquel les CMA ont été complètement supprimées, « l'accès aux soins médicaux de base (...) restent garantis en toutes circonstances »⁵⁹.

D'après les témoignages recueillis, de multiples obstacles se dressent au moment d'organiser des consultations. Dans de nombreux cas, il faut organiser le transport et trouver un interprète disponible. Le manque d'information, le manque d'autonomie de certaines femmes et des considérations organisationnelles au niveau familial, comme la prise en

⁵² Conférence internationale sur la population et le développement, *Principe n° 8*. Voir également *principe n° 4*.

⁵³ Conférence internationale sur la population et le développement, *Principe n° 8*. Voir également Parlement européen, *Résolution sur les réfugiés: inclusion sociale et intégration sur le marché du travail*, 5 juillet 2016, §§ 6, 9.

⁵⁴ CDESC, *observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 PIDESC)*, 11 août 2000, UN Doc.

E/C.12/2000/4, § 12 b).

⁵⁵ Art. 4 de la loi accueil.

⁵⁶ Art. 16 de la loi accueil.

⁵⁷ Art. 16 de la loi asile.

⁵⁸ Conseil de gouvernement, *compte-rendu de la séance du 28 octobre 2016*.

⁵⁹ Art. 24 de la loi accueil.

charge des enfants ou la préparation des repas, peuvent rendre les consultations moins accessibles. Il a été signalé à la CCDH que certaines femmes renoncent à des consultations suite à ces difficultés.

Les autorités ont par ailleurs annoncé qu'il est envisagé de créer une « *structure pour réfugiés gravement traumatisés par les événements qu'ils ont dû vivre ou dont ils ont été témoins* ». La prise en charge et l'encadrement de ces réfugiés gravement traumatisés seront assurés par le Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique (ci-après « le CHNP ») moyennant convention.

1.3.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH encourage la formation du personnel médical chargé des examens liés à la détection des vulnérabilités et des signes physiques et psychiques de torture. Dans ce contexte, elle souligne aussi l'importance d'accorder plus de moyens au personnel médical pour effectuer ces examens. Elle invite les autorités à formaliser des procédures visant à l'identification des personnes vulnérables dès le premier examen, comme la loi le permet⁶⁰, et demande une extension du service ethno-psychologique afin de répondre aux demandes de secours notamment des femmes et des jeunes en détresse. Aussi, il convient de sensibiliser le personnel encadrant afin qu'il puisse orienter correctement une personne susceptible d'avoir besoin d'une prise en charge.

La CCDH salue la prise en charge accrue des patients en matière de santé mentale⁶¹ et encourage les acteurs à poursuivre la voie de l'inclusion dans le système de santé général.

La CCDH salue la création d'une cellule de diagnostic, d'évaluation et d'orientation en matière de santé mentale et encourage le renforcement de ce service. La CCDH invite les autorités à améliorer davantage

l'encadrement psycho-social des personnes psychiquement fragiles, atteintes de traumatismes ou souffrant de troubles psychiatriques.

La CCDH reconnaît que le système de santé rencontre de façon générale des limitations en matière de prise en charge des soins psychologiques. Ainsi, un patient inscrit à la CNS n'obtient pas non plus de remboursement pour de tels soins.

La CCDH recommande d'engager une réflexion plus globale autour de la prise en charge en matière de santé mentale. Elle souligne néanmoins que les DPI n'ont en principe pas les moyens de prendre à leur charge de tels soins⁶².

La CCDH est circonspecte quant à la création d'une « *structure pour réfugiés gravement traumatisés* », dédiée uniquement aux DPI, en dehors du système de santé universel et séparée des structures d'accueil classiques⁶³. Elle s'interroge sur les raisons médicales permettant de faire une distinction entre les patients. Dès lors qu'un encadrement stationnaire s'impose, la CCDH plaide pour l'insertion dans le système de santé existant et pour la mise à disposition du corps médical des ressources nécessaires pour fournir les meilleurs soins possibles. Bien qu'il puisse y avoir un nombre plus grand de patients « *traumatisés par les événements qu'ils ont dû vivre ou dont ils ont été témoins* » parmi les DPI et BPI, l'accès à des soins adéquats ne peut pas, de l'avis de la CCDH, dépendre du statut légal de la personne, en l'occurrence du statut de DPI ou BPI.

Pour les personnes déboutées bénéficiant uniquement des « *soins médicaux de base* », la CCDH réitère qu'il serait plus adéquat de désigner dans la loi les « *soins médicaux nécessaires* » afin d'éviter tout malentendu et de garantir que le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves soit aussi couvert⁶⁴.

D'une manière générale, la CCDH estime que l'effectivité du droit à la santé se mesure également par l'accès à l'information. C'est pourquoi elle insiste

⁶⁰ Art 4(3) et art. 16(2) de la loi accueil.

⁶¹ Voir également CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 7.

⁶² Concernant les allocations allouées aux DPI, voir plus loin sous 2.4.1.

⁶³ Voir notamment *Question parlementaire n° 3696 de Madame Octavie Modert sur l'ouverture d'une structure pour les personnes DPI*

traumatisées du 13 mars 2018 ; Procès-verbal de la Commission de la Famille et de l'Intégration du 13 novembre 2017, Doc. Parl. P-2017-O-FAIN-01-01, pp. 5, 7.

⁶⁴ CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 2.

sur l'importance de la disponibilité des documents pertinents dans les langues comprises par les résidents et sur la nécessité de pouvoir disposer d'interprètes lors des consultations médicales. Elle invite les autorités à considérer la formation d'interprètes spécialement pour le domaine médical et le domaine de la santé sexuelle et reproductive.

La CCDH estime que les difficultés liées à l'organisation des consultations réduisent considérablement la jouissance effective du droit à la santé et exhorte une nouvelle fois les autorités à simplifier l'organisation des déplacements.

1.4. Le respect des conditions d'accueil par le droit à l'information et l'accès à la justice

1.4.1. Les obligations de transparence, d'information et d'accès à la justice

Le droit à l'accès à la justice est un droit fondamental et inhérent au droit à un procès équitable tel que prévu par l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (ci-après la « DUDH »). Sur le plan européen, la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CourEDH ») fait référence aux recommandations du Conseil de l'Europe tendant à faciliter l'accès à la justice par la mise à disposition de l'assistance judiciaire notamment aux personnes « *extrêmement démunies* »⁶⁵. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne quant à elle prévoit

⁶⁵ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (1981) *Recommandation No. R(81)7 du Comité des Ministres* ; CourEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce (GC)*, No. 30696/09, 21 janvier 2011, point 319 ; Fundamental Rights Agency, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, 2015, Publications office of the European Union, pp. 111 et suivantes.

⁶⁶ *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, p. 113.

⁶⁷ Voir notamment l'article 5 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après la « directive accueil ») ; voir aussi l'article 12

dans son article 47 qu'« *une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice* ».

La CCDH rappelle dans ce contexte que « *l'apport d'une aide juridictionnelle est un facteur essentiel d'effectivité des recours et d'équité des procédures* » en matière d'asile et d'immigration⁶⁶.

Par ailleurs, les autorités publiques ont une obligation de transparence et d'information envers les citoyens en général et envers les DPI en particulier⁶⁷.

En vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, les enfants ont le droit d'accès à l'information et à la liberté d'expression. Leur opinion doit être prise en considération pour toute décision les concernant alors qu'« *il est urgent de mettre pleinement en œuvre leur droit d'exprimer leur opinion sur tous les aspects des procédures d'immigration et d'asile* »⁶⁸.

1.4.2. Les constatations de la CCDH

Les auditions ont révélé qu'en pratique, les DPI manquent d'informations fiables au cours de leur séjour dans les foyers et doivent parfois se fier à des informations venant de sources non-officielles.

Il est apparu que dans de nombreux cas, des décisions unilatérales auraient été prises sans information préalable, en particulier s'agissant de transferts entre structures d'hébergement. Cette problématique s'est d'ailleurs révélée dans le cadre de la fermeture du centre à Weilerbach⁶⁹. Le Contrôleur

de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

⁶⁸ Article 12 de la Convention relative aux droits des enfants ; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n°12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu (CRC/C/GC/12)*, 20 juillet 2009, points 123 et 124.

⁶⁹ Voir notamment fermeture Weilerbach (centre Héliar) : *Question parlementaire n° 3598 de Madame Octavie Modert au sujet du relogement des réfugiés du Centre Héliar du 31 janvier 2018 et Réponse à la Question parlementaire n° 3598 de Madame Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration, Monsieur Claude*

externe des lieux privatifs de liberté (ci-après « le CELPL ») relève que le manque d'information « *en temps utile* » des personnes retenues au Centre de rétention pose également problème au vu de la nécessité de la préparation à l'éloignement, notamment de la mise en place d'un « *accompagnement psychologique adéquat* »⁷⁰.

Dans certains cas, il a été avancé que des décisions de transfert de résidents dans un autre foyer d'hébergement seraient utilisées à titre de sanction. Dans d'autres cas, des DPI n'auraient pas été consultés ni informés de la suite donnée à leur requête en lien avec les CMA. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que le bénéfice de l'assistance judiciaire est limité aux seules décisions de limitation ou de retrait des CMA⁷¹. Donc pour toutes les autres décisions liées aux CMA, comme par exemple une décision de transfert, le DPI n'aura pas droit à l'assistance judiciaire. Par ailleurs, certains interlocuteurs ont indiqué que les incertitudes liées au traitement des demandes de protection internationale ont un impact sur l'état psychique des résidents.

1.4.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH estime qu'un dialogue peut s'engager autour des raisons d'un refus d'une demande d'aménagement des CMA et souhaite que particulièrement en matière de transfert entre structures d'hébergement, l'information soit donnée suffisamment à l'avance et qu'une explication puisse être fournie⁷². Plus globalement, la CCDH suggère d'associer et d'informer les DPI dans tout processus décisionnel les concernant.

Meisch, Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 27 février 2018. Lettre de l'association Konterbont asbl du 29 janvier 2018. Voir également Questions parlementaires n° 3535 et n°3543.

⁷⁰ CELPL, *Rapport du Contrôleur externe relatif au Centre de Rétention : Rapport de visite*, pp. 19-20 ; CELPL, *Rapport du Contrôleur externe relatif au Centre de Rétention : Prises de position des autorités concernées et conclusions du Contrôleur externe*, p. 3.

⁷¹ Art. 23 (1) de la loi accueil ; art. 37-1 al. 4 de la loi modifiée du 10 août

La CCDH invite très vivement les autorités à s'assurer que les personnes concernées soient informées, dans une langue qu'elles comprennent et suffisamment tôt, de leur éloignement afin d'avoir non seulement la possibilité matérielle d'exercer leurs droits de recours mais aussi de se préparer psychologiquement à cet éloignement.

La CCDH est d'avis que l'obtention d'informations concernant l'avancement de la demande de protection internationale peut avoir une importance pour la qualité de l'accueil et peut améliorer la disponibilité émotionnelle et mentale pour la participation pleine et entière aux activités proposées, comme les offres de cours, les stages et les formations⁷³. La CCDH exhorte les acteurs d'accroître la transparence sur le processus décisionnel et encourage la mise en place d'un suivi plus systématique et transparent des cas individuels.

La CCDH estime également indispensable que l'assistance judiciaire soit disponible pour accompagner les DPI dans d'éventuelles démarches liées aux CMA⁷⁴, au-delà de l'assistance relative aux décisions de retrait ou de limitation. Une nouvelle fois, et plus généralement, elle exhorte le législateur pour que l'assistance judiciaire soit accessible aux DPI pour toute démarche et procédure en lien avec leur demande de protection internationale, comme c'était le cas avant l'adoption de la loi asile et de la loi accueil en 2015.

La CCDH souligne que les DPI doivent pouvoir jouir, au même titre que tout administré ou justiciable, des mêmes garanties en matière de procédure administrative non contentieuse et du même droit fondamental d'accès à la justice⁷⁵.

1991 sur la profession d'avocat.

⁷² Voir également CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 5.

⁷³ Voir par exemple, Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, ORK et BrianiAct, 2017, p. 9.

⁷⁴ CCDH, *avis n° 10/2015*, p. 2.

⁷⁵ CCDH, *avis n°10/2015 sur le projet de loi relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale*, p.1-2 ; *avis n° 04/2015 sur le PL 6779 relative à la protection internationale*, p.4-5.

2. L'intégration dès l'arrivée des DPI

2.1. Les objectifs de l'intégration

L'intégration réussie dans la société luxembourgeoise nécessite la réunion de plusieurs éléments complémentaires liés à la compréhension de la culture et de la vie au Luxembourg, à l'insertion professionnelle et à la participation autonome à la vie du quotidien. Pour le législateur, « [l]e terme *intégration* désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche. L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun »⁷⁶.

L'OLAI relève d'ailleurs qu'il est primordial de « *placer l'intégration au cœur du dispositif d'accueil dès les premières semaines d'arrivée des DPI et d'accompagner et soutenir le DPI qui souhaite œuvrer en faveur de son intégration* »⁷⁷.

Les objectifs des activités d'intégration doivent tendre à favoriser une cohabitation harmonieuse, et à préparer les futurs BPI à la vie en société au Luxembourg. Une intégration réussie rend une part d'autonomie à la personne en lui donnant les moyens d'évoluer librement dans la société luxembourgeoise tout en étant acceptée par celle-ci. L'intégration vise aussi la population luxembourgeoise, favorisant l'acceptation et la tolérance mutuelle envers les nouveaux arrivants. La CCDH estime que les mesures d'intégration doivent bénéficier à tous les DPI, quelle que soit l'issue donnée *in fine* à leur demande de protection internationale. Pour les personnes déboutées, leur séjour au Luxembourg pourrait être utilisé à bon escient et mis à profit pour améliorer leurs perspectives dans leur pays d'origine.

2.2. Les constatations de la CCDH

La CCDH constate que les mesures sociales en faveur des DPI sont en grande partie l'œuvre de la société civile. Certains de ces services sont

lancés avec le soutien des autorités publiques ou du programme « *Mateneen* » de l'œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte. La question du financement à moyen terme des projets financés par le programme « *Mateneen* » doit cependant se poser.

Différents acteurs ont souligné l'importance des mesures en faveur de l'intégration dès l'arrivée des DPI. Il a notamment été relevé qu'il est primordial de permettre à ces personnes de rester actives dans l'attente d'une décision concernant leur demande de protection internationale, que ce soit par des activités culturelles et sociales, des formations, des stages ou par l'accès au marché du travail.

La société civile a, en partie en collaboration avec les autorités publiques, œuvré pour la mise en place de nouveaux dispositifs visant à favoriser l'intégration des BPI, comme le projet « *Neien Ufank* » (Caritas) et le service « *Lëtzebuurger Integratiouns- a Sozialkohäsiounscenter* » (LISKO, Croix-Rouge). D'autres initiatives plus ponctuelles existent et complètent les efforts de la société civile.

En ce qui concerne particulièrement les personnes auquel le statut de BPI est reconnu à l'issue d'une procédure de relocalisation ou de réinstallation, qui n'ont pas séjourné sur le territoire le temps de la procédure, les entretiens ont révélé l'importance et la nécessité pour celles-ci des mesures d'intégration. Il ne peut pas être exigé d'elles la même autonomie dès leur arrivée comme si elles avaient été DPI au Luxembourg, alors qu'il n'y a pas de phase d'adaptation pour ces personnes.

Les différents interlocuteurs relèvent l'importance du rôle joué par les offices sociaux dans la prise en charge des BPI. Ils relèvent toutefois des disparités entre les offres des différents offices sociaux ainsi que des difficultés que certains offices rencontrent dans la prise en charge adéquate des personnes nécessitant l'aide sociale, et plus particulièrement la prise en charge des BPI.

Par ailleurs, la CCDH prend note de l'adoption du nouveau « *plan d'action national pluriannuel d'intégration* » (ci-après, le « PAN Intégration ») en juillet 2018, et salue l'inclusion d'une composante relative à « *l'accueil et*

⁷⁶ Art. 2 loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

⁷⁷ OLAI, *rapport d'activités 2016*, p. 150.

l'accompagnement social des demandeurs de protection internationale »⁷⁸, avec les réserves qui seront développées dans les recommandations qui suivent.

La CCDH souligne que l'intégration doit également être portée par les acteurs locaux, en premier lieu par les communes. Elle invite les communes à mettre en place les commissions d'intégration et à les consulter régulièrement. Elle salue l'initiative conjointe de l'OLAI et du Syndicat des Villes & Communes luxembourgeoises (ci-après le « Syvicol ») portant sur le « *plan communal intégration* » et suggère aux communes de s'investir dans ce sens.

De même, la CCDH relève que le gouvernement a commencé à déployer un « *parcours d'intégration accompagnée* » (ci-après le « PIA ») à partir de septembre 2017⁷⁹. D'après le gouvernement, le PIA repose sur l'apprentissage des langues et la « *compréhension du fonctionnement de la vie quotidienne au Luxembourg* » et l'intégration des BPI. Il semblerait que le PIA concerne en priorité l'apprentissage des langues.

