



RAPPORT D'ACTIVITÉS

2024

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

Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg
65, route d'Arlon
L-1140 Luxembourg
Tél : +352 28 37 36 35
info@ccdh.lu
www.ccdh.lu

Impression : CTIE – Division Imprimés et Fournitures de Bureau

Table des matières

Introduction de la Présidente de la CCDH	7
Partie I : Les activités de la CCDH en 2024	9
A. Timeline de l'année 2024	11
B. Avis, rapports et communiqués de la CCDH	18
1. Avis	18
2. Rapports.....	18
3. Communiqués	18
C. Missions spécifiques de la CCDH.....	19
1. La CCDH en tant que mécanisme national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées	19
2. La CCDH en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains	20
D. Dossiers thématiques particuliers.....	25
1. Asile et immigration	25
2. État de droit	26
3. Rattachement de la CCDH à la Chambre des Députés	29
4. Entreprises et droits humains	30
5. La multiplication des mesures répressives	32
6. L'intelligence artificielle et droits humains.....	34
E. Activités de sensibilisation et de promotion des droits humains.....	38
1. Journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2024	38
2. Appel à projets du Ministère de la Justice	38
3. Intervention dans le cadre de la Semaine de la Démocratie au Lycée technique d'Ettelbruck.....	38
4. Autres interventions de la CCDH	39
5. Refonte du site internet et présence sur les réseaux sociaux.....	39
F. Activités internationales.....	40
Participation à des réunions des réseaux des institutions nationales de droits de l'Homme	40
1. Réunion annuelle de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'Homme	40
Partie II : La CCDH.....	41

A. Composition de la CCDH en 2024.....	43
1. Composition de la CCDH au 31 décembre 2024	44
2. Membres avec voix consultative	45
B. Structure de la CCDH.....	46
1. Groupes de travail en 2024	46
C. Organisation et fonctionnement	47
1. Assemblées plénières.....	47
2. Budget	47
3. Secrétariat	47
4. Stagiaires	47
5. Accueil du Mënscherechtshaus.....	47
Partie III : Annexes	49
A. Avis de la CCDH	51
Avis 01/2024	53
Avis 02/2024	69
Avis 03/2024	101
B. Communiqués	115
I. La directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises : Pour un engagement fort du Luxembourg en faveur des droits humains et de l'environnement.....	116
II. Adoption de la directive sur le devoir de vigilance.....	118
Une étape clé pour la protection des droits humains, de l'environnement et du climat, mais avec des lacunes à combler au niveau national.....	118
III. Prise de position concernant l'accès au logement des BPI	120
C. Législation	121

Introduction de la Présidente de la CCDH

En 2024, j'ai eu l'honneur et le privilège de prendre la succession de Monsieur Gilbert Pregno à la présidence de la Commission consultative des Droits de l'Homme.

L'année 2024 a donc marqué le début d'un nouveau chapitre pour la CCDH. Or, malgré le changement de présidence, notre mission demeure inchangée : défendre, promouvoir et renforcer les droits fondamentaux dans notre société.

Nous vivons actuellement une époque où les droits humains, bien que gravés dans les textes, continuent d'exiger notre vigilance constante.

Le Luxembourg, riche de sa multiculturalité et de ses valeurs démocratiques, est confronté à des défis nouveaux et complexes. Les droits des réfugiés, l'égalité des genres, la lutte contre la traite des êtres humains, la protection des plus démunis sont quelques des défis majeurs qui nous ont préoccupés en 2024.

Il est un fait qu'au Luxembourg comme ailleurs, nous assistons à une mise en place de mesures de plus en plus répressives, dont notamment le « Platzverweis renforcé », la pénalisation de la mendicité agressive et la limitation du droit de manifester, pour n'en citer que quelques-unes.

Au fil de cette année, nous avons émis de nombreux avis et recommandations en pointant du doigt les projets de loi et les mesures qui risquent de violer les droits humains. Il s'agit là de notre principale mission : conseiller le gouvernement en matière de droits humains afin de prévenir d'éventuelles transgressions.

Si la CCDH est de plus en plus souvent sollicitée pour rendre des avis sur des propositions ou projets de loi, force est de constater que nos recommandations sont fréquemment écartées ou ignorées par les autorités. Pareille manière de procéder risque de vider non seulement de sa substance le rôle même d'un organe consultatif indépendant, mais elle pose aussi la question de la volonté politique réelle de placer les droits humains au cœur de l'action publique.

Vous allez constater que nous n'avons pas chômé en 2024.