2.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH salue les nombreuses initiatives de la société civile visant à favoriser l'intégration des DPI et BPI. Elle estime que ces initiatives nécessitent davantage de publicité et de moyens pour déployer pleinement leur efficacité. Ainsi, elle rappelle la pleine responsabilité de l'OLAI en matière d'intégration. Dans ce contexte, la CCDH appelle les autorités à fournir un soutien adéquat aux initiatives privées et, le cas échéant, de les étendre et les pérenniser.

La CCDH invite l'OLAI à analyser les besoins liés à l'intégration des DPI et à mettre en place un programme ambitieux visant à l'autonomisation des DPI ainsi que des personnes relocalisées.

⁷⁸ *Plan d'action national pluriannuel d'intégration 2018*, Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

⁷⁹ Conseil de gouvernement, *Résumé des travaux*, 8 mars 2017.

⁸⁰ Serge Kollwelter, *Un catalogue de bonnes intentions*, Luxemburger

La CCDH se réjouit que le PAN Intégration voie finalement le jour, même si elle regrette que son élaboration ait été repoussée depuis 2013. Elle regrette encore de constater que le PAN Intégration est composé de tout un ensemble de mesures, que certains qualifient de « *catalogue de bonnes intentions* »⁸⁰, qui ne sont effectivement pas assorties d'un délai pour leur réalisation. La CCDH constate que le PAN Intégration ne contient pas non plus d'informations sur le financement de la mise en œuvre des mesures proposées et reste attentive aux évolutions dans ce domaine.

De la même manière, la CCDH se félicite de la mise en place du PIA visant les BPI, attendu depuis 2015⁸¹, et encourage son déploiement rapide. Si l'élément de l'apprentissage des langues est effectivement important, la CCDH rappelle qu'il ne s'agit pas du seul vecteur d'intégration. La CCDH estime ainsi que le PIA devra couvrir l'ensemble des domaines d'intégration, au-delà du seul aspect linguistique. En ce sens, elle invite les autorités à prendre en compte les initiatives de la société civile et d'associer ses acteurs le plus largement possible dans l'élaboration et le déploiement du PIA.

2.4. Assurer un « *niveau de vie suffisant* » par les allocations ou par l'accès au travail

Les conditions matérielles d'accueil doivent assurer aux demandeurs de protection internationale un « *niveau de vie adéquat qui garantit leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* »⁸². Outre les prestations en nature ou la délivrance de bons, une partie de cette garantie est fournie par des allocations (2.4.1.). Alors que le droit d'accès au marché du travail est prévu dans la loi, aussi bien pour les DPI que pour les BPI, ces derniers rencontrent en pratique des obstacles importants pour y accéder (2.4.2.).

Wort, 1.10.2018.

⁸¹ CCDH, *avis 10/2015*, p. 8.

⁸² Art. 8 (2) de la loi accueil.

2.4.1. La dépendance aux allocations

2.4.1.1. La garantie d'un « niveau de vie digne et adéquat »

L'article 1 § 5 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après la « directive accueil ») prévoit que le DPI reçoive des moyens suffisants afin de lui assurer un « niveau de vie digne et adéquat »⁸³. L'aide financière octroyée, combinée aux autres conditions matérielles d'accueil, doit être suffisante pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé et pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile.

Actuellement, l'allocation est d'un montant de 26,27 € pour les adultes et les mineurs non accompagnés (ci-après « MNA ») et de 13,13 € pour les mineurs. L'allocation est majorée si les DPI préparent leurs propres repas et s'élèvent alors à 231,27 € par mois pour les DPI adultes et les mineurs non-accompagnés et à 192,50 € pour les mineurs⁸⁴. À titre de comparaison, une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) table sur un budget mensuel global pour la seule alimentation de 258 € pour un homme seul⁸⁵.

2.4.1.2. Les constatations de la CCDH

L'absence de ressources propres, posée en principe comme critère d'accès aux CMA, rend les DPI dépendants des autorités et des acteurs privés. Les DPI accédant aux CMA n'ont pas d'autres ressources financières que l'allocation mensuelle⁸⁶. Dans la pratique, les besoins immédiats des DPI sont souvent couverts par des bons et des services fournis par les acteurs

privés et publics. La plupart des bons sont octroyés sur demande par les assistants sociaux de l'OLAI. Des interlocuteurs ont précisé que l'octroi de certains bons serait utilisé comme « récompense », remettant en question l'égalité de traitement entre les résidents des foyers. Les entretiens ont aussi révélé l'existence de grandes disparités dans les modes d'attribution des bons selon les offices sociaux.

2.4.1.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH estime que le montant de l'allocation mensuelle est en inadéquation avec des dépenses essentielles des DPI, dont les dépenses liées à la santé, à l'hygiène personnelle et intime, à la vie sociale et aux besoins des enfants. Les montants attribués sont très modestes et ne permettent vraisemblablement pas de couvrir les dépenses essentielles, et par conséquent, ne sont manifestement pas suffisants pour assurer un niveau de vie digne et adéquat à leurs bénéficiaires. La CCDH relève de plus que le montant majoré de l'allocation en cas d'absence de fourniture de repas ne semble pas suffisant pour couvrir les frais relatifs à l'alimentation, d'autant plus que le montant est censé aussi couvrir les autres dépenses liées à la santé, l'hygiène, la vie sociale et aux besoins des enfants.

La CCDH constate que pour pallier cette défaillance, les autorités fournissent des aides ponctuelles en nature à travers un système de bons. Le recours extensif à un tel système de bons génère cependant une grande dépendance et, partant, une perte d'autonomie des DPI. Ainsi, la CCDH estime que le fonctionnement du système de bons et la fourniture d'un grand

⁸³ Voir également CCDH, *avis 10/2015*, p. 8. Au sujet de l'adéquation de l'allocation financière en fonction des dépenses sensées être couvertes par celle-ci, voir notamment Cour de Justice de l'UE (ci-après « CJUE »), *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Selver Saciri et al.*, arrêt (question préjudicielle), 27 février 2014, aff. C-79/13, §§ 41-42.

⁸⁴ Art. 13 (1) de la loi accueil, tel que majoré par l'indexation.

⁸⁵ Anne Franziskus, *Quels besoins pour une vie décente ? Vers un budget de référence pour le Luxembourg*, décembre 2016, STATEC, cahier économique n° 122, p. 45. Selon une publication plus récente, une

famille de 4 personnes (2 adultes et 2 enfants) nécessiterait un budget mensuel pour l'alimentation de 922 €, STATEC, regard N°12/2018, août 2018. La CNCDH s'est interrogée sur l'adéquation de l'allocation en France : CNCDH, *avis sur le suivi des recommandations du [CDESC] à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, pp. 62-63. Le raisonnement sous-jacent peut être transposé au contexte luxembourgeois.

⁸⁶ « Pour bénéficier des [CMA] [...] le demandeur doit être dépourvu des ressources nécessaires pour assurer sa subsistance [...] » : art. 8 (2) de la loi accueil.

éventail de prestations en nature ne facilitent pas l'autonomie ni l'indépendance des DPI. L'insertion dans la société en est rendue d'autant plus compliquée.

La CCDH s'interroge par ailleurs sur l'utilisation de bons en tant que « récompenses », ce qui se révélerait extrêmement préoccupant au regard du principe de l'Etat de droit. L'absence actuelle de texte fragilise en tout cas le système et il paraît nécessaire d'y remédier afin d'assurer à tous un traitement équivalent qui ne doit pas dépendre du lieu de résidence.

Dans l'ensemble, la CCDH estime qu'il convient d'engager une réflexion autour de la nécessité de ressources propres aux DPI pour la réalisation et l'effectivité de leurs droits fondamentaux et le plein respect de la dignité humaine. Elle rappelle que, lors de la réforme de 2015, il était initialement prévu d'accorder une plus grande autonomie aux DPI.

2.4.2. L'accès au marché du travail

2.4.2.1. Le droit d'accès au travail

La législation nationale relative à l'accès au marché du travail des DPI transpose la directive accueil. Celle-ci impose que les DPI « aient accès au marché du travail », certes à des conditions à fixer par le législateur national. Cependant, la directive précise qu'il doit s'agir d'un « accès effectif à ce marché », nonobstant les conditions que la législation peut imposer, notamment la priorité de l'emploi aux résidents et ressortissants de l'UE⁸⁷.

L'accès au marché du travail des DPI est conçu de manière restrictive dans la législation luxembourgeoise et se heurte à l'esprit de la directive accueil, qui exige un « accès effectif ». À partir du sixième mois après le dépôt de la demande de protection internationale, un employeur potentiel

⁸⁷ Directive accueil, art. 15.

⁸⁸ OLAI, *Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune*, février 2018, p. 25.

⁸⁹ Si l'attestation de l'ADEM est établie, l'employeur et le DPI adressent ensemble un formulaire accompagné de certains documents à l'ADEM, qui émettra sur base de ce dossier un avis au Ministre.

⁹⁰ Art. 6 (2) de la loi accueil.

⁹¹ *Ibid.*

doit solliciter une autorisation d'occupation temporaire (ci-après « AOT ») pour engager un DPI. Cette demande doit être introduite conjointement par le DPI et l'employeur. Or, tout employeur doit, avant d'envisager engager un DPI, déclarer le poste vacant auprès de l'ADEM, qui vérifie si des personnes déjà inscrites auprès de l'ADEM pourraient occuper le poste⁸⁸. Dans la négative, et sous réserve de la délivrance par le directeur de l'ADEM de l'attestation prévue par l'article L-622-4 du Code du Travail, l'AOT peut être accordée par le ministre ayant l'asile dans ses attributions, avisé sur ce par l'ADEM⁸⁹, pour un seul employeur et pour une seule profession⁹⁰. Un DPI bénéficiant d'une AOT ne peut donc pas changer d'employeur ni même de poste au sein d'une entreprise, à moins de solliciter une nouvelle AOT. L'AOT est délivrée pour une durée de 6 mois renouvelable⁹¹. L'AOT perd sa validité à son terme, au moment de la résiliation du contrat de travail et en cas de décision de refus de la demande de protection internationale⁹². L'AOT, qui est le seul titre prévu auquel un DPI peut prétendre afin de pouvoir légalement travailler, ne peut dès lors concerner que des relations de travail précaires et rend impossible toute perspective stable d'emploi. A noter en plus que l'octroi de l'AOT n'est pas automatique – selon les sources de la CCDH, même en possession d'un certificat d'autorisation du directeur de l'ADEM il arrive que le ministre refuse l'octroi d'une AOT au DPI.

Si les BPI ne nécessitent en revanche aucune autorisation pour pouvoir travailler au Luxembourg, à défaut de décrocher un travail, ceux qui ont plus de 25 ans peuvent percevoir le REVIS. A l'instar de toute personne résidant au Luxembourg, les BPI ayant moins de 25 ans sont dépendants de montants variables d'autres aides sociales accordées par les offices sociaux. La CCDH pointe ici encore le risque d'inégalités de traitement entre jeunes adultes en raison du seul lieu de résidence.

⁹² L'AOT peut être renouvelée: « a) *durant les procédures de recours, lorsqu'un recours formé contre une décision négative de refus de la demande de protection internationale a un effet suspensif jusqu'au moment de la notification de la décision rendue par la juridiction administrative ayant acquis force de la chose jugée;* b) *en cas d'une prolongation exceptionnelle du délai de l'obligation de quitter le territoire au sens de l'article 111 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration* », art. 6 (6) loi accueil.

2.4.2.3. Les recommandations de la CCDH

2.4.2.2. Les constatations de la CCDH

Les éléments recueillis par la CCDH au fil des auditions révèlent qu'extrêmement peu d'AOT ont été accordées à des DPI ces dernières années. Ainsi en 2015, sept AOT avaient été accordées, dont quatre étaient des renouvellements⁹³. En 2016, 9 AOT ont été délivrés à des DPI ou bénéficiaires d'un sursis à l'éloignement pour raisons médicales ou d'un report de l'éloignement, dont 5 étaient des renouvellements⁹⁴. Au cours de l'année 2017, 26 AOT ont été accordées (11 renouvellements)⁹⁵. D'après les témoignages recueillis, les obstacles rencontrés pour l'obtention de l'AOT poussent certains DPI à accepter du travail au noir et s'exposent aux risques liés au travail dissimulé, en particulier dans le secteur HORECA.

Les interlocuteurs de la CCDH ont également soulevé des difficultés concernant l'accès au marché du travail des BPI. Malgré un renforcement relatif du dispositif « BPI » à l'ADEM et l'existence de différents programmes de soutien, il semble que les BPI rencontrent encore d'importants obstacles dans leur recherche d'emploi. L'une des difficultés consiste dans la reconnaissance de leurs diplômes et de leur niveau de formation⁹⁶.

Lors des entretiens, l'importance de l'action des offices sociaux a été mis en exergue pour soutenir ces jeunes adultes. En même temps, les témoignages recueillis révèlent une nouvelle fois de grandes disparités entre les prestations sociales offertes par les différents offices sociaux.

La CCDH souligne à titre préliminaire que l'accès au travail doit être garanti à toute personne, hommes et femmes confondus, conformément au principe de non-discrimination en raison du genre.

La CCDH est d'avis que l'acquisition de moyens de subsistance propres par le travail permet de s'autonomiser et par conséquent de s'intégrer dans la société. Il est évident que l'inactivité et l'oisiveté, surtout si elles sont imposées, sont néfastes pour la santé mentale et physique et constituent des obstacles importants dans le processus d'intégration. La CCDH souligne l'importance, relevée par certaines démarches, de débiter la préparation au marché du travail dès l'arrivée du DPI.

La CCDH salue les initiatives proposant des formations, des stages et des workshops, comme « *Connections* » (ASTI), « *Neien Ufank* » (Caritas), « *LISKO* » (Croix-Rouge) et « *InSitu Jobs* » (CLAE services) et encourage leur poursuite. Elle appelle les autorités à soutenir, renforcer et pérenniser ces différents projets.

Au niveau des employeurs, il peut y avoir une certaine réticence d'engager un DPI simplement en raison d'un processus administratif lourd et à l'issue incertaine⁹⁷. Dans l'ensemble, il convient de sensibiliser et d'accompagner les employeurs potentiels dans le processus de recrutement d'un DPI. Les chambres professionnelles peuvent par exemple jouer un rôle dans la diffusion des informations autour de l'emploi de DPI. À titre d'illustration, parmi les mesures favorisant la transition figurent notamment le programme de stages proposée par l'initiative « *Connections* » de l'ASTI. La CCDH salue les efforts entrepris par les acteurs impliqués, reconnaît l'utilité de ces

⁹³ LU EMN NCP, *Rapport politique sur les migrations et l'asile*, 2016, p. 33. Réponse commune de Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration et de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire à la question parlementaire n°2327 de Monsieur le Député Laurent Mosar, 20 septembre 2016.

⁹⁴ Direction de l'immigration, ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2016 en matière d'asile et d'immigration*, 2017, p. 23.

⁹⁵ Direction de l'immigration, ministère des Affaires étrangères et

européennes, *Bilan de l'année 2017 en matière d'asile et d'immigration*, 2018, p. 20.

⁹⁶ Voir notamment Point de Contact National Luxembourg du Réseau Européen de la Migration (LU EMN NCP), *Integration of beneficiaries of international / humanitarian protection into the labour market : policies and good practices*, Third Focussed Study 2015, 2016, p. 27.

⁹⁷ Voir Interview avec le président de la Fédération des Artisans, « *D'Handwierk brauch Flüchtlingen* », rtl.lu, 2 octobre 2018, « <http://www.rtl.lu/letzebuerg/1246505.html> ».

démarches et encourage la pérennisation et le développement de telles initiatives.

La CCDH souligne l'importance des stages et encourage les chambres professionnelles à les promouvoir, de préférence en accompagnant les candidats avec des cours de préparation. La CCDH propose de répertorier systématiquement, dès l'arrivée du réfugié, femmes et hommes confondus, son niveau de scolarité, d'études, de formation professionnelle ou universitaire, afin de pouvoir le diriger vers des formations correspondant à son profil. Il importe également de détecter les personnes analphabètes. Offrir aux réfugiés une scolarisation, des formations et des stages en entreprise contribue à leur intégration sociale et à leur employabilité. Même pour les demandeurs de protection internationale qui se voient finalement déboutés de leur demande, ces cours et ces formations pourraient se révéler extrêmement utiles une fois de retour dans leur pays d'origine. Il en va de même de l'expérience professionnelle acquise entretemps, qui pourrait s'avérer très bénéfique dans leur pays d'origine et leur permettre le cas échéant de pouvoir subvenir à leurs besoins et d'y rester.

La CCDH regrette que les obstacles légaux et pratiques rendent l'accès au marché du travail illusoire et théorique pour les DPI⁹⁸. Elle est d'avis qu'il est primordial de rendre ce mécanisme plus accessible. La CCDH estime par conséquent nécessaire qu'une réflexion soit engagée pour réformer le régime de l'accès au travail des DPI.

En ce qui concerne les BPI, le travail est la clé pour accéder plus rapidement à un logement et garantir ainsi progressivement plus de normalité dans leur quotidien.

La CCDH relève que les jeunes adultes BPI qui ne bénéficient pas du REVIS ne peuvent en principe compter sur un réseau familial pour les soutenir et ne peuvent dès lors que s'appuyer sur les offices sociaux et les aides qu'ils distribuent de façon discrétionnaire. La CCDH craint que ces jeunes ne soient exposés à une grande précarité et invite les acteurs à réfléchir sur

l'instauration d'un système légal leur garantissant un niveau de vie digne afin de soutenir leur intégration dans la société.

Dans ce contexte, la CCDH relève l'importance des offices sociaux. Elle estime que les offices sociaux devraient être soutenus financièrement et humainement pour pouvoir continuer à offrir un soutien social à l'ensemble de la population, y compris aux BPI. La CCDH s'interroge plus généralement sur les différences entre les prestations sociales fournies par les différents offices sociaux. Elle appelle à une réflexion plus large sur le financement des offices sociaux, plus en adéquation avec le nombre de personnes sollicitant leur soutien, et à une adaptation législative en conséquence.

2.5. L'éducation, la scolarisation et la formation

2.5.1. Droit à l'éducation, la scolarisation et la formation

Le droit de toute personne de pouvoir profiter gratuitement de l'éducation élémentaire obligatoire et fondamentale est garanti par l'article 26 de la DUDH. Par ailleurs, l'enseignement technique et professionnel doit être généralisé, et l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous.

Le droit à l'éducation des enfants est protégé par plusieurs instruments internationaux en matière de droits de l'Homme. Les obligations de non-discrimination de ces instruments s'appliquent également aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants, tant en situation régulière qu'en situation irrégulière⁹⁹.

A titre d'exemple, l'article 2 du Protocole additionnel à la CEDH¹⁰⁰ garantit le droit à l'instruction, tandis que l'article 14 de la CEDH et son Protocole n°12¹⁰¹ interdisent la discrimination fondée sur l'« *origine nationale* ». Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu que le droit des enfants à l'instruction était l'une des « *valeurs les plus fondamentales des sociétés démocratiques qui composent le Conseil de*

⁹⁸ LU EMN NCP, *L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale sur le marché du travail : politiques et bonnes pratiques*, note de synthèse, 2015, p. 4.

⁹⁹ Fundamental Rights Agency, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, 2015, Publications office of the

European Union, pp. 195 et suivantes.

¹⁰⁰ Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, STE n°009.

¹⁰¹ Article 1^{er}, Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, STE n°177.

l'Europe »¹⁰². De même, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe estime quant à l'article 17 de la Charte sociale européenne¹⁰³ que : « (...) [L]es États parties sont tenus, en vertu de l'article 17§2 de la Charte, de veiller à ce que les enfants en situation irrégulière sur leur territoire aient effectivement accès à l'éducation comme tout autre enfant. »

Au niveau de l'Union européenne, le droit à l'éducation est garanti en vertu de l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux. Ce droit comporte la « *faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire* ». Plus précisément, tous les enfants de ressortissants de pays tiers présents dans l'UE doivent avoir accès à une éducation de base.

2.5.2. Les constatations de la CCDH

D'après les témoignages recueillis, tous les mineurs DPI présents sur le territoire luxembourgeois ont accès au système éducatif, quel que soit leur statut. En pratique, cela signifie que des cours préparatoires peuvent être mis en place afin de faciliter la transition vers l'enseignement primaire « *ordinaire* ». La CCDH a été informée que des classes d'accueil sont organisées dans l'enceinte de certains foyers, par exemple dans des structures à Ettelbruck et à Dudelange.

Les différents interlocuteurs ont positivement relevé le travail du ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse (ci-après le « MENJE ») et des autres acteurs dans le domaine de la scolarisation des mineurs.

L'une des difficultés rencontrées par les DPI et BPI consiste dans la reconnaissance de leurs diplômes et de leur niveau de formation¹⁰⁴.

¹⁰² CourEDH, *Timishev c. Russie*, n°s 55762/00 et 55974/00, 13 décembre 2005, para. 64.

¹⁰³ Charte sociale européenne, STE n°035, 18 octobre 1961.

¹⁰⁴ Voir notamment Point de Contact National Luxembourg du Réseau Européen de la Migration (LU EMN NCP), *Integration of beneficiaries of international / humanitarian protection into the labour market : policies and good practices*, Third Focussed Study 2015, 2016, p. 27.

¹⁰⁵ Voir par exemple : programme *Ma'an ! Ensemble ! Zesummen !* de

2.5.3. Les recommandations de la CCDH

La CCDH salue l'engagement du MENJE, de nombreuses communes et du personnel enseignant pour favoriser la scolarisation des enfants mineurs DPI et BPI.

La CCDH estime cependant que l'encadrement scolaire dans des classes spécifiques aux DPI et BPI devrait être transitoire. Ainsi, la CCDH est attachée à la priorité accordée à la scolarisation dans les classes des écoles publiques et se montre réticente à l'égard de l'organisation de classes d'accueil en dehors du cycle scolaire normal. La mise en place de ces enseignements spécifiques à l'intérieur des structures d'hébergement peut présenter un risque d'isolement et des difficultés d'intégration par la suite. La scolarisation contribue à une normalisation de la vie des jeunes DPI et BPI et permet aussi de favoriser les échanges avec le reste de la population.

Afin de faciliter l'exercice des autres droits fondamentaux et d'initier un processus d'intégration, il est primordial de garantir un accès à des cours de langues. La CCDH salue les différentes initiatives d'alphabétisation et de cours de langue, en particulier les efforts entrepris par les acteurs privés et leurs bénévoles¹⁰⁵.

La CCDH encourage les initiatives visant à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur ou aux formations professionnelles pour les jeunes adultes. La CCDH réitère l'importance accordée à la poursuite de formations professionnelles et d'études supérieures par les DPI¹⁰⁶. La CCDH note avec satisfaction que l'Université de Luxembourg a mis en place des mesures spécifiques pour accueillir des réfugiés au sein de ses programmes¹⁰⁷ et

l'ASTI (Cours d'initiation à l'alphabet latin pour arabophones ou persanophones ; manuel pédagogique pour le premier apprentissage ; cours intensifs de français). Q. parl. 3314, 3345 au sujet des initiatives relatives à des cours de langues et des outils informatiques visant l'apprentissage des langues.

¹⁰⁶ CCDH, *avis 10/2015*, p. 8.

¹⁰⁷ Voir notamment « <https://www.wfr.uni.lu/students/refugees> ».

encourage celle-ci, ainsi que d'autres structures d'éducation supérieure et de formation continue à poursuivre ces efforts.

Parallèlement aux initiatives liées à l'éducation, il est souhaitable d'offrir un accès à des activités culturelles et sportives, en particulier aux mineurs. En effet, non seulement des activités de ce type contribuent au bien-être psychique et physique des DPI mais elles facilitent encore des échanges fructueux avec les résidents du Luxembourg. Ces activités sont particulièrement importantes pour le développement des mineurs.

La CCDH attire l'attention sur l'initiative du « *passport européen de qualification pour les réfugiés* »¹⁰⁸ et invite le gouvernement à considérer la participation du Luxembourg à ce projet pilote afin de faciliter la reconnaissance des diplômes et du niveau de formation des DPI et BPI.

Compte tenu de la variété des parcours et des origines socioculturelles, il semble important de proposer des formations obligatoires et régulières sur le fonctionnement de la société luxembourgeoise, et la CCDH salue l'édition de brochures, à ce stade par des acteurs privés¹⁰⁹.

3. Les besoins spécifiques des personnes vulnérables

Les personnes présentes dans les foyers sont *de facto* dans un état de dépendance par rapport à l'Etat et ses prestataires. Ces personnes peuvent présenter des vulnérabilités et des besoins particuliers¹¹⁰. La CCDH souligne qu'une attention particulière doit être accordée à la situation des personnes potentiellement vulnérables et dépendantes des autorités publiques.

¹⁰⁸ Voir notamment « <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications> ». Le projet pilote est testé en Grèce, en Norvège et au Royaume-Uni. Dans le cadre du projet pilote du Conseil de l'Europe mis en œuvre au sein du Plan d'action « *Construire des sociétés inclusives* » et s'inscrivant dans le cadre de la Convention de reconnaissance de Lisbonne: voir art. VII, *Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne*.

Il est important d'identifier les personnes vulnérables (3.1.) le plus tôt que possible, car cette identification se répercute sur leurs conditions d'accueil ainsi que les questions procédurales concernant leur demande de protection internationale. L'encadrement des mineurs est essentiel (3.2.) Il est primordial de respecter le principe d'égalité entre femmes et hommes et d'assurer le principe de non-discrimination fondée sur le genre (3.3.).

3.1. L'identification des personnes vulnérables

Afin de prendre en compte les besoins particuliers dans la mise en place des CMA, la législation prévoit une protection spécifique des personnes vulnérables que la loi accueil définit comme étant les

*« mineurs, mineurs non accompagnés, handicapés, personnes âgées, femmes enceintes, parents isolés d'enfants mineurs, victimes de traite des êtres humains, personnes ayant des maladies graves, personnes souffrant de troubles mentaux, personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, et plus particulièrement de mutilation génitale féminine »*¹¹¹.

L'identification des personnes vulnérables est une étape clé pour permettre la mise en place de mesures spécifiques en leur faveur.

La CCDH rappelle que la loi a instauré deux procédures de détection des personnes vulnérables, chacune avec une finalité propre, l'une à charge de l'OLAI et l'autre incombant au MAEE.

D'après la loi, l'OLAI doit procéder à la détection de ces personnes et à l'évaluation de leurs besoins spécifiques « *dans un délai raisonnable et en*

¹⁰⁹ Voir notamment : ASTI, *Petit guide pour comprendre le pays qui vous accueille*, 2016, édité avec le soutien du programme « *Mateneen* » de l'œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte. ASTI, *Informations sur l'entrée et le séjour pour les personnes parlant le farsi*, 2016, édité avec le soutien du MFIGR et le FAMI.

¹¹⁰ Art. 15 de la loi accueil. Comité exécutif HCR, *Conclusion n° 102* (2005), 7 octobre 2005, UN Doc. A/AC.96/1021.

¹¹¹ Art. 15 de la loi accueil.

fonction des circonstances »¹¹². Sachant que la procédure en première instance peut durer, le cas échéant, jusqu'à 21 mois, l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil devrait être réalisée dans le délai le plus court possible et en toutes hypothèses avoir été finalisée au plus tard avant tout entretien en relation avec la demande de protection internationale. La CCDH souligne que la détection des personnes vulnérables ne peut pas dépendre de la disponibilité ou non des acteurs qui interviennent.

D'après les informations recueillies par la CCDH, l'OLAI ne semble pas disposer de procédure interne spécifique pour l'identification des personnes vulnérables et s'appuie principalement sur l'identification faite par les partenaires privés, principalement par la Caritas et la Croix-Rouge¹¹³. Dans ce contexte, la CCDH note avec intérêt qu'une des mesures prévues par le nouveau PAN Intégration est dédiée au développement et à l'organisation du dépistage des personnes vulnérables et/ou traumatisées, ainsi qu'à l'évaluation des procédures et actions de repérage existantes¹¹⁴.

Pour ce qui est du MAEE, le ministre doit procéder à une évaluation afin de détecter si un DPI a besoin de garanties procédurales spéciales en raison de son état de vulnérabilité « *dans un délai raisonnable et avant qu'une décision ne soit prise en première instance* ». L'article 19 de la loi « asile » précise toutefois aussi que « *cette évaluation peut également se faire par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) dans le cadre de l'examen de vulnérabilité du demandeur afin de déterminer le cas échéant ses besoins particuliers en matière d'accueil* ». La mise en place de garanties procédurales spéciales devrait permettre par exemple au DPI de disposer le cas échéant de plus de temps pour présenter les éléments à l'appui de sa demande si son état de vulnérabilité l'empêche de le faire dans

les délais requis¹¹⁵. Or, à la connaissance de la CCDH, une telle procédure d'identification n'existe pas à l'heure actuelle.

Par contre, lors des entretiens, il a été signalé que le MAEE a mis en place une procédure d'identification de personnes vulnérables au sein de la SHUK afin d'éviter de les y héberger le cas échéant. Cette procédure semble être menée par des collaborateurs de la Direction de l'Immigration. La CCDH salue l'initiative et rappelle que ce personnel devra également être spécifiquement formé, même si elle s'interroge sur l'absence de cadre légal.

Finalement, la CCDH tient encore à souligner que, même si elles ne sont pas mentionnées par la loi accueil, les personnes LGBTI représentent un autre groupe particulièrement vulnérable parmi les DPI. D'après certains interlocuteurs de la CCDH, le manque d'intimité dans les foyers crée un terreau fertile à la violence basée sur le genre ou sur l'orientation sexuelle et cette violence touche de façon disproportionnée les membres de la communauté LGBTI¹¹⁶.

Consciente des différents aprioris à l'égard des personnes LGBTI, la CCDH demande aux responsables des hébergements de veiller à ce qu'aucun réfugié ne soit discriminé en raison de son orientation sexuelle ou de son genre¹¹⁷. A ce titre, la CCDH souligne la nécessité de sensibiliser tous les acteurs concernés et de les encourager à collaborer avec les ONG actives dans ce domaine pour trouver la meilleure solution possible pour et ensemble avec les personnes concernées.

La CCDH recommande au gouvernement d'accorder suffisamment de ressources financières et humaines aux organisations actives dans ce

¹¹² Art. 16 (1) de la loi accueil. Voir également, pour les garanties procédurales spéciales, l'art. 19 de la loi asile.

¹¹³ Voir en particulier la Cellule ethno-psychologique du service Migrants et Réfugiés de la Croix-Rouge: Croix-Rouge luxembourgeoise, *rapport d'activités 2015*, p. 52.

¹¹⁴ Plan d'action national pluriannuel d'intégration, juillet 2018, p.11.

¹¹⁵ Art. 19 (3) de la loi asile.

¹¹⁶ Voir notamment le rapport parallèle de Rosa Lëtzebuerg et CIGALE

Luxembourg soumis au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 28 février 2018, p. 7.

¹¹⁷ Voir notamment, à titre de comparaison, les conclusions de la journée de réflexion « *Vers une stratégie sectorielle d'éducation inclusive en faveur des personnes Lesbiennes, Gay, Bisexuelles, Trans' et Intersexes* » du 17 octobre 2017, organisée par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le ministère de la Famille et de l'Intégration.

domaine afin de leur permettre de mener à bien le travail de sensibilisation, d'information et d'assistance aux personnes LGBTI¹¹⁸.

3.2. L'encadrement des mineurs

Les mineurs représentent environ un tiers des personnes hébergées¹¹⁹. Leur accueil et leur intégration doivent prendre en compte leurs besoins spécifiques et assurer leur développement. La CCDH rappelle qu'une attention accrue doit être apportée à la stabilité, la sécurité et l'adéquation des hébergements des enfants mineurs¹²⁰.

L'identification des mineurs revêt une importance capitale pour la protection de leurs droits. Jusqu'à l'âge de 18 ans, ils bénéficient de garanties spécifiques¹²¹, découlant notamment de la *Convention internationale des droits de l'enfant*. En matière d'accueil, la reconnaissance de la minorité a un impact important sur le lieu d'hébergement. La CCDH déplore que la législation module les garanties en fonction de l'âge du mineur, en particulier lorsqu'il s'agit d'adolescents de plus de 16 ans, qui peuvent être hébergés, sans plus de précision sur d'éventuels aménagements particuliers, dans les structures d'hébergement pour adultes.

D'après les informations reçues par la CCDH, les autorités publiques continuent d'utiliser des tests osseux pour procéder à l'identification des mineurs. La CCDH réitère ses réserves quant à l'utilisation de ces techniques, dont la fiabilité est fortement contestée¹²².

Par ailleurs, plusieurs sources ont affirmé que des examens et prises de photographies des organes génitaux seraient également utilisés pour la détermination de l'âge au Luxembourg¹²³. Cette pratique constitue une atteinte à l'intégrité physique et morale et à la dignité humaine des personnes concernées, que la CCDH condamne avec véhémence. Elle est particulièrement traumatisante pour les mineurs qui ont subi des violences sexuelles et doit être abandonnée étant donné qu'elle est éthiquement inconcevable et médicalement injustifiée. D'ailleurs, la France la prohibe formellement¹²⁴.

De manière générale, tout examen médical requiert le consentement éclairé et libre de la personne concernée. Aucune pression ne doit être exercée sur les demandeurs afin de les contraindre à se soumettre à l'examen médical. La CCDH rappelle que la législation prévoit une présomption de minorité lorsque les doutes persistent¹²⁵. Cela veut dire qu'en cas de doute, une personne qui déclare qu'elle est mineure doit être traitée comme telle.

La CCDH rappelle en outre que le droit à l'éducation inclut la possibilité réelle pour des enfants de se rendre à l'école. La CCDH souligne que les foyers hébergeant des mineurs doivent leur permettre de suivre une scolarité normale sans imposer des trajets excessifs et sans créer de différences de traitement avec les autres enfants.

Par ailleurs, la CCDH note qu'alors une partie des MNA sont hébergés dans des structures d'hébergement spécifiques pour mineurs qui disposent d'aménagements adéquats et d'un personnel qualifié, d'autres continuent

¹¹⁸ *Ibid*, p.7.

¹¹⁹ Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MFIGR), *Rapport d'activité 2017*, février 2018, p. 155.