Le rapport annuel 2024 témoigne du travail accompli par la CCDH, des avancées réalisées et des défis qui persistent. Ce rapport reflète également notre détermination à faire de la CCDH un acteur incontournable dans notre société démocratique, en mettant en avant ses interventions qui ont jalonné l'année 2024.

Je tiens à remercier ici le secrétariat de la CCDH et les membres pour leur excellent travail et leur engagement.

Nous remercions aussi tous nos partenaires pour leur collaboration et leur engagement et nous espérons que ce rapport nourrira les réflexions et actions en faveur des droits humains au Luxembourg.



Noémie Sadler
Présidente de la Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Partie I : Les activités de la CCDH en 2024

A. Timeline de l'année 2024

Publication de la CCDH, **interview**, conférence/workshop etc., entrevue/réunion etc., **autre**

12 janvier 2024

Interview de Gilbert Pregno sur 100,7 au sujet de sa décision de ne pas continuer en tant que président de la CCDH après 10 ans.

19 janvier 2024

Signature du tableau de tri de la CCDH dans le cadre de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage.



12 février 2024

Réunion avec le Département de l'Intégration du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil au sujet du Plan d'action national contre le racisme et la discrimination raciale.

29 février 2024

Publication du 4^e Rapport de la CCDH sur la traite des êtres humains au Luxembourg et présentation de celui-ci à la Chambre des Députés et devant la presse.



11 mars 2024

Participation à la conférence « *Enjeux éthiques d'une intelligence artificielle réglementée* » de la Commission Nationale d'Éthique.

11 et 12 mars 2024

Participation en ligne au *Fundamental Rights Forum 2024* organisé par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA).

14 mars 2024

Participation en ligne à l'audition publique « *Potentiel et défis de la technologie d'assistance et de l'intelligence artificielle sur la vie des personnes handicapées* » du groupe permanent du Comité économique et social européen sur les droits des personnes handicapées.

15 janvier 2024

Réunion avec la Chambre des Députés au sujet du rattachement administratif de la CCDH à celle-ci.

25 janvier 2024

Participation à la Conférence de UNICEF concernant les enfants non-accompagnés au Luxembourg.

31 janvier 2024

Entrevue avec la Commission européenne sur l'État de Droit.

13 février 2024

Publication d'un communiqué de la CCDH au sujet de la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises (CSDDD).

4 mars 2024

Nomination de 6 nouveaux membres de la CCDH.

7 mars 2024

Élection de Noémie Sadler comme nouvelle présidente de la CCDH.

8 mars 2024

Présentation du 4^e Rapport de la CCDH sur la traite des êtres humains au Luxembourg lors de la réunion du Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains présidé par le Ministère de la Justice.

11 mars 2024

Interview de Noémie Sadler sur 100,7 au sujet de sa nouvelle fonction en tant que présidente de la CCDH.

12 mars 2024

Participation au « *Ronnen Dësch* », qui réunit régulièrement les personnes actives dans l'accueil et le soutien des personnes immigrées (responsables communaux, associations, syndicats, bénévoles, administrations etc.).

14 mars 2024

Participation à la table ronde « *Quelle responsabilité pour les fonds d'investissements en matière droits humains, climat et environnement ?* » organisée par l'Initiative pour un devoir de vigilance.

19 mars 2024

Interview de Frank Wies, membre de la CCDH, sur 100,7 au sujet de la prise en charge des réfugiés dans la procédure « Dublin ».

15 avril 2024

Interview de Noémie Sadler, présidente de la CCDH, sur RTL au sujet des droits humains.

15 et 16 avril 2024

Participation à la 24^e Conférence de l'Alliance contre la traite des êtres humains de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) à Vienne.

29 avril 2024

Entrevue avec le Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité au sujet du Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes.



2 mai 2024

Publication du Rapport sur l'État de Droit dans l'Union Européenne par le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), auquel la CCDH a eu l'opportunité de contribuer.

6 à 8 mai 2024

Participation à la réunion annuelle de Alliance globale des institutions nationales des droits de l'Homme (GANHRI) à Genève.



14 mars 2024

Participation à un webinaire sur la Convention contre les disparitions forcées et le Congrès mondial sur les disparitions forcées organisé par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et le Comité des disparitions forcées (CED).

15 mars 2024

Participation en ligne au séminaire « *Benchmarking and data gathering workshop* » pour contrôler le respect des droits humains par les entreprises, organisé par l'Institut danois des droits humains.

27 mars 2024

Mise en ligne du nouveau site internet de la CCDH.

15 avril 2024

Participation à la présentation du rapport annuel 2023 de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher.