¹²⁰ Hébergements spécifiques pour mineurs : Le foyer Elisabeth à Troisvierges, le foyer Villa Nia Duomo à Strassen (Croix-Rouge) et le foyer Saint-Martin Jeunes à Luxembourg (Fondation de la Maison de la Porte Ouverte). Structure du service Perspective à Lorentzweiler (Croix-Rouge) : logement encadré pour jeunes en détresse psychosociale. Voir aussi Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant les troisièmes et quatrièmes rapports périodiques du Luxembourg*, 29 octobre 2013, UN Doc. CRC/C/LUX/CO/3-4, § 44.

¹²¹ Voir également art. 19-21 de la loi accueil.

¹²² CCDH, *avis n°04/2015*, p.8.

¹²³ Passerell ASBL, *L'utilisation des tests médicaux pour la détermination de l'âge dans le cadre de la procédure d'examen d'une demande d'asile*, Dossier PinkPaper n°1/2017, p. 9.

¹²⁴ Dans un avis de 2014, le Haut Conseil de la Santé Publique en France a estimé que ce type d'examen n'était pas éthiquement concevable. En fait, depuis l'adoption de loi du 14 mars 2016 en France, l'examen des caractères sexuels primaires et secondaires est interdit par l'article 388 du Code civil : « *En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires* ».

¹²⁵ Art. 20 (4) al. 2 de la loi asile.

d'être hébergés dans des foyers mixtes. La CCDH se rallie à l'avis de l'Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand (ci-après « l'ORK »), qui recommande de loger tout MNA immédiatement dans un foyer spécialisé et dédié exclusivement aux MNA, offrant ainsi un encadrement adapté. En attendant, la CCDH estime qu'un accent particulier devrait être mis sur la disponibilité, la formation et la sensibilisation de tous les membres du personnel des foyers concernant l'accueil de MNA.

La prise en charge de MNA par des familles privées devrait être plus amplement encouragée. La CCDH salue l'évolution de la position des autorités en matière d'accueil de MNA par des familles d'accueil et invite l'OLAI et le MENJE à soutenir davantage ces familles. Elle invite également le législateur à intervenir afin d'encadrer ces pratiques.

La protection de l'intérêt supérieur des MNA DPI est assurée en partie par la nomination par le juge des tutelles d'un administrateur *ad hoc*¹²⁶. La CCDH est dubitative sur la pratique consistant à désigner le même administrateur *ad hoc* pour un grand nombre de MNA. En outre, elle continue de s'interroger sur le risque de confusion entre les mandats du tuteur et de l'administrateur *ad hoc* et insiste sur l'importance du tuteur dans la vie quotidienne du MNA¹²⁷.

Les enfants mineurs, en tant que personnes vulnérables, ont le droit d'être informés et le droit d'exprimer librement leur opinion, qui doit être prise en considération, sur toute décision les concernant¹²⁸. Or, l'ORK relate des cas de MNA déplacés d'une structure d'hébergement à une autre sans qu'ils aient été entendus ou informés au préalable¹²⁹. La CCDH exhorte les autorités à auditionner et informer les mineurs bien en amont lorsqu'ils sont concernés par une décision de transfert d'un foyer vers un autre et rappelle que la loi impose que ces transferts soient « *limités au minimum* »¹³⁰.

Finalement, la CCDH soutient l'organisation de cours d'éducation sexuelle, reproductive et affective dans les classes d'accueil et dans les écoles. Il

convient de promouvoir le plus tôt possible le principe de l'égalité en droit et en fait entre les femmes et les hommes et d'insister sur les libertés individuelles de chacune et chacun. Dans le même ordre d'idée, la CCDH recommande d'intégrer la sensibilisation et l'éducation sur les droits des personnes LGBTI au Luxembourg dans ces cours.

3.3. Le respect des droits de la femme et la promotion de l'égalité entre femmes et hommes

Dans le contexte migratoire des DPI, les femmes sont exposées de façon disproportionnée à des violences à leur égard, et leurs droits et besoins sont souvent marginalisés. Dès leur arrivée, une attention particulière à leur situation doit permettre le respect de leurs droits, en particulier en assurant le respect du principe de l'égalité entre femmes et hommes¹³¹.

La CCDH analysera plusieurs problématiques spécifiques que les femmes DPI rencontrent et qui sont liées au logement (3.3.1.) à la santé (3.3.1.) ainsi qu'à l'éducation et la formation (3.3.3.). Par ailleurs, la CCDH plaide en faveur de l'ouverture d'un dossier individuel par DPI (3.3.4).

3.3.1. Le logement

Lors des auditions, il a été rapporté que certaines femmes souffrent d'un isolement plus prononcé que les autres résidents. Dans certaines situations, elles sont cantonnées à des tâches ménagères et de garde des enfants et ne peuvent que difficilement accéder à des activités et des échanges en dehors de leurs foyers. Certains interlocuteurs font état de freins à la fois dans la communauté et du peu de prise en considération des besoins spécifiques des femmes.

BrainiAct, 2017, p. 38.

¹²⁶ Art. 20 de la loi accueil.

¹²⁷ CCDH, avis n° 04/2015, p. 7.

¹²⁸ Articles 12 et suivants de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant ; voir aussi le point 1.4 du présent rapport.

¹²⁹ Susanna Greijer et René Schlechter, *Réflexions et témoignages des foyers pour mineurs non accompagnés au Luxembourg*, ORK et

¹³¹ Tel que codifié notamment à l'article 11 (2) de la Constitution qui dispose que « *[l]es femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes* ».

La CCDH souligne qu'il convient de s'assurer plus particulièrement que dans la vie quotidienne, des solutions spécifiques puissent être mises en œuvre pour remédier à ces situations. La CCDH relève que, par exemple, des services de garde temporaire peuvent faciliter la participation des femmes à des activités culturelles et leur permettre d'aller à la rencontre d'autres personnes et d'utiliser des services qui leur sont destinés.

Selon le Parlement européen, les femmes présentes dans les hébergements collectifs en Europe semblent exposées à des actes de violence et de harcèlement physique et psychique exercés au sein même des couples ou encore par des cohabitants et par des gardiens non-formés à répondre aux actes sexistes. Elles sont exposées à des pressions psychique et psychologique dans les relations intimes, à des interdictions de recourir à la contraception, à l'interruption volontaire de la grossesse, à devoir vivre des grossesses forcées¹³². Ces expériences douloureuses s'ajoutent à la violence traumatisante déjà vraisemblablement endurée dans leur pays d'origine et pendant leur parcours de fuite.

La CCDH souligne la nécessité de créer un cadre sécurisant pour les femmes. Cette attention particulière se justifie par les risques accrus qu'elles courent. D'après certains interlocuteurs de la CCDH, le manque d'intimité dans les foyers crée un terreau fertile à la violence basée sur le genre, et cette violence touche de façon disproportionnée les femmes. Cette vulnérabilité peut être réduite par des mesures organisationnelles, liées à la conception et l'utilisation de l'espace. Le plus important est néanmoins de s'attaquer aux causes. La CCDH souligne qu'il convient de véhiculer durablement dès l'arrivée du DPI les principes de respect mutuel basés sur l'égalité entre femmes et hommes et de sensibiliser et responsabiliser tous les résidents aux droits des femmes en attirant également leur attention sur les sanctions pénales encourues en la matière.

Il est important de dégager un espace propre aux femmes dans lequel elles peuvent s'exprimer librement et acquérir l'estime de soi nécessaire pour s'affirmer et parfois pour se libérer. Beaucoup de femmes sont polytraumatisées, souvent dès le départ de leur pays d'origine et parfois encore en raison d'événements intervenus pendant leur périple, et doivent pouvoir bénéficier d'une assistance adéquate dès leur arrivée. La santé

reproductive est également importante dans ce contexte. La CCDH demande qu'un accès à l'information soit systématiquement garanti à toute femme hébergée dans un foyer ou assignée à résidence à la SHUK, lui permettant de prendre connaissance de l'offre et de l'accès en matière de prise en charge psychopédagogique.

3.3.2. La santé

Il convient de promouvoir une plus grande prise en charge de toutes les problématiques de santé des femmes et de permettre d'amorcer un travail sur les polytraumatismes récurrents. Une attention particulière doit être apportée aux besoins spécifiques des femmes, en particulier en ce qui concerne la santé reproductive.

La CCDH salue vivement l'initiative du Planning familial d'offrir un lieu de rencontre neutre (« *Café Santé* ») pour les femmes où elles peuvent recevoir des informations en matière de santé sexuelle et affective¹³³. En principe, ces rencontres ont lieu dans les locaux du Planning familial, mais peuvent également se tenir exceptionnellement dans les foyers d'hébergement, sur demande de ceux-ci, ce qui permet également aux femmes hébergées dans des foyers isolés de profiter de cette initiative. La CCDH souligne dans ce contexte l'importance accrue d'éviter de placer les personnes dans des foyers éloignés et inaccessibles, sinon de prévoir les moyens suffisants afin de permettre aux femmes intéressées de se déplacer avec aisance et en toute sécurité au Planning familial, sachant qu'à l'heure actuelle, les réunions sont exclusivement tenues à Luxembourg-ville et que l'organisation du trajet s'avère souvent complexe et lourde. Le fait de tenir les rencontres dans les locaux du Planning familial donne aux femmes la possibilité de s'exprimer le plus librement possible, de sortir du foyer, de se libérer d'éventuelles barrières psychologiques, et de se familiariser avec le personnel médical en vue d'éventuelles consultations ultérieures. Ces rencontres dans un environnement sécurisant leur offre la possibilité de renforcer la prise en charge de leur propre santé (« *empowerment* »), le cas échéant en présence d'un traducteur formé par le Planning familial. Libérées des pressions de la communauté, les femmes souvent polytraumatisées

¹³² Voir notamment Parlement européen, *Résolution sur les réfugiés : inclusion sociale et intégration sur le marché du travail*, 5 juillet 2016,

Considérant T.

¹³³ Financement OLAI / Fonds européen.

racontent leurs histoires douloureuses vécues, leur intimité et apprennent qu'elles ont un droit à la santé. L'offre du Planning familial s'adresse aux occupantes de tous les foyers mais est ouverte également aux hommes et répond à leur demande en matière de santé sexuelle et affective, de traitement de maladies sexuelles et de contraception.

La CCDH salue la formation suivie par la « *majorité des collaborateurs de l'OLAI* » sur les mutilations génitales féminines¹³⁴. La CCDH encourage la poursuite des efforts de formation.

La CCDH se fait écho de difficultés rencontrées à organiser des consultations médicales. Ces difficultés réduisent considérablement la jouissance effective du droit à la santé. La CCDH exhorte les autorités à simplifier l'organisation des déplacements, notamment pour des visites médicales ou pour participer au *Café Santé*. En outre, elle invite les autorités à considérer de former des interprètes spécialement pour le domaine médical et le domaine de la santé sexuelle et reproductive.

3.3.3. L'éducation et la formation

De l'avis de la CCDH, un accent particulier doit être mis sur la promotion de l'inclusion des femmes dans les programmes d'éducation. Dès leur arrivée, il convient de prendre en compte leur niveau de scolarité et de formation afin de déterminer leurs besoins individuels en formations. Il importe également de déterminer les causes de leur faible participation voire non-participation à certains cours d'ores et déjà proposés.

La CCDH insiste pour qu'une attention particulière soit portée sur la participation des femmes aux cours d'apprentissage des langues. Il convient d'encourager et d'inciter en particulier les femmes analphabètes à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture.

¹³⁴ Voir Réponse commune de Monsieur le Ministre de la Justice, de Madame la Ministre de l'Égalité des Chances et la Santé et de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire n° 3204 du député Fernand Kartheiser au sujet des mutilations génitales féminines, 7 septembre 2017.

¹³⁵ OLAI, *Rapport d'activités 2016*, p. 150.

La CCDH soutient l'organisation de cours d'éducation sexuelle, reproductive et affective dans les classes d'accueil et dans les écoles.

La CCDH encourage aussi les initiatives visant à offrir et promouvoir ces principes dans les foyers. Dans ce domaine, la CCDH relève positivement la tenue d'un projet pilote en 2016 par l'OLAI, le ministère de l'Égalité des Chances et le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse portant « *notamment sur l'égalité des chances entre femmes et hommes* »¹³⁵, mais elle estime que des projets de ce type devraient être pérennisés, plus largement accessibles, voire obligatoires dans tous les foyers. Les programmes de formation pourraient aussi contenir des éléments relatifs à l'égalité entre femmes et hommes et à l'éducation affective et sexuelle.

Finalement, la CCDH salue l'édition de brochures d'information sur le sujet, notamment par des acteurs privés¹³⁶.

3.3.4. L'ouverture d'un dossier individuel

Quand un couple ou une famille arrive et sollicite la protection internationale, la pratique actuelle au ministère consiste à ouvrir un dossier « *famille* » en vue de l'instruction de la demande, le plus souvent au nom du partenaire masculin, lequel est censé présenter la demande pour le compte de la ou des personnes « à sa charge »¹³⁷. Pour ce faire, cette ou ces personnes doivent renoncer à un dossier individuel au profit d'un dossier collectif. La CCDH estime nécessaire que l'ouverture d'un dossier individuel par personne soit le principe.

La CCDH estime que ce critère de dépendance perpétue l'idée que le conjoint est à un niveau inférieur de son partenaire. Par ailleurs, dans un contexte de migration forcée, ce critère est difficilement compréhensible. La

¹³⁶ ASTI, *Petit guide pour comprendre le pays qui vous accueille*, 2016, édité avec le soutien du programme « *Mateneen* » de l'œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte. ASTI, *Informations sur l'entrée et le séjour pour les personnes parlant le farsi*, 2016, édité avec le soutien du MFIGR et le fonds « *AMIF* ».

¹³⁷ Article 5 (2) de la loi asile.

notion de famille ou de communauté serait bien plus adaptée comme critère dans ce contexte.

La CCDH reconnaît l'utilité de traiter dans un dossier conjoint les membres d'une même famille, mais en même temps, elle relève le risque de marginalisation du partenaire féminin dans ce processus. Pire, si la femme fait l'objet de violences de la part de son partenaire, ce n'est certainement pas l'ouverture d'un dossier commun pour l'examen de leur demande de protection internationale qui lui permettra de se libérer de cette situation. Les conditions et le moment dans lesquels une personne « à charge » d'une autre (en général, au moment de l'introduction de la demande, le lendemain de l'arrivée, par la signature d'un document pré-écrit parmi d'autres documents), accepte de voir la demande examinée dans le cadre d'un dossier commun, ne semblent par ailleurs pas suffisantes pour lui permettre de comprendre les réelles conséquences de cette acceptation.

La CCDH invite le législateur à intervenir afin qu'un dossier soit ouvert par demandeur, en liant le cas échéant les dossiers des membres partageant une communauté de vie par une racine commune, ce qui permettrait à chaque personne de présenter individuellement sa demande. Selon les conditions qui seraient fixées dans la loi et qui laisseraient une chance aux victimes de violences de s'en libérer, les dossiers pourraient par la suite être facilement regroupés le cas échéant. Ce changement permettrait de prendre aussi en compte des situations de couples non-mariés et de fratries et établirait une égalité symbolique entre les partenaires d'un couple. Pour la CCDH, cette modification permet de signaler dès l'arrivée que l'égalité entre femmes et hommes est un principe qui régit la société luxembourgeoise et ne se résume pas à une question purement administrative.

La CCDH recommande aussi de s'assurer que tous les entretiens se fassent par un agent du même sexe que celui du demandeur, sans que celui-ci ait à faire une demande explicite en ce sens.

4. Conclusions

Les demandeurs de protection internationale sont directement dépendants des autorités publiques et constituent de ce fait un groupe de personnes nécessitant une attention particulière quant au respect de leurs droits fondamentaux.

La CCDH est convaincue que la qualité d'accueil dans son ensemble peut avoir un impact positif sur l'intégration future des personnes, une fois leur statut de BPI obtenu. Le fait de leur offrir le plus tôt possible un cadre adéquat permet de se concentrer plus rapidement sur les vecteurs d'une intégration réussie des BPI.

La CCDH reconnaît les efforts consentis par les autorités pour loger tous les DPI et BPI. Cependant, elle regrette que de grandes disparités existent quant aux conditions d'hébergement. Certains foyers ne remplissent pas les exigences minimales du droit à un logement convenable.

La CCDH salue les initiatives de la société civile à tous les niveaux. Elle constate que la société civile fournit un effort inestimable dans l'accueil des DPI et BPI, en particulier concernant l'intégration, l'insertion professionnelle et l'accès à la santé. Les initiatives privées semblent combler les lacunes dans la prise en charge des DPI et BPI par les autorités publiques. La CCDH souligne que la responsabilité principale de l'accueil et de l'intégration des DPI et des BPI réside auprès de l'OLAI. Elle estime que le travail de l'OLAI et les initiatives privées doivent fonctionner dans une complémentarité et un soutien mutuel afin d'œuvrer pour un accueil dans la dignité et dans le respect des DPI.

La CCDH reste attentive aux efforts entrepris dans la création de nouvelles structures afin de stabiliser les capacités en matière d'accueil et se montre favorable à l'intention de prévoir des structures plus durables conçues pour un hébergement adéquat¹³⁸. Ainsi, la CCDH soutient les efforts du gouvernement visant à constituer des capacités d'accueil dans des structures d'hébergement respectant les meilleurs standards internationaux. Elle encourage par ailleurs les communes à faciliter l'installation de telles structures et à favoriser le dialogue entre résidents des foyers et la population locale.

¹³⁸ Conseil de Gouvernement, *résumé des travaux*, 28 octobre 2016.

La CCDH convient que le logement est une problématique plus vaste touchant une grande partie de la population. Dans ce contexte, elle estime important de veiller à favoriser une mixité sociale adéquate, y compris des BPI, dans les ensembles immobiliers afin de créer un terreau fertile à l'intégration et à la cohésion avec la société luxembourgeoise.

La CCDH insiste sur l'autonomisation des DPI et regrette que le système actuel rende les DPI entièrement dépendants de la pratique de distribution de bons et de services en nature, non autrement déterminée dans la loi. Elle déplore la difficulté d'accès à l'emploi des DPI.

La CCDH souligne que l'intégration des DPI et BPI est fondamentale pour garantir une insertion sociale réussie. Elle insiste sur la réciprocité des échanges entre la population résidente et les nouveaux arrivants ainsi que sur la nécessité de lancer le processus d'intégration dès l'arrivée.

La CCDH salue les efforts de scolarisation de tous les enfants DPI. Elle insiste sur l'importance de la formation continue, des formations professionnelles et de l'accès à l'éducation supérieure des adultes, en particulier des femmes.

La CCDH rappelle l'importance des procédures qui respectent à la fois les garanties procédurales consenties aux DPI et les exigences de célérité. La durée de la procédure relative à la demande de protection internationale a un impact négatif sur les DPI, peu importe l'issue de la procédure. Dans le même temps, il est primordial de prendre en compte les besoins des personnes vulnérables.

5. Recommandations

Recommandations générales

- La CCDH invite l'OLAI, ainsi que toute autorité, à soutenir pleinement les initiatives privées visant à offrir un accueil adéquat dans toutes ses dimensions. Elle appelle à l'adoption d'une loi pour encadrer ces initiatives.
- La CCDH conseille aux autorités de considérer une refonte du système d'accès aux conditions d'accueil, dans l'optique d'une plus grande indépendance et d'une plus grande autonomie dans la vie

quotidienne d'un DPI ou d'un BPI de manière à favoriser notamment l'accès au travail.

- La CCDH recommande vivement aux autorités de mettre en place une procédure formalisée permettant la détection des personnes vulnérables, le plus tôt possible, et de toute manière avant tout entretien relatif à la demande de protection internationale.
- La CCDH salue l'adoption du PIA et du PAN Intégration. Elle invite les autorités à inclure davantage la société civile dans l'élaboration et la mise en place des deux instruments.
- Relevant en outre l'importance des offices sociaux, la CCDH demande une augmentation sensible des ressources humaines et financières de ces établissements publics afin qu'ils puissent assurer au niveau national une égalité de traitement dans l'attribution de l'aide sociale.
- La CCDH invite le législateur à rouvrir l'accès à l'assistance judiciaire pour toute démarche ou procédure en relation avec la demande de protection internationale.

Logement

- La CCDH invite les autorités à établir des hébergements salubres, stables, sécurisés et accessibles. Elle les invite à établir des standards minimaux en matière de logement et à remettre en état, sinon à fermer, les foyers qui ne répondent pas à ces critères.
- La CCDH propose de faire un recensement des logements étatiques et paraétatiques non occupés et d'engager des travaux de rénovation nécessaires pour agrandir le parc des logements sociaux et y réserver des places pour les BPI.
- La CCDH invite les autorités à reconsidérer leur politique d'accès aux foyers afin de permettre des échanges plus aisés entre personnes privées et de faciliter le travail des journalistes.
- La CCDH estime que des mesures doivent être envisagées pour réduire la promiscuité dans les chambres et créer les conditions favorables au respect du droit à la vie privée, peu importe le lieu d'hébergement.
- La CCDH invite les autorités à favoriser l'autonomisation des résidents des foyers, notamment en les impliquant dans les

décisions concernant l'organisation de la vie quotidienne, comme la préparation des repas et l'aménagement des lieux de vie commune.

- La CCDH recommande aux autorités de réduire au strict minimum la fréquence des transferts entre différents centres afin de garantir une stabilité d'hébergement aux résidents et de favoriser leur intégration sociale. Elle exhorte les autorités à toujours inclure en amont les personnes concernées dans le processus décisionnel.

Santé

- La CCDH encourage la poursuite des efforts en matière d'accès aux services de santé.
- La CCDH invite le gouvernement à veiller à ce que la prise en charge en matière de santé mentale soit intégrée dans le système de santé général afin de ne pas créer un système de santé à deux vitesses.
- La CCDH insiste sur la détection des besoins psychologiques et sur la prise en charge le plus tôt possible, au plus tard lors du premier examen médical.
- Dans le contexte du droit d'accès à l'information, la CCDH encourage les autorités à garantir la disponibilité des documents pertinents dans les langues comprises par les résidents et à faciliter l'accès à des interprètes lors des consultations médicales. Elle exhorte encore les autorités à simplifier l'organisation des déplacements.

Travail et formation/vie professionnelle

- La CCDH exhorte le législateur à revoir et alléger les conditions d'accès au marché du travail des DPI.
- La CCDH encourage les autorités à promouvoir toutes les initiatives permettant de préparer les DPI à une vie active, que ce soit au Luxembourg ou à l'étranger, voire dans leur pays d'origine.
- En particulier, la CCDH incite le gouvernement à soutenir l'accès à des stages en entreprises, l'inclusion dans des formations et à faciliter les collaborations avec la société civile.

Mineurs

- La CCDH demande à ce que tous les mineurs non-accompagnés soient transférés dans des structures dédiées et gérées par les organismes spécialisés.
- La CCDH invite les autorités à continuer leurs efforts pour la scolarisation des mineurs au sein du cycle scolaire normal. Elle rappelle que l'encadrement scolaire dans des classes spécifiques devrait être transitoire.

Femmes

- La CCDH souligne qu'une attention particulière doit être apportée aux besoins spécifiques des femmes afin de rendre effective l'égalité entre femmes et hommes. Il est primordial de favoriser leur pleine participation aux cours de langues, aux activités sociales et aux différentes formations.
- Dans ce contexte, la CCDH soutient les efforts pour créer un espace de parole et de développement dédié aux femmes.
- La CCDH invite les autorités compétentes à mieux prendre en compte les besoins spécifiques des femmes dans les foyers, en particulier en matière de sécurité, d'intimité et de soutien à l'insertion sociale.
- La CCDH invite le gouvernement à prendre encore davantage en compte les besoins spécifiques des femmes, en particulier en matière de santé sexuelle et reproductive.

- La CCDH recommande l'ouverture d'un dossier individuel par personne afin de permettre aux victimes de violences de s'en libérer.

Prise de position de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) par rapport aux récents communiqués de presse du Ministère des Affaires étrangères et européennes en relation avec le rapport de la CCDH sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) entend prendre position par rapport aux communiqués de presse du Ministère des Affaires étrangères et européennes du 28 novembre et 12 décembre 2018.

1) La pratique des examens médicaux pour déterminer l'âge des demandeurs de protection internationale (DPI)

Premièrement, la CCDH se permet de rappeler qu'aucune des procédures utilisées actuellement ne permet de déterminer l'âge exact d'une personne et qu'il existe toujours une marge d'erreur non négligeable. Ces différentes méthodes, dont notamment le test osseux, sont très controversées et régulièrement critiquées à cause de leur manque de fiabilité.¹

Dans ce contexte, la CCDH tient à préciser que contrairement à l'affirmation du Ministère, la fiabilité des examens médicaux utilisés pour la détermination d'âge est également remise en cause par les juridictions administratives luxembourgeoises.² A titre d'exemple, en ce qui concerne les tests osseux, il a été dit : que « *conformément à la jurisprudence de la Cour administrative citée par la partie demanderesse [...] les résultats de telles expertises sont à prendre avec précaution* ». ³

En ce qui concerne plus particulièrement l'examen des organes génitaux, la CCDH souligne que de toutes les méthodes pour la détermination de l'âge, l'évaluation de la maturité sexuelle est considérée être la moins précise.⁴ Celle-ci comporte une marge d'erreur importante et elle est considérée inefficace au-delà de l'âge de 13 ans et « *ne convient donc pas pour déterminer si l'âge d'un individu est supérieur ou inférieur à 18 ans* ». ⁵

¹ CCDH, avis 04/2015 sur le projet de loi 6779 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, p.8, doc.parl. 6779/07 ; Collectif Réfugiés Luxembourg, Avis sur le projet de loi 6779 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, Doc.parl. 6779/02 ; Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand, *Rapport 2018*, pp. 15 et suivantes ; Parlement européen, Rapport sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne, 26 août 2013, (2012/2263(INI)) ; Carnet des droits de l'homme du Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, « Les méthodes d'évaluation de l'âge des migrants mineurs doivent être améliorées », 2011 ; Pour la France, voir : CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national- Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014; Comité consultatif national d'éthique 23 juin 2005, *Avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques* ; Nations unies, Comité des droits de l'enfant 22 juin 2009, 51ème session, Observations finales : France, CRC/C/FRA/CO/4, § 87.

² Voir dans ce sens : Tribunal administratif, décisions du 18 décembre 2014 (n°34466 du rôle), du 17 septembre 2014 (34243 du rôle), ou encore du 5 juillet 2017 (n°39883 du rôle), Cour administrative, arrêt du 25.07.2012 (n°30869C du rôle).

³ Jugement du 17.09.2014 du Tribunal administratif (rôle 34243)

⁴ EASO, *Practical Guide on age assessment*, 2018, p. 56 : « *Evaluating sexual maturity has a wide margin of error. Of the forensic methods analysed, trying to estimate the age on the basis of physical traits is the least accurate* ».

⁵ Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), *Rapport de l'EASO sur la détermination de l'âge*

Cette pratique est critiquée de manière régulière, aussi bien au niveau national⁶ qu'au niveau européen et international.⁷ Plusieurs instances internationales recommandent de renoncer à l'examen des organes génitaux dans le cadre de la détermination de l'âge des demandeurs d'asile. Ainsi, dans une résolution de 2017, l'Assemblée plénière du Conseil de l'Europe invite les Etats membres « à *interdire, dans tous les cas, l'utilisation d'examens physiques de maturité sexuelle aux fins de déterminer l'âge d'enfants migrants non accompagnés et séparés* ». ⁸

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), que le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) mentionne dans sa prise de position, recommande également dans son récent guide sur la détermination de l'âge dans les procédures d'asile de renoncer à l'examen des organes génitaux.⁹

Alors que le Ministre indique suivre le modèle allemand, la CCDH tient à attirer son attention sur le fait que la procédure utilisée en Allemagne, qui comprend aussi un examen des organes génitaux de l'enfant dans le cadre de l'examen physique, a été assimilé à un traitement inhumain et dégradant par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies en 2014.¹⁰

En outre, la CCDH ne partage pas l'avis du Ministre que le test en question n'est pas intrusif. Elle souligne que de nombreux demandeurs de protection internationale ont vécu des violences et ont souvent subi des traumatismes dans leur pays d'origine et/ou pendant leur trajet les ayant conduits au Luxembourg. Dans ce contexte, elle se montre préoccupée par le caractère potentiellement traumatisant de cette méthode qui comprend, pour le moins, une « inspection visuelle » des organes génitaux de la personne examinée.

Si, comme le Ministre l'indique dans sa prise de position, aucune photo n'est prise depuis 2017, les personnes ne sont pas touchées et que, selon un médecin du Laboratoire national de santé¹¹, uniquement un bref regard est jeté (« *einmal kurz die Unterhose lüften* ») la CCDH ne comprend pas comment un tel examen pourrait mener à un résultat fiable.

en Europe, décembre 2013, p.33 ; Separated Children in Europe Programm, *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, 2012, p.17

⁶ Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand, *Rapport 2018*, pp. 109 et suivantes

⁷ Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), *Practical Guide on age assessment*, Second edition, 2018 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2195 (2017), *Enfants migrants non accompagnés: pour une détermination de l'âge adaptée à l'enfant* ; EASO, *Rapport de l'EASO sur la détermination de l'âge en Europe*, décembre 2013 ; UNICEF, *La détermination de l'âge - Note technique*, 2013 ; Separated Children in Europe Programm, *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, 2012

⁸ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2195 (2017), *Enfants migrants non accompagnés: pour une détermination de l'âge adaptée à l'enfant*

⁹ EASO, *Practical Guide on age assessment*, 2018 : « *For this reason, no method requiring nudity or the observation or examination of genitalia as the sexual maturity observation should be applied for the purpose of age assessment.* »

¹⁰ Nations unies, Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant les troisième et quatrième rapports périodiques de l'Allemagne, soumis en un seul document*, 25 février 2014, CRC/C/DEU/CO/3-4, §68.

¹¹ Radio 100,7, Emission Panorama du 29 novembre 2018, <https://www.100komma7.lu/podcast/230777>.

Quant à l'affirmation qu'aucune pression n'est exercée sur les personnes, la CCDH a été informée que certaines personnes sous examen auraient été averties que si elles refusaient cet examen, elles n'obtiendraient pas le statut de réfugié ou de protection subsidiaire. Alors que la loi prévoit que le refus de se soumettre à l'examen ne peut pas être utilisé comme seul motif d'une décision de rejet de la demande de protection internationale,¹² en pratique ce refus risque de contribuer à la prise de décision en leur défaveur. Par conséquent, peut-on réellement parler d'absence de pression et de libre consentement ?

En outre, la CCDH ne peut pas accepter l'affirmation du Ministre qu'« *aucun vrai mineur n'a jamais dû se soumettre à cet examen* ». Dans ce contexte, elle se réfère à un jugement du 19 juin 2018 du Tribunal administratif, dans lequel les examens de détermination de l'âge du requérant ont été effectués au cours de l'année 2018. Dans ce jugement, le Tribunal a estimé que « (...) si les conclusions de l'expertise relatives à l'âge du demandeur s'appuient, outre sur des tests osseux, également sur le développement des signes sexuels extérieurs distinctifs ainsi que sur un examen du développement des dents, il n'en reste pas moins qu'il y a lieu d'admettre une certaine marge d'erreur dans l'estimation en fonction des origines de l'intéressé, le rapport d'expertise précité ne retenant la majorité du demandeur qu'avec une certitude de l'ordre de 50 à 90 %. » Par conséquent, le Tribunal est arrivé à la conclusion **qu'on ne pouvait pas exclure avec certitude la minorité** du requérant et que le doute devait lui bénéficier.

Finalement, la CCDH a été surprise que le Ministre justifie la pratique de l'examen des organes génitaux en soulignant que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe n'avaient pas participé au rapport de 2017 et que d'autres Etats Membres de l'Union européenne pratiquaient des méthodes similaires. La CCDH maintient sa position et réitère sa question de savoir si le Luxembourg voulait vraiment figurer parmi ces 7 Etats membres qui pratiquent des « *méthodes similaires* » ou parmi les 21 ne le faisant pas.

En conclusion, la CCDH invite le Ministre à s'inspirer de la législation française¹³ et d'abandonner cette méthode une fois pour toutes.

2) Les conditions matérielles d'accueil et l'utilisation de bons

La CCDH se permet de clarifier que dans son rapport elle regrette avant tout l'absence de **procédure transparente et claire** quant à l'octroi des bons liés aux dépenses de santé, d'hygiène personnelle et intime, et aux besoins des enfants, qui est utilisé pour pallier l'insuffisance de l'allocation mensuelle.

D'après les informations recueillies par la CCDH, l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) décide des besoins spécifiques d'une personne ou d'une famille, et fournit des aides ponctuelles en nature à travers un système de bons,

¹² Article 20 (5) c) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et la protection temporaire.

¹³ Voir article 388 du Code civil français : « *En cas de doute sur la minorité de l'intéressé, il ne peut être procédé à une évaluation de son âge à partir d'un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires* ».

distribués par les assistants sociaux de l'OLAI.¹⁴ La question qui s'impose est de savoir comment ce système fonctionne en pratique - y-a-t-il des critères de sélection clairs et transparents pour déterminer l'éligibilité et surtout le montant ou la valeur de ces bons ? La CCDH a constaté qu'à l'heure actuelle, il n'y a aucune réglementation y relative, et qu'il ne peut être exclu que certains bons soient en pratique utilisés comme « récompenses » comme cela fut rapporté à la CCDH. La CCDH estime donc nécessaire d'y remédier et de prévoir des règles transparentes et claires afin d'assurer à tous un traitement équivalent, qui ne doit notamment pas dépendre du lieu de résidence, voire varier d'un foyer à un autre.

La même problématique se pose notamment pour les bénéficiaires de protection internationale (BPI) et les aides matérielles pouvant être perçues. Ces montants dépendent largement des moyens financiers des communes et de leurs offices sociaux respectifs.¹⁵ La CCDH rappelle dans ce contexte que l'égalité de traitement de tous les bénéficiaires de protection internationale doit être garantie.

De manière plus générale, la CCDH rappelle que le recours extensif à un tel système de bons génère une grande dépendance et, partant, une perte d'autonomie des DPI. Ainsi, la CCDH estime que le fonctionnement du système de bons et la fourniture d'un grand éventail de prestations en nature ne facilitent ni l'autonomie, ni l'indépendance des DPI. C'est pour cette raison que la CCDH estime qu'il convient d'engager une réflexion autour de la nécessité pour les DPI de disposer de ressources propres.