18 avril 2024

Élection d'Antonia Ganeto et de Jörg Gerkrath en tant que nouveaux vice-présidents de la CCDH.

29 avril 2024

Entrevue avec l'ASBL Intersex & Transgender Luxembourg (ITGL) sur les interventions médicales et chirurgicales non-vitales chez les enfants intersexes sans leur consentement éclairé.

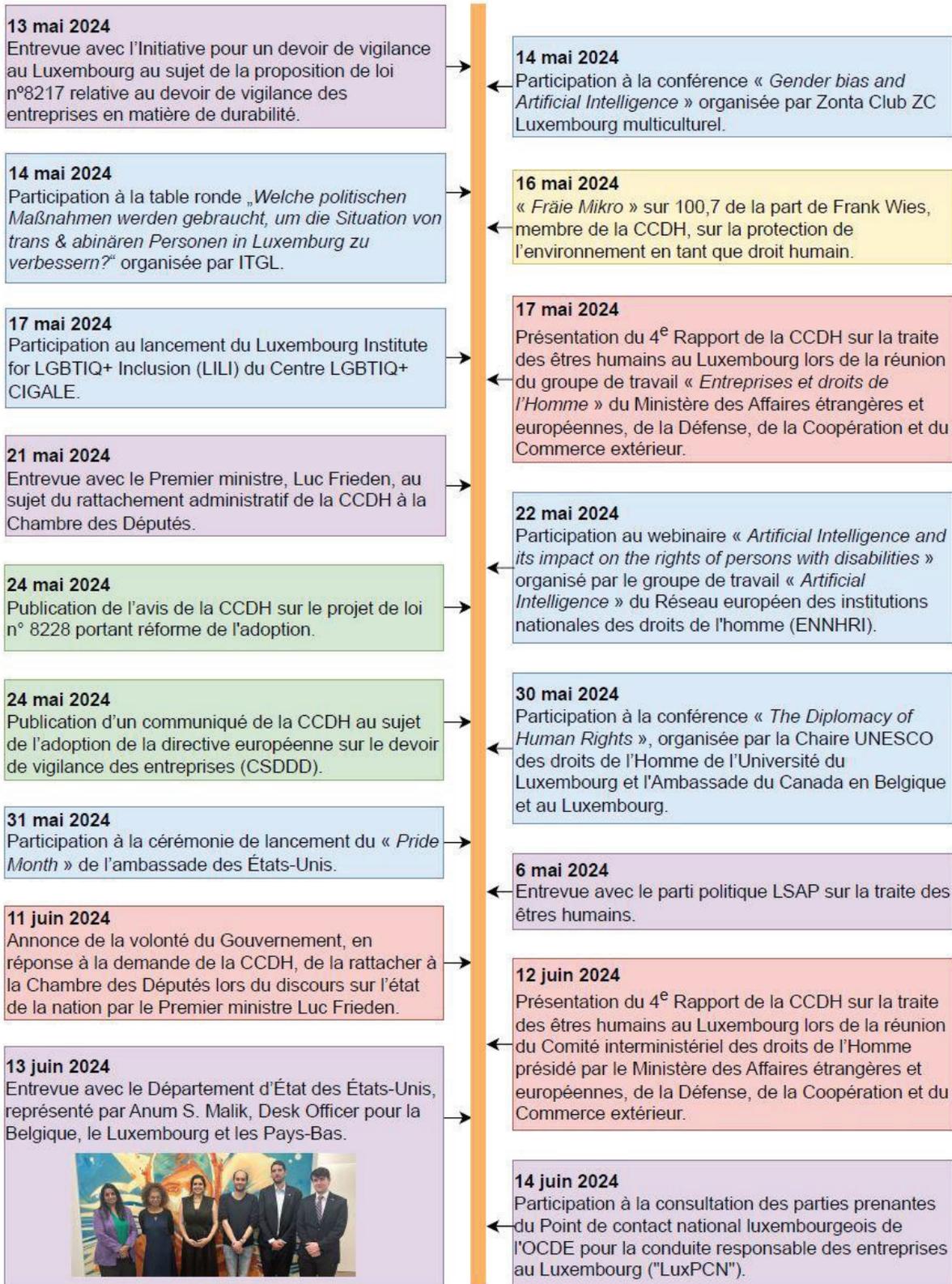
2 mai 2024

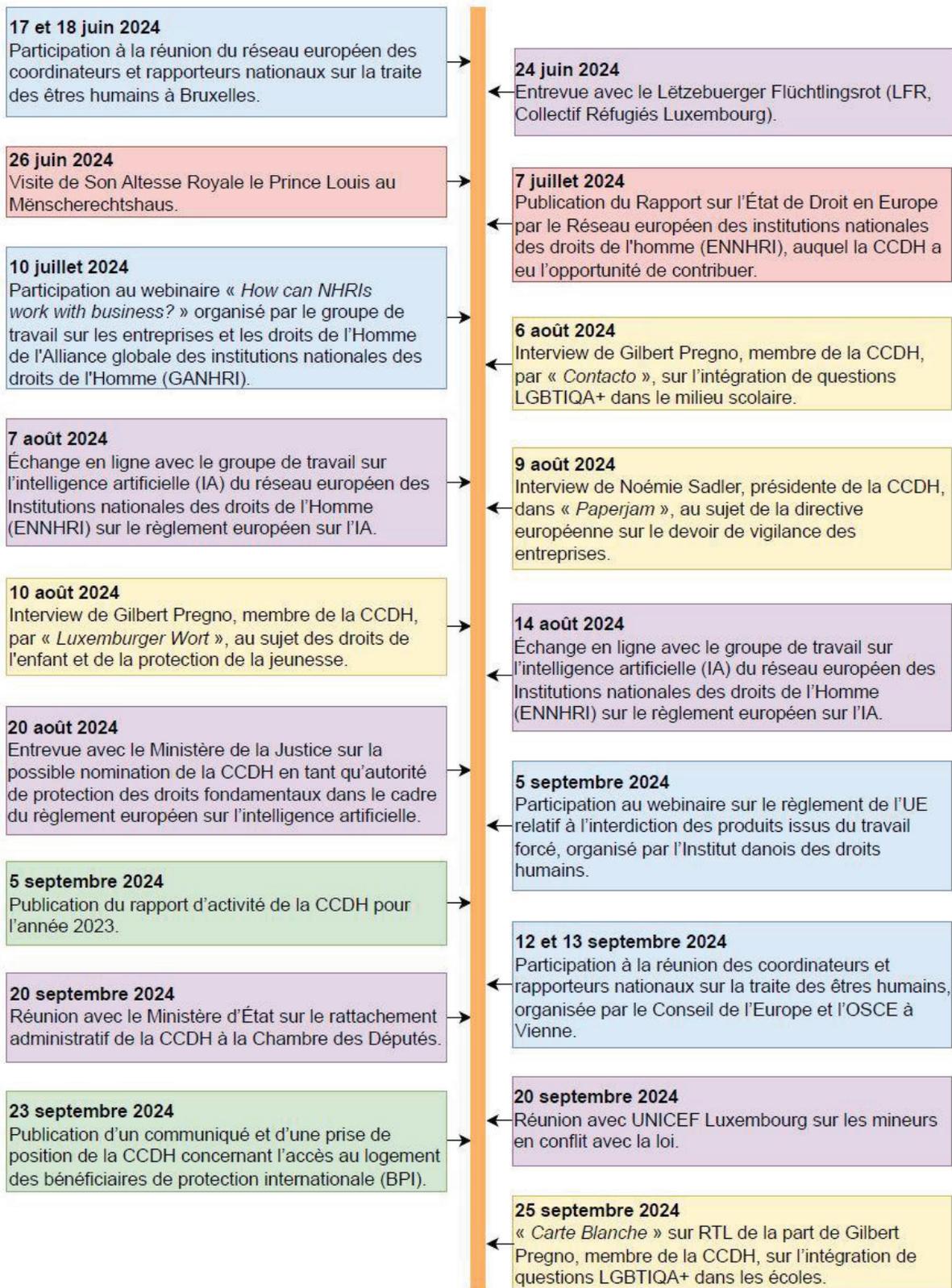
Rencontre avec une délégation de défenseurs des droits humains du Mexique, du Brésil et de l'Afrique du Sud au sujet de la responsabilisation des entreprises en matière de droits humains.