3) Stabilité de l'hébergement et transferts

En ce qui concerne la problématique de la stabilité des hébergements des DPI et BPI, la CCDH a surtout relevé le **manque de communication en cas de décision de transfert**. La CCDH peut comprendre que des transferts soient nécessaires et salue que les considérations sociales, l'unité familiale et avant tout l'intérêt supérieur de l'enfant soient pris en compte pour toute décision de transfert. La prise en compte de ces considérations doit cependant aller de pair avec une information et participation adéquate des personnes concernées.

Dans tous les cas où un transfert s'avère donc inévitable ou est demandé par un résident, la CCDH exhorte les acteurs à **inclure bien en amont les personnes concernées dans le processus décisionnel** menant à un transfert vers une autre structure. Les critères de transfert devraient être plus transparents et il convient également de tenir informés les requérants de tout refus de transfert. Ceci est d'ailleurs aussi relevé par l'Ombudsman¹⁶ et par l'Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand.¹⁷

¹⁴ Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, OLAI, *Tout savoir sur l'accueil de demandeurs de protection internationale et de réfugiés reconnus dans ma commune*, Février 2018, <http://www.olai.public.lu/fr/actualites/2017/02/espace-communes/tout-savoir-sur.pdf> : « Seul l'assistant(e) social(e) et les agents administratifs de l'OLAI sont compétents pour délivrer les bons et les aides en nature ou en espèce. »

¹⁵ Voir la [loi](#) modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et le [règlement](#) grand-ducal du 8 novembre 2010.

¹⁶ Ombudsman, Rapport d'activité 2016, p. 33.

¹⁷ Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand, *Rapport 2017 sur les Droits de l'Enfant et les enfants en situation transfrontalière et internationale*, pp.15 et suivantes, et p.102.

4) L'accès aux structures d'hébergement

La CCDH se doit de préciser qu'elle n'a pas préconisé un accès libre à tous aux structures d'hébergement. Ce que la CCDH a regretté dans son rapport c'est que **les règlements d'ordre intérieur (« ROI ») trop stricts de certains foyers risquent de renforcer le confinement et l'isolement** des personnes vivant dans les centres d'hébergement. Ainsi, des résidents se sont plaints de ne pas avoir la possibilité de s'échanger librement dans leur lieu d'habitation¹⁸, avec des personnes tierces, y inclus des membres de famille, et d'être limités dans leurs déplacements à l'extérieur à cause de contraintes liées à des exigences organisationnelles, comme par exemple des horaires de repas trop rigides ou des règles strictes sur la libre circulation.¹⁹

Alors que la CCDH soutient avec vigueur la protection du droit à la vie privée, l'intimité et la protection des personnes hébergées, et l'inviolabilité du domicile, elle est d'avis que de tels ROI trop rigides sont en réalité contraires aux objectifs poursuivis. Si les directions des foyers doivent certes contrebalancer les différents intérêts des résidents, les ROI ne doivent pas glisser vers l'arbitraire. Ainsi, toute restriction des droits fondamentaux devrait être proportionnelle et appréciée au cas par cas. Il est nécessaire de prévoir des exceptions, notamment en ce qui concerne les horaires et les locaux de visite. Dans ce contexte, il peut aussi être nécessaire de prévoir des lieux pouvant être utilisés en dehors des horaires réglementaires, sans risque de perturbation pour les autres résidents.²⁰

Par ailleurs, les foyers et les logements sont en principe à considérer comme le domicile des DPI et BPI, et en tant que tels, en principe inviolables. Refuser l'accès au foyer ou à la chambre ne peut donc être justifié que dans des cas exceptionnels dûment justifiés.²¹ De même, des fouilles et inspections sont en principe interdites, sauf en cas de danger grave et imminent et/ou en présence d'une ordonnance de perquisition. Un ROI ne peut pas déroger à ces principes.

En outre, la CCDH insiste dans son rapport à ce qu'un **accès raisonnable soit accordé aux journalistes** à la fois aux locaux et aux résidents qui le souhaitent. Actuellement, cet accès n'est pas garanti. Cette situation non-transparente ne saurait être justifiée par des prétendues considérations relatives à la vie privée des habitants - dans un tel cas, leur accord devrait être suffisant pour éliminer ces soucis. L'accès de la presse est primordial pour veiller au respect des conditions d'accueil, reporter

¹⁸ Voir notamment l'exemple d'un ROI de l'OLAI de 2016 : « *Les visites de tierces personnes (membres de famille, amis, ...) peuvent avoir lieu entre 9h00 et 21h00 à des endroits prévus à cet effet, sauf indication contraire.* ».

¹⁹ Voir le ROI de l'OLAI de 2016 : « *Est inscrit comme absent, tout occupant n'étant pas rentré au foyer à minuit. A des fins de contrôle et de gestion, l'occupant est tenu de signaler préalablement les dates auxquelles il sera absent au gestionnaire de la structure. Après 5 nuits d'absences par mois, l'occupant doit, pour toute nouvelle nuit d'absence, demander l'autorisation préalable de l'assistant(e) social(e) de référence. En cas d'absence non autorisée, l'occupant n'a plus accès à sa chambre. Il est interdit de passer les nuits dans une chambre ou structure autre que celle qui a été attribuée à l'occupant.* »

²⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte, *Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten- Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete*, Analyse, octobre 2018, p. 22.

²¹ *Ibid*, « *Ein Hausverbot ist in der Regel erst dann angemessen, wenn der Betrieb beziehungsweise das Zusammenleben in der Einrichtung insbesondere durch beleidigendes, bedrohendes oder aggressives Verhalten nachhaltig gestört wird* », pp. 25-26.

des problèmes éventuels et donner une voix aux DPI et BPI. Refuser l'accès même en cas d'accord du résident constitue une restriction de la liberté de presse.²²

La CCDH plaide par conséquent pour une révision des ROI à la lumière des droits fondamentaux.

5) Procédure interne pour l'identification des personnes vulnérables

Comme déjà invoqué dans son rapport, la CCDH se félicite de la coopération du Ministère avec les ONG et de ses efforts en la matière. Or, il ne ressort pas clairement de la prise de position du MAEE si des procédures d'identification sont prévues notamment par le biais d'instructions, de circulaires ou directives administratives, ou si le MAEE continue à compter principalement, voire exclusivement sur les ONG et la société civile.

La formation du personnel sur la traite des êtres humains, les mutilations génitales féminines et les identités LGBTI est vivement saluée par la CCDH. Elle se permet de souligner l'importance de la formation en matière d'interculturalité, la sensibilisation au sein des foyers et les mesures concrètes visant à protéger les personnes vulnérables. Elle rappelle dans ce contexte notamment l'importance de mettre en place des garanties procédurales spéciales et concrètes permettant par exemple au DPI de disposer de plus de temps pour présenter les éléments à l'appui de sa demande.

La CCDH s'interroge finalement sur l'affirmation selon laquelle la détection des signes de vulnérabilités serait faite dès la « *prise en charge* » - elle rappelle dans ce contexte que la détection devrait déjà être effectuée avant tout entretien et que cette procédure de détection est trop longue et peut durer le cas échéant jusqu'à 21 mois. Selon les témoignages recueillis par la CCDH, certains DPI auraient sollicité des examens médicaux pour obtenir la certification de leurs signes de torture ou de persécution physiques et/ou psychologiques, sans réaction de la part du Ministère. Ces personnes auraient par conséquent recouru au service de certaines ASBL qui ont soit pris en charge les frais des examens de médecins et/ou de thérapeutes privés, soit les ont orientées vers des bénévoles. La CCDH rappelle que l'article 16 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et temporaire prévoit que ces examens médicaux prennent « *en compte le Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, arrêté par le protocole d'Istanbul de 1999* ». Au vu de ce qui précède, elle s'interroge si cette disposition est respectée en pratique.

6) La promiscuité et manque d'autonomie dans les structures d'hébergement, dont l'impossibilité de cuisiner dans certaines des structures

La CCDH se réjouit de l'affirmation du MAEE que les foyers futurs contiendront des cuisines communes. Néanmoins, le problème ne sera pas résolu par cette mesure : qu'en est-il des foyers existants ? La CCDH souligne l'importance de veiller à ce que les conditions d'accueil soient équivalentes dans tous les foyers afin d'éviter des traitements inégaux entre les habitants en fonction de leur lieu de résidence.

²² *Ibid*, p. 21.

7) Remarques finales

L'intérêt porté à la question de l'accueil et de l'intégration des DPI et BPI, et l'engagement du MAEE et de tous les acteurs de la société civile impliqués sont fortement appréciés par la CCDH. L'objectif du rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale publié par la CCDH n'est pas une discréditation du travail du MAEE, loin de là, mais l'amélioration de l'accueil des DPI et BPI ici au Luxembourg. Ses membres sont conscients que la matière est complexe et qu'il n'y a pas toujours de solutions ou alternatives faciles aux questions et problématiques. Cette affirmation vaut tant pour les points soulevés par le MAEE dans sa prise de position du 13 décembre 2018, mais aussi pour les autres points mentionnés dans le rapport de la CCDH. Néanmoins, la CCDH reste convaincue que les autorités en charge de ce dossier parviendront moyennant des efforts supplémentaires et un discours constructif et grâce à la participation de tous les acteurs actifs dans ce domaine à créer un cadre adéquat et humain pour accueillir et intégrer celles et ceux qui ont besoin de notre solidarité.

Luxembourg, le 20 décembre 2018

3. Communiqués

Communiqué sur la faible représentation des femmes au parlement, 27/11/2018

En 2018, un an presque jour pour jour avant le centenaire de l'égalité politique des femmes au Luxembourg, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) regrette que le pays se situe avec un taux de 20% de femmes à la traîne en matière de représentativité à la Chambre des députés.

Ce résultat est d'autant plus étonnant que les élections parlementaires récentes furent les premières où la désignation obligatoire de 40% de femmes par liste électorale a été imposée. Il est évident que l'instauration de quotas et une campagne de motivation à l'égard des femmes – largement basée sur des stéréotypes féminins dépassés – ne sont qu'un cache-misère et n'ont pas porté leurs fruits.

En effet, même si la mise en place de quotas a prouvé son efficacité dans de nombreux pays, elle ne peut à elle seule s'attaquer à la racine du problème. Elle ne peut porter ses fruits que si elle est accompagnée par une réelle volonté d'appui de la part de la société en général et des partis politiques, des médias et du gouvernement en particulier.

La sous-représentation flagrante des femmes à la Chambre n'est, d'après la CCDH, donc pas uniquement un problème de quotas, de communication ou de vote, mais résulte essentiellement de l'absence d'une politique cohérente et générale en matière d'égalité telle que pratiquée depuis des décennies dans d'autres pays. Au lieu de mettre en cause une politique d'activisme ponctuel et souvent paternaliste, on tente d'expliquer – comble de l'ironie – le faible score des femmes aux élections par la notion de « compétence » comme si les hommes politiques élus étaient immunisés contre la médiocrité et l'incompétence.

La CCDH souligne qu'il est d'ailleurs difficile de juger de la compétence des femmes, si elles sont privées de forum et réduites au silence. Le fait que la composition des groupes de travail mis en place en vue de la formation du nouveau gouvernement est à majorité d'hommes n'est qu'un exemple parmi d'autres qui illustre parfaitement l'absence de volonté de la part des partis politiques et du gouvernement à réellement impliquer les femmes et à leur reconnaître leurs compétences.

Si nous souhaitons faire évoluer notre société dans le respect de sa diversité, il est urgent que le prochain gouvernement mette en place une véritable politique transversale en matière d'égalité : celle-ci sera axée sur l'éducation, la formation et la communication. Il s'agit de déconstruire des stéréotypes, souvent ancestraux, liés au rôle de la femme et de l'homme et cela à tous les niveaux. L'objectif est de réaliser une société plus égalitaire qui permette à chacun et chacune de s'y retrouver.

Dans ce contexte, la CCDH rappelle que le Luxembourg a pris plusieurs engagements dans ce sens au niveau des Nations-Unies et du Conseil de l'Europe.

Parmi les objectifs du développement durable à atteindre jusqu'en 2030, il s'agira de « (...) *garantir l'égalité d'accès des femmes (...) à la représentation dans les processus de prise de décisions politiques et économiques nourrira l'instauration d'économies durables et sera bénéfique aux sociétés et à l'ensemble de l'humanité.* (...) ».

« Assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique » est l'un des cinq domaines prioritaires déterminés dans le cadre de la stratégie pour l'égalité entre les hommes et les femmes du Conseil de l'Europe. Ce dernier « encourage les États membres à adopter une approche globale et intégrée de l'égalité, leur apporte un soutien et des orientations et met à leur disposition des organes institutionnels et des mécanismes internes pour faire face aux enjeux de la mise en œuvre de normes dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

100 ans après l'instauration de l'équivalence des droits politiques entre les hommes et les femmes au Luxembourg, la CCDH souligne qu'il est temps d'instaurer une véritable politique d'égalité telle que recommandée dans les observations finales des 6^e et 7^e rapports périodiques du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes du 14 mars 2018: le Luxembourg y est incité « [à] revoir son approche de la législation, des politiques et des programmes en appliquant une démarche cohérente, intersectorielle et soucieuse de la problématique hommes-femmes (...) et à garantir l'égalité dans les résultats. »

Communiqué commun de la Commission consultative des Droits de l'Homme et de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand sur la pratique des signalements des enfants à besoins spécifiques, 19/10/2018

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) et l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) ont pris connaissance d'une pratique inquiétante et surprenante dans le système scolaire luxembourgeois : les victimes en sont des familles qui ont des **enfants avec des besoins spécifiques**.

Face au refus des parents de se conformer aux « recommandations » des autorités scolaires d'orienter leurs enfants vers des établissements d'éducation différenciée lorsque ceux-ci risquent de poser ou posent des difficultés dans l'enseignement normal, il est arrivé que les parents ont subi d'importantes pressions qui ont été jusqu'à les menacer de faire un **signalement au juge de la jeunesse**. Nous avons connaissance de cas où un tel signalement a été fait.

Dans son Rapport de 2016 portant sur la situation des enfants à besoins spécifiques, l'ORK avait déjà relevé la **communication difficile entre professionnels¹ et parents**, accentuée par la difficulté des professionnels « à se coordonner pour élaborer un projet de prise en charge qui réponde aux besoins de l'enfant » - le tout au préjudice de la famille : « Le signalement (...) s'abat sur la famille, qui se trouve alors complètement dépossédée de la situation du fait qu'elle perd automatiquement son autorité parentale. Les parents ont le sentiment que les professionnels les tiennent à distance ou les écartent, qu'on les tient pour responsables de toutes les souffrances de leur enfant, alors qu'ils voient des professionnels qui, eux aussi, ont souvent beaucoup de mal pour encadrer et soigner leur enfant. »²

¹ Les enseignants, les professionnels du secteur médical et les intervenants du secteur psycho-socioéducatif

² Rapport 2016 de l'ORK, page 76

Il faut savoir qu'un signalement est uniquement justifié dans les cas où l'intégrité physique ou psychique d'un enfant est en danger et qu'il y a une urgence à faire intervenir une autorité judiciaire. Un signalement n'est fait qu'en cas d'absolue nécessité et ne peut être conçu comme menace ou sanction contre des parents « désobéissants ». Il doit demeurer une mesure de dernier recours, prise dans le seul intérêt de l'enfant.

Faire intervenir une instance judiciaire dans ces cas de figure est inacceptable d'un point de vue humain et juridique.

L'ORK et la CCDH rappellent que le Grand-Duché de Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées. En vertu de l'article 24 de la Convention, les enfants avec des besoins spécifiques ne doivent pas être exclus du système d'enseignement général, et doivent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès à un **enseignement inclusif**. Pour y parvenir l'accent doit être mis sur la formation et la sensibilisation des enseignants et la mise en place d'aménagements en fonction des besoins de chacun.

Le choix des parents quant au type d'enseignement pour leurs enfants devrait être prépondérant et ne devrait pas être remis en cause avec légèreté.

L'une des raisons majeures pour le refus de certains établissements scolaires d'offrir aux enfants avec des besoins spécifiques une scolarisation est certainement le manque de ressources. L'ORK et la CCDH plaident pour une attribution de **ressources humaines adéquates aux établissements scolaires**, un **allègement de la charge administrative** pesant sur les enseignants et une plus grande **sensibilisation quant aux droits** des parents et enfants.

Dans ce même contexte, les deux organismes soulignent l'importance de formations en matière de handicap dans la **formation initiale et continue** des enseignants et des éducateurs et ceux-ci devraient avoir la possibilité d'échanger leurs expériences. Ils recommandent par ailleurs **d'améliorer l'intervention précoce** afin de garantir une prise en charge efficace et adéquate des enfants à besoins spécifiques dès leur plus jeune âge, tel que mentionné déjà dans le plan d'action du Gouvernement de 2012.³

Finalement, l'ORK et la CCDH se félicitent de la mise en place d'un **médiateur scolaire** qui devrait permettre de trouver d'autres voies de communications que celles qui sont choisies dans ces cas-ci. Pour garantir son efficacité, les parents, éducateurs et enseignants doivent être suffisamment informés de l'existence et du fonctionnement de ce service.

En conclusion, l'ORK et la CCDH font appel au Ministère et à tout acteur concerné de mettre fin aux menaces ainsi qu'aux signalements, d'adopter toute mesure nécessaire afin de respecter les droits à une éducation inclusive des enfants et de créer les conditions pour qu'un dialogue constructif puisse se faire entre les autorités scolaires et les parents.

³ Plan d'action du Gouvernement luxembourgeois pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, mars 2012

4. Autres publications

DOCUMENT DE REFLEXION

Droits des personnes en situation de handicap Les institutions et organismes de défense des droits des personnes handicapées

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) salue les efforts qui ont été faits par le gouvernement depuis la ratification de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (ci-après dénommée « Convention »). Le Comité des droits des personnes handicapées, qui a analysé la situation des personnes handicapées au Luxembourg en août dernier, a lui aussi souligné dans ses conclusions¹ toute une série d'aspects positifs, qui témoignent de la volonté d'agir dans le domaine du handicap et montrent que le gouvernement prend au sérieux ses obligations internationales.

I. L'architecture actuelle des institutions et organismes de défense des droits des personnes handicapées

Une question qui, d'après la CCDH, mérite une réflexion plus profonde est celle de l'architecture actuelle des organes en charge des droits des personnes en situation de handicap, sur laquelle la CCDH souhaiterait lancer un débat. Il s'agit notamment de la mise en œuvre de l'article 33 de la Convention sur l'application et le suivi de cette Convention au niveau national et plus particulièrement du paragraphe 2 de cet article, qui se réfère aux mécanismes nationaux de promotion, de protection et de suivi :

« Les États Parties, conformément à leurs systèmes administratif et juridique, maintiennent, renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme. »²

1. La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) et le Centre pour l'égalité de traitement (CET) comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi de la Convention

L'article 2 de la loi du 28 juillet 2011 portant approbation de la Convention³, désigne la CCDH et le CET comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi, tel que prévu à l'article 33.2 de la Convention.

Les deux institutions sont ainsi chargées de sensibiliser et d'informer sur la Convention, d'analyser la conformité de la législation nationale à la Convention et de participer à des échanges et rencontres avec les organisations des personnes

¹ CRPD/C/LUX/CO/1/

² CRPD, art. 33§2

³ **Art. 2.** La Commission consultative des Droits de l'Homme et le Centre pour l'égalité de traitement sont désignés comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi d'application, prévus à l'article 33, paragraphe 2 de la Convention.

handicapées et d'autres acteurs de la société civile.

La CCDH ne peut pas traiter des plaintes individuelles. Le CET, quant à lui, est un organe de lutte contre les discriminations, qui, d'une part, fait la promotion et le suivi de la Convention, et, d'autre part, traite des plaintes de personnes qui s'estiment victime d'une discrimination basée sur leur handicap. Néanmoins, le CET ne peut pas ester en justice et a très peu de ressources humaines ce qui pose un problème à la mise en œuvre de sa mission de traiter des cas individuels.

2. Le médiateur⁴ comme mécanisme national indépendant de protection des droits de la personne handicapée

S'agissant du médiateur, qui est désigné comme mécanisme national indépendant de protection des droits des personnes handicapées par la loi du 28 juillet 2011⁵, la CCDH relève que le médiateur n'est compétent que pour les discriminations qui concernent les administrations du secteur public.⁶ Par exemple, un litige relevant des droits d'une personne handicapée vivant dans une institution privée – et la plupart de ces institutions au Luxembourg ont un statut privé – ou louant un appartement dans une habitation privée, ne peut être traité de la même manière qu'un litige se produisant dans un établissement doté d'un statut public. Il y a ainsi une différence de traitement entre les secteurs public et privé.

L'article 6 de la loi du 28 juillet 2011 précise certes que le médiateur « *peut transmettre une réclamation à une autre autorité indépendante investie d'une mission de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* », encore faut-il qu'une telle autorité puisse exister et traiter les dossiers de personnes s'estimant lésées.

Même si « *toute association sans but lucratif d'importance nationale dont l'activité statutaire consiste à combattre la discrimination et qui remplit certaines conditions fixées par la loi, peut exercer devant les juridictions civiles ou administrations les droits reconnus à la victime d'une discrimination* »⁷, la CCDH souligne qu'il n'y a pas au Luxembourg d'organisme indépendant de défense des droits de l'Homme qui a le droit d'agir en justice. La CCDH regrette dans ce contexte que le gouvernement n'ait pas

⁴ Loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur

⁵ **Art. 3.** *Le médiateur est désigné comme mécanisme national indépendant de protection des droits de la personne handicapée au sens de l'article 33, paragraphe 2 de la Convention. Dans le cadre de cette mission, il est chargé de défendre et de protéger les droits et libertés des personnes handicapées garantis en vertu de la Convention.*

Art. 4. *Le médiateur peut être saisi par toute personne handicapée qui estime que ses droits et libertés garantis en vertu de la Convention ne sont pas respectés. Il peut également être saisi par les représentants légaux de la personne handicapée ou par les associations reconnues d'utilité publique qui œuvrent en matière de protection des personnes handicapées.*

(...)

⁶ Il a pour « *mission de recevoir, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations des personnes visées à l'article 2, paragraphe (1), formulées à l'occasion d'une affaire qui les concerne, relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales* ». Loi du 22 août 2003

⁷ Article 7 de la loi du 28 novembre 2006 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique;

profité de la réforme concernant le rattachement du Centre pour l'égalité de traitement à la Chambre des députés,⁸ pour remédier à ce vide juridique.

S'agissant du contrôle des lieux privatifs de liberté, le médiateur, qui remplit également la fonction de mécanisme national de prévention de la torture pour les lieux de détention⁹, ne peut se rendre dans des maisons de soins, selon les limites de la loi du 11 avril 2010 instituant ce contrôleur. Il n'y a ainsi au Luxembourg pas d'organe externe et indépendant qui puisse exercer un contrôle dans les établissements et les institutions pour personnes handicapées, ce qui est fort regrettable.

3. Info-Handicap comme plateforme nationale « CRPD »¹⁰

Une autre organisation qui s'occupe des droits des personnes en situation de handicap est l'a.s.b.l. Info-Handicap, service conventionné par le Ministère de la Famille, qui d'après le Plan d'action assure le rôle de plateforme nationale « CRPD ». Ses missions sont, entre autres, d'informer et de soutenir les personnes en situation de handicap ou toute personne de leur entourage, qui ont des questions d'ordre juridique ou qui ont le sentiment de discrimination face à leur handicap.¹¹

4. Le Conseil supérieur des personnes handicapées (CSPH)

Le Conseil supérieur des personnes handicapées est un organe consultatif du ministère de la Famille et de l'Intégration, dont les missions sont, entre autres, d'aviser les projets de loi concernant le domaine du handicap, d'assister et de conseiller le ministre et d'étudier toutes les questions qui lui sont soumises ainsi que tous les sujets qu'il estime pertinents.¹²

5. Nëmme mat Eis !, une organisation auto-représentative de personnes handicapées

Nëmme mat Eis ! (NME) est une a.s.b.l. qui a été fondée en janvier 2011 par un collectif de personnes en situation de handicaps très divers, parallèlement au processus de ratification de la Convention par le Luxembourg, dans le but de promouvoir la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

6. Le ministère de la Famille comme dispositif de coordination

Quant au ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, il est en charge de la coordination des politiques, des législations et des actions en faveur des

⁸<http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite/ALaUne/?current=true&urile=wcm%3Apath%3Aactualite.public.chd.lu/ST-www.chd.lu/sa-actualites/421f715d-fc15-475a-bfc3-54aa02aa0c10>

⁹ Service du contrôle externe des lieux privatifs de liberté

¹⁰ Convention on the Rights of Persons with Disabilities

¹¹ <https://ccdh.public.lu/fr/publications/Droits-des-personnes-handicapees/depliant-CRPD.pdf>

¹²<https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/le-ministere/attributions/personnes-handicapees/conseil-superieur-des-personnes-handicapees-csph.html>

personnes en situation de handicap.¹³ Certains autres ministères ont eux aussi des points de contact en charge de la mise en application de la Convention, ce qui est à saluer, vu le caractère transversal de la question du handicap.

II. Vers une structure indépendante et unique de défense des droits des personnes handicapées

Comme elle l'a déjà indiqué dans son rapport au Comité des droits des personnes handicapées, la CCDH est d'avis que l'architecture actuelle des organismes s'occupant de personnes en situation de handicap, peut prêter à confusion et a pour conséquence que, très souvent, lesdites personnes ne savent pas à qui s'adresser. Dans son rapport alternatif, l'a.s.b.l. Nëmme mat Eis ! (NME)¹⁴ met en exergue le fait que très peu de personnes en situation de handicap ont connaissance des démarches qu'elles peuvent faire en cas de discrimination, dans quelque domaine que ce soit. Très souvent, les personnes concernées hésitent à revendiquer leurs droits, en particulier celles qui se trouvent dans une situation de dépendance ou en institution, par peur que la situation puisse se dégrader. Des procédures compliquées ou d'éventuels frais d'avocats sont d'autres raisons qui font que ces personnes, très souvent, se sentent dépassées et préfèrent ne pas entamer de démarches. Ceci explique aussi pourquoi il y a très peu de jurisprudences au sujet de discriminations en raison d'un handicap.¹⁵

C'est dans ce contexte que la CCDH se pose la question de savoir s'il ne serait pas plus opportun de réfléchir à la mise en place d'une structure indépendante¹⁶ en charge, d'un côté, de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap (tant vis-à-vis du secteur public que du secteur privé), pouvant ainsi traiter des plaintes, voire ester en justice, et, de l'autre côté, de la surveillance de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, avec la possibilité d'informer le gouvernement sur les aspects pour lesquels la législation en vigueur serait insuffisante. Une mission supplémentaire de cette structure devrait être le contrôle externe des institutions dans lesquelles se trouvent des personnes handicapées, notamment des personnes en situation de dépendance.

La création d'une nouvelle structure ne pourra toutefois pas se faire sans la modification des textes légaux actuels. Ainsi, les institutions existantes ayant des compétences en matière de promotion et de protection des droits des personnes handicapées (CCDH, CET et Médiateur) verraient ces missions actuelles transférées au profit de la nouvelle structure. Il va sans dire qu'il faudra accorder les ressources nécessaires à ce nouvel organe afin qu'il puisse mener à bien ses missions.

L'expérience a montré que les personnes en situation de handicap éprouvent des difficultés à se confier à des structures dépendant d'un ministère ou d'un service public.

¹³ <https://ccd.h.public.lu/fr/publications/Droits-des-personnes-handicapees/depliant-CRPD.pdf>

¹⁴ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fCSS%2fLUX%2f26160&Lang=en

¹⁵ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fNHS%2fLUX%2f28297&Lang=en

¹⁶ En tenant compte des Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme

Il est en effet important pour les personnes concernées de pouvoir s'adresser à une structure indépendante, neutre et impartiale. Cette nouvelle structure permettrait finalement de mettre à néant les difficultés que rencontrent les différents acteurs, du fait de l'architecture complexe des structures actuellement en place.

Adopté à l'assemblée plénière du 23 janvier 2018

Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018

Introduction

En vue des élections législatives du 14 octobre 2018, la Commission consultative des Droits de l'Homme tient à soumettre aux partis politiques ses priorités en matière de droits de l'Homme.

1. Protection des données

La CCDH appelle les partis politiques à mettre en œuvre le paquet « *Protection des données* ». Elle les exhorte à prendre en compte les principes fondateurs du « respect de la vie privée dès la conception » et « vie privée par défaut » dans la conception de leurs programmes politiques.

La CCDH invite les parties politiques à s'engager en faveur de la création d'un cadre juridique solide pour les bases de données opérées par les autorités publiques, en particulier en matière pénale. La CCDH souhaite que toutes les mesures soient prises pour sécuriser toutes les bases de données contenant des données personnelles, en particulier celles touchant des données sensibles comme des données de santé.

La CCDH souhaite que les partis politiques s'engagent à poursuivre rapidement la mise en œuvre de la jurisprudence européenne en matière de données des dossiers passagers au niveau européen et au niveau national.

La CCDH souhaite qu'un débat soit organisé sur l'amélioration du statut du lanceur d'alerte au Luxembourg. Dans ce contexte, la CCDH appelle tous les acteurs à reconnaître la centralité de la presse dans tout système démocratique et de respecter la liberté de la presse.

2. Droits des personnes handicapées

La CCDH invite les partis politiques à accorder une place particulière aux personnes en situation de handicap. Elle souligne ainsi par exemple l'urgence qui existe dans la mise en œuvre des réformes annoncées dans le Plan d'action adopté en 2012 sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées (« Convention »), notamment en ce qui concerne la réforme de la loi sur la tutelle ainsi que de la loi sur l'accessibilité. Elle insiste par ailleurs à ce que toute réforme en la matière se fasse en étroite consultation et collaboration avec les personnes concernées.

La CCDH rappelle ensuite que la collecte de données statistiques pose un important problème au Luxembourg en ce sens qu'elle n'est toujours pas faite systématiquement. Afin de pouvoir développer une politique pertinente et conséquente en faveur des droits des personnes handicapées tels qu'ils sont ancrés dans la « Convention », la CCDH rappelle que ce développement risque d'être voué à l'échec en absence de données statistiques régulières et cohérentes.

Par ailleurs, il existe à l'heure actuelle au niveau national plusieurs organes qui s'occupent de personnes en situation de handicap. Or, la pluralité de ces organes,

dispersés dans l'architecture actuelle, prête régulièrement à confusion en ce sens que les personnes concernées ont souvent du mal à s'orienter directement vers la structure la plus adéquate à leurs besoins. Ainsi, la CCDH se demande s'il ne faudrait pas réfléchir en commun à la création d'une nouvelle structure, unique et indépendante, en charge de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap. Ce nouvel organe unique et indépendant pourrait entre autres traiter des plaintes, ester en justice, suivre la mise en œuvre de la « Convention » au niveau national et procéder à des visites de contrôle dans les institutions où se trouvent des personnes en situation de handicap.

Quoi qu'il en soit, la CCDH invite les partis politiques à consulter assidument les conclusions émises par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies au mois d'octobre 2017, conclusions qui doivent servir comme référence de base à toute action politique et légale en matière de handicap au Luxembourg.

3. Traite des êtres humains

La CCDH invite les partis politiques à prendre en considération les recommandations qu'elle avait faites dans son rapport de mars 2017 en tant que Rapporteur national sur la traite des êtres humains.

Comme dans bien d'autres domaines, la collecte des statistiques pose aussi un problème au niveau de la traite des êtres humains. Sans données statistiques précises et cohérentes, il est difficile voire impossible de déterminer des tendances en matière de traite et par conséquent de lutter efficacement contre ce fléau.

La CCDH recommande également d'accorder une plus grande attention à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail. Le nombre de victimes de ce type d'exploitation étant en augmentation, notamment dans le secteur HORECA et de la construction, il est important de doter l'Inspection du Travail et des Mines des compétences et ressources nécessaires afin qu'elle puisse s'investir davantage dans la détection et l'identification des victimes de la traite et également dans la prévention de la traite par une augmentation des contrôles.

Compte tenu de l'augmentation constante du nombre de demandeurs de protection internationale (DPI), la CCDH estime qu'il est crucial de mettre en place une procédure rigoureuse et effective pour la détection proactive des victimes de la traite des êtres humains parmi les DPI. La CCDH tient à rappeler dans ce contexte que les mineurs non accompagnés constituent le groupe le plus vulnérable parmi les migrants et les DPI et qu'ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale.

4. Asile et immigration

La CCDH invite les partis politiques à renforcer les mesures en faveur de l'intégration de toutes les personnes résidentes au Luxembourg. Elle soutient la création d'espaces d'échanges et de rencontres entre toutes les composantes de la société luxembourgeoise, permettant également l'inclusion des populations frontalières. La CCDH appelle les partis politiques à garantir à toutes et à tous une égalité des chances

réelle et effective par un système éducatif inclusif honorant la diversité de la population résidante au Luxembourg.

La CCDH souhaite que les acteurs veillent à garantir à toute personne un accès à un système juridictionnel adéquat. Elle met en garde contre des tentatives d'encadrer l'accès à la justice en matière d'immigration par des règles procédurales excessivement restrictives et en dérogation au régime commun de la justice administrative.

Elle insiste sur la nécessité de ne pas limiter la couverture de l'assistance judiciaire en matière d'asile et de garantir aux demandeurs un accès complet à cette institution et de leur assurer ainsi un accès effectif à la justice.

En matière d'asile, la CCDH souligne une nouvelle fois la vulnérabilité des personnes en quête de protection internationale. Elle invite tous les acteurs à s'engager pour la mise en place d'un accueil respectant la dignité humaine faisant honneur aux traditions de solidarité et d'ouverture que caractérisent la société luxembourgeoise.

La CCDH soutient qu'il est important de miser sur l'inclusion des demandeurs de protection internationale dans la société dès leur arrivée. A ses yeux, il est primordial de donner une perspective à ces personnes par le dialogue, par les échanges et par l'accès à des activités et des formations.

La CCDH souhaite que l'accent soit mis sur l'autonomie de toutes ces personnes, notamment en favorisant leur accès au marché du travail. La CCDH appelle de ses vœux un débat autour des ressources à disposition des demandeurs de protection internationale, en prenant en compte les obstacles importants concernant l'accès au marché du travail et en considérant le régime d'aide sociale et de bons en nature.

Elle souligne que le traitement des demandes de protection internationale doit s'effectuer dans un délai raisonnable tout en veillant au respect des garanties procédurales de ces personnes. La CCDH souligne que l'incertitude prolongée quant à la reconnaissance du statut de réfugié peut être source de souffrance psychique, en particulier pour des mineurs ou jeunes adultes. La CCDH reste par ailleurs préoccupée par la situation de personnes déboutées de leur demande de protection internationale mais qui ne peuvent pas retourner dans leur pays.

5. Protection de l'enfance

La CCDH invite les partis politiques à accorder une haute priorité au projet de loi sur la protection de la jeunesse. Cette loi, une fois votée, devra améliorer les instruments dont disposent actuellement les juges de la jeunesse et devra également permettre le développement d'une approche plus respectueuse des liens qui existent entre les enfants et les parents, ainsi qu'une responsabilisation accrue des parents.

Pour ce qui est des incarcérations d'enfants mineurs au Centre pénitentiaire de Schrassig (CPL), elles ont fait l'objet de sévères critiques de la part d'organismes nationaux et internationaux. Elles portent atteinte aux droits des enfants tels que définis dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, instrument juridiquement contraignant, ratifiée et approuvée par le législateur en 1993 par le biais

de la loi du 20 décembre 2013. A cela s'ajoute que le CPL n'est pas équipé pour accueillir des mineurs et que leurs conditions de détention sont plus lourdes que celles des prisonniers adultes. Notre Chambre des Députés, aussi bien que les gouvernements successifs, se sont toujours officiellement et formellement engagés à mettre un terme à l'incarcération d'enfants mineurs dans un environnement pour adultes, une fois que l'Unité de sécurité serait construite, ce qui en l'état actuel des choses n'est malheureusement plus garanti. La CCDH demande dès lors avec fermeté à ce que plus aucun enfant mineur ne soit incarcéré au CPL et que le projet de loi sur la protection de la jeunesse soit explicitement modifié en ces termes.

En attendant le vote de la loi, la CCDH demande aussi à ce que cessent les interventions de la police dans les cas de mesures de garde provisoire. En effet, les agents des forces de l'ordre continuent à récupérer des enfants mineurs dans leurs écoles, foyers de jour, maisons-relais, pour les emmener, le plus souvent à l'insu des parents, en centre d'accueil. La CCDH demande à ce que ces interventions, dont le nombre est estimé dans une fourchette entre 150 et 200 par année, soient exécutées, sauf cas exceptionnel, par des professionnels du social comme cela a été proposé par Madame la Ministre de la Famille et Monsieur le Ministre de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

La CCDH souhaite aussi engager un débat sur la question de savoir si un droit pénal pour mineurs ne serait pas plus favorable pour faire évoluer nos pratiques en matière de protection des jeunes.

Finalement, la CCDH demande à ce que le système de protection de la jeunesse prévoie également le recueil de données statistiques, précises et anonymisées, sur le traitement des enfants dès qu'ils entrent en conflit avec la loi.

6. Droits des LGBTI

La CCDH enjoint les partis politiques à soutenir l'adoption et la mise en œuvre du projet de loi 7146 relative à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil et portant modification du Code civil dans les plus brefs délais. La CCDH invite les acteurs à continuer sur la voie des principes de dépathologisation et d'autodétermination en relation avec les personnes trans' et intersexes.

La CCDH souhaite que des réflexions soient menées autour de la protection des droits des personnes intersexes. En particulier, elle demande au gouvernement d'agir contre les actes médicaux effectués sur les organes sexuels de nouveau-nés et mineurs en l'absence d'une nécessité médicale.

La CCDH appelle à la promotion de la tolérance de la diversité de l'identité de genre, de l'expression de genre ou des caractéristiques sexuées et de la diversité des orientations sexuelles. Elle invite les partis politiques à thématiser la lutte contre les discriminations des minorités LGBTI au cours de leurs campagnes. Bien qu'une base législative solide et sans équivoque, ainsi qu'une répression sans faille soit d'une importance cruciale pour toute protection de minorité et son épanouissement dans la société, l'ancrage dans et l'évolution des mentalités ne passe entre autres que par des

campagnes d'information et de sensibilisation du public. Ceci est particulièrement important lorsqu'on sait par exemple que les adolescents LGBTI connaissent un taux de suicide 4 fois plus élevés que celui de la même population non-LGBTI. De plus, malgré des évolutions positives, les actes d'agressions des personnes LGBTI restent importantes et les actes de haine et d'insultes surtout sur les réseaux sociaux sont en augmentation constante.

7. Accès aux soins de santé des sans-abris - exclusion, pauvreté, précarité, toxicomanie

La CCDH attire l'attention des partis politiques sur le droit à la santé de chaque être humain garanti par la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Elle salue le fait que le Luxembourg s'engage au niveau international au travers d'un partenariat UE-LU-OMS pour une couverture sanitaire universelle, mais regrette vivement qu'au niveau national cette même couverture ne soit pas assurée et elle insiste sur la problématique de l'accès aux soins des personnes vivant en grande précarité au Luxembourg.

Il existe ainsi un lien flagrant de causalité entre pauvreté, précarité et santé au Luxembourg. Ceci concerne notamment les personnes sans domicile fixe qui ne sont pas éligibles pour profiter de l'assurance maladie.

Une partie des sans-abris sont des personnes qui se retrouvent marginalisées par des comportements à risque comme les consommateurs de drogue et les travailleurs du sexe et qui n'ont pas accès aux soins de santé préventifs et curatifs indispensables. La problématique concerne également des résidents qui ont perdu leurs droits sociaux ou encore des migrants en situation irrégulière.

La CCDH demande la mise en place urgente d'un accès à l'assurance maladie et de ce fait aux soins médicaux ambulatoires et hospitaliers dans la dignité, pour toute personne séjournant sur le territoire luxembourgeois.

8. Accès à la Justice

Dans la plupart des cas l'implication d'un particulier dans un procès constitue une fatalité.

En matière pénale, c'est le parquet, sinon la partie civile, qui prend l'initiative des poursuites. En matière civile et commerciale, la partie défenderesse est assignée en justice.

Par ailleurs, en matière civile et commerciale, le procès constitue le plus souvent pour le particulier une nécessité, dans la mesure où le procès est l'unique chance de préserver ses droits (par ex. : divorce, droit de garde, vices et malfaçons ...etc). Il en va de même pour les victimes d'infractions pénales lorsqu'elles veulent obtenir une réparation dans le cadre d'une constitution de partie civile.

Etant donné qu'un procès coûte cher en frais d'avocats, l'accès à la justice est très loin d'être le même pour tous. Ceux qui n'ont pas les moyens de mandater un avocat, soit, sont mal défendus ou pas défendus du tout, soit, n'ont pas la possibilité de faire respecter efficacement leurs droits les plus élémentaires.

L'accès à la justice constitue un droit fondamental, telle que prévu d'une part, mais seulement en matière pénale, par l'article 6.3 sub c) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui prévoit qu'un avocat d'office doit être mis à disposition de la partie démunie, et, d'autre part, de façon plus générale, par l'article 47 alinéa 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, suivant lequel une aide juridictionnelle doit être octroyée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Il est vrai qu'une assistance judiciaire est accordée au Luxembourg à ceux qui bénéficient du Revenu minimum garanti (RMG), mais même pour la plupart de ceux dont les revenus sont supérieurs au RMG, les frais liés à un procès constituent un obstacle infranchissable pour la défense de leurs intérêts.

Il est vrai aussi qu'une aide financière est proposée aux victimes d'infractions volontaires. Cette aide gouvernementale est cependant enfermée dans des conditions particulièrement limitatives et le montant de l'aide accordée, qui est plafonnée, est insuffisant pour les cas les plus graves.

La CCDH invite les partis politiques à appréhender cette problématique.

9. Droit à un environnement sain

La CCDH est d'avis que le droit de pouvoir jouir d'un environnement en équilibre, sain et salubre, constitue pour une société moderne et qui se voit à la pointe de l'évolution une composante non négligeable.

Pour le Luxembourg, les débats récents entre économie et ressources existantes voire attribuables, notamment entre qualité de vie et croissance frénétique et surtout les avatars collatéraux en sont des témoins. Citons à titre d'exemples ici les embouteillages journaliers et la qualité médiocre de l'air, mais également le mauvais état écologique de nos eaux de surface et la sur-fertilisation de nos terres, qui sont autant d'indicateurs qui mettent en péril non seulement notre qualité de vie mais également celle des générations futures et leur droit de pouvoir vivre et profiter d'un pays où il fait bon vivre.

Une politique soucieuse et pérenne œuvrant pour le bien du citoyen devrait certainement se préoccuper aussi de ce genre de considérations et non seulement se remettre aux indicateurs AAA purement économiques des agences de ratings pour juger de la bonne santé du Grand-Duché.

10. L'intégration de la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques / Gender mainstreaming

La CCDH a constaté que, malgré les engagements pris dans la déclaration gouvernementale de respecter le gender mainstreaming « dans tous les domaines (travail, loisirs, famille, éducation, santé, environnement, aide au tiers monde et

autres) » et de développer la dimension « aussi bien au niveau des établissements publics qu'au niveau local », aucun des domaines de sa préoccupation et des documents avisés par ses soins n'appliquait l'approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes.

Or, cette prise en compte intervient dès la conception des politiques. Elle permet de ne pas se limiter à une action correctrice a posteriori et de modifier les mesures prévues afin qu'elles ne produisent pas d'impact identifié comme négatif. Cette approche transversale s'applique à tous les domaines politiques et structurels, ainsi qu'à toutes les étapes, de la préparation à la décision, puis à la mise en œuvre et à l'évaluation. Elle concerne tous les acteurs et actrices impliqués dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques.

La CCDH plaide pour la ré-institution des cellules de compétences en genre dans les ministères. Elle insiste que la formation des fonctionnaires et des employés publics soit complétée par un cours pratique sur l'approche intégrée de l'égalité afin que la vérification de l'impact potentiellement différent de toute mesure sur les femmes ou les hommes devienne un automatisme pour toute personne impliquée aux différentes étapes politiques.

L'intégration de la perspective de l'égalité des femmes et des hommes est une approche préventive dont l'objectif est d'éviter des politiques qui créent ou accentuent des inégalités entre hommes et femmes. Aux vues de toutes sortes d'inégalités et de discriminations, cette approche peut contribuer à renforcer la qualité, l'efficacité, la cohérence et la transparence des politiques publiques.

En rappelant l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit » et la Constitution à l'article 11.2 qui stipule « Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. », la CCDH demande aux partis politiques de donner une base légale à l'approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes et d'en faire une force contraignante de sa politique de cohésion sociale.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 8 mai 2018

5. Législation

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 180

10 décembre 2008

Sommaire

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

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

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

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

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

Avons ordonné et ordonnons:

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

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

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

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

(3) La Commission a son siège à Luxembourg.

Art. 2. Modalités de la saisine de la Commission

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 2 – Composition de la Commission

Art. 4. Membres de la Commission

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

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

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

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

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

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

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

Art. 6. Assemblée plénière

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

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

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

Art. 8. Groupes de travail et experts

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

Art. 9. Règlement d'ordre intérieur

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

Art. 10. Rapport d'activités

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

Chapitre 4 – Dispositions financières

Art. 11. Dispositions financières

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

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

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

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

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

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

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

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

Arrêtons:

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

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

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

Le Premier Ministre,

Ministre d'Etat,

Jean-Claude Juncker

Le Ministre du Trésor et du Budget,

Luc Frieden

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.

Henri

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

(Adopté par l'assemblée plénière du 13 juillet 2010, modifié le 12 juillet 2011, le 31 janvier 2012, le 17 juillet 2012, le 16 décembre 2014, le 16 mars 2017 et le 17 octobre 2017)

Table des matières :

Art. 1: Mission

Art. 2: Composition

2.1: Membres 2.2: Observateurs

Art. 3: Fonctionnement 3.1: Présidence

3.2. Bureau 3.3. Secrétariat

3.4 Le fonctionnement de l'assemblée plénière

3.5: La prise de décision de l'assemblée plénière

3.6: Groupes de travail

3.7: Dispositions financières

3.8: Rapport d'activités

3.9: Règlement d'ordre intérieur

Annexe

Art. 1: Mission

1.1. La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après « la CCDH », a comme mission la promotion et la protection des droits de l'Homme en accord avec la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH et les Principes de Paris, la Résolution 1992/54 de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies du 3 mars 1992 et la Résolution de l'Assemblée Générale A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

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

Art. 2: Composition

2.1: Membres

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

2.1.2 : En cas de renouvellement des mandats des membres, un courrier est adressé aux membres dont le mandat se termine, pour leur demander s'ils envisagent de renouveler leur mandat et d'exposer, le cas échéant, leurs motivations en assemblée plénière.

2.1.3 : La CCDH veille à une représentation équilibrée de femmes et d'hommes.

2.1.4 : Les membres de la CCDH sont tenus à un devoir de confidentialité. Les débats, votes et documents de travail, pour l'ensemble des travaux, sont strictement confidentiels à l'égard de toutes personnes, institutions ou autorités étrangères à la CCDH. Cela vaut en particulier pour les avis élaborés par la CCDH, qui restent confidentiels jusqu'au moment de leur publication par la CCDH.

2.1.5 : Chaque membre participe à la CCDH en son nom propre et ne représente en son sein aucun employeur, aucune institution, organisation ou autorité.

2.1.6 : Chaque membre de la CCDH s'engage

- à conserver ses qualités désignées à l'article 4 (2) de la loi du 21 novembre 2008 en vertu desquelles il est devenu membre,

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

- à ne pas adopter de comportements, à ne pas tenir de discours, à ne pas publier des propos, à ne pas commettre intentionnellement sur le territoire national ou à l'étranger des actes qui nuiraient aux missions exercées et aux principes défendus par la CCDH,

- à ne pas engager la CCDH ni s'exprimer en son nom sans mandat de l'assemblée plénière,

- à ne pas porter préjudice à l'honneur ou à la compétence de la CCDH ou d'un de ses membres, ni publiquement, ni au sein de la CCDH.

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

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

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

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

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

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

2.1.8. En outre, le membre s'engage à s'impliquer dans les activités et travaux de la CCDH, notamment par sa présence régulière aux assemblées plénières et sa participation dans au moins un groupe de travail.

En cas de manquement à cette obligation, le président envoie un courrier au membre concerné pour lui rappeler les conditions de ses qualités de membre de la CCDH. Si ce courrier n'est pas suivi d'effet, le membre est convoqué à une réunion avec la présidence. Si cette entrevue ne suffit pas à constater des changements ultérieurs dans l'assiduité du membre, la procédure de révocation, telle que décrite sous 2.1.7. est appliquée.

2.2. Observateurs

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

Article 3 : Fonctionnement

3.1. Présidence

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

Le président

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

3.2. Bureau

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

3.3: Secrétariat

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

Le secrétaire général

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

- peut être mandaté par le président pour représenter la CCDH.

3.4: Le fonctionnement de l'assemblée plénière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5: Prise de décision de l'assemblée plénière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6: Groupes de travail

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

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

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

3.6.4. : Les membres du groupe de travail ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect. Le membre qui risque d'avoir un conflit d'intérêt réel ou perçu en relation avec un élément discuté au sein du groupe de travail, est tenu d'en prévenir le président au préalable.

3.7: Dispositions financières

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

3.8: Rapport d'activités

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

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

3.9: Règlement d'ordre intérieur

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

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

ANNEXE

Saisine de la CCDH sur un avant-projet de loi

La CCDH est contactée par un ministère :

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

- Avant de participer à la réunion, un courrier est envoyé au ministère concerné, qui définit le rôle de la CCDH. La CCDH ne s'exprimera pas sur le fond de la question, mais elle pourra attirer l'attention du ministère sur le risque d'une violation des droits de l'Homme. L'intervention est donc limitée à l'essentiel des principes de droits de l'Homme.
- La prise de position est présentée lors de la réunion au ministère, à laquelle participera également un membre du secrétariat. (Au cas où il n'y aurait pas assez de temps pour préparer une prise de position, les représentants de la CCDH le notifient lors de la réunion avec l'information qu'un texte écrit suivra.)

ou

- b. Demande d'un avis écrit sur un avant-projet de loi par un ministère :
- Une prise de position est élaborée par le groupe de travail et le secrétariat.
 - La prise de position est adoptée par l'assemblée plénière
 - Le texte est envoyé au ministère.

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

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

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

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

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



Le Gouvernement en Conseil,

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

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

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

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

Arrête :

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

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

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

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

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

Luxembourg, le

Les membres du Gouvernement,

PRINCIPES DE PARIS

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

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

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

A. Compétences et attributions

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

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

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

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

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

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

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :

- Des organisations non Gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;
- Des courants de pensées philosophiques et religieux;

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

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

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

C. Modalités de fonctionnement

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

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

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

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

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

ⁱ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15483-2016-INIT/fr/pdf>