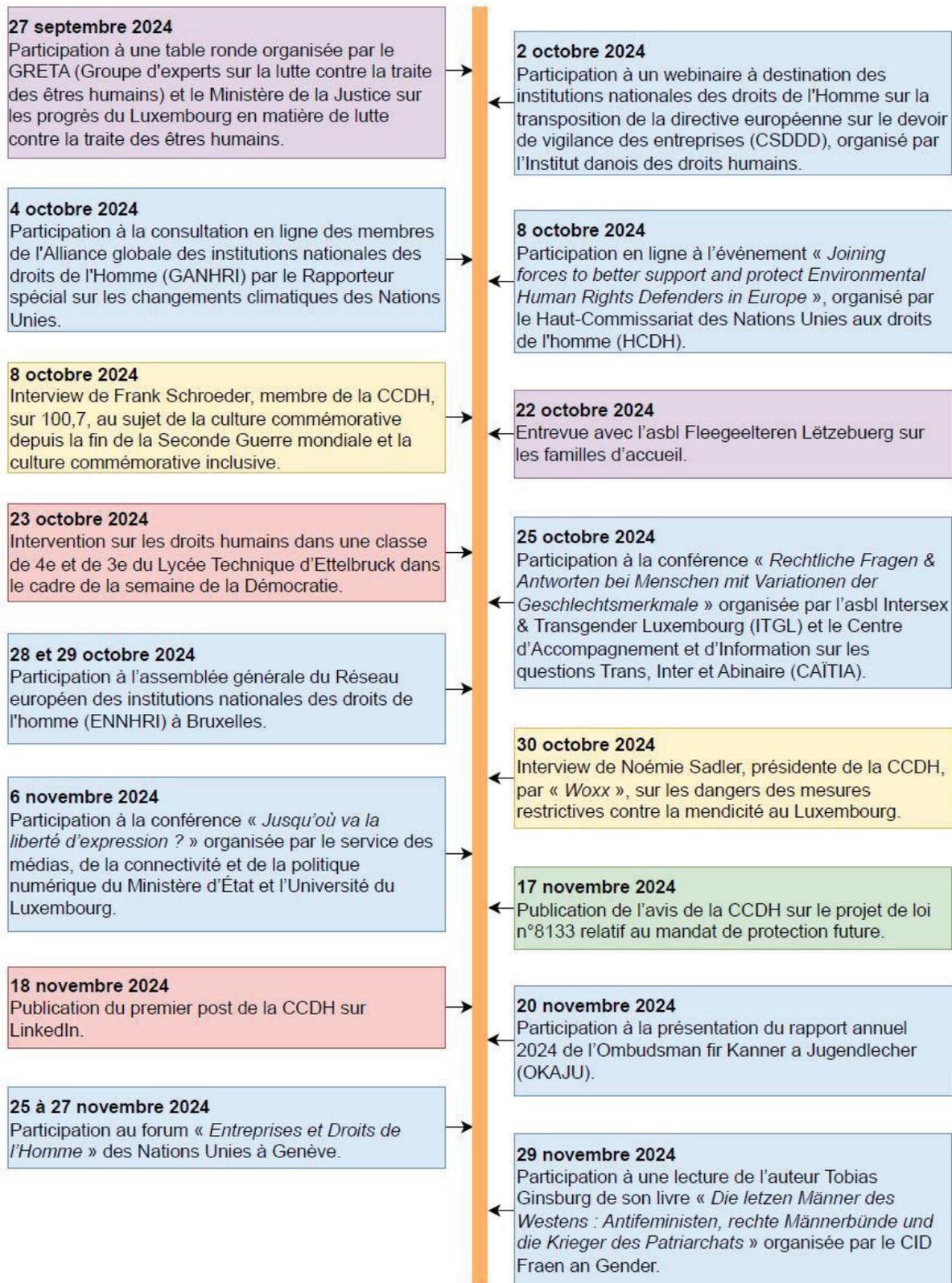


8 mai 2024

Publication du premier post de la CCDH sur Facebook.









La CCDH est membre de différents groupes nationaux et a participé aux diverses réunions de ceux-ci tout au long de l'année 2024 :

- Comité interministériel des droits de l'Homme (observateur)
 - dont son groupe de travail « entreprises et droits de l'Homme »
- Comité interministériel LGBTIQ+
- Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains
- Groupe de suivi du plan d'action national handicap 2019-2024
- Assemblée consultative de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel
- Commission luxembourgeoise pour l'UNESCO
- Commission consultative pour l'évaluation de la vidéosurveillance

Il en va de même pour les groupes et réseaux internationaux :

- ENNHRI (réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme)
- GANHRI (réseau international des institutions des droits de l'Homme);
- AFCNDH (Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme)
- Réseau européen des coordinateurs et rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains

B. Avis, rapports et communiqués de la CCDH¹

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH a élaboré en 2024 des avis (3 saisines) sur des projets de loi et règlements grand-ducaux, des rapports et communiqués sur d'autres questions concernant les droits humains au Luxembourg.

1. Avis

- [Avis sur le projet de loi n°8228 portant réforme de l'adoption et modification du Titre VIII. du Livre premier, intitulé « De l'adoption » du Code civil, 21/05/2024 \(saisine\)](#)
- [Avis sur le projet de loi n°8133 relatif au mandat de protection future portant modification : 1° du Nouveau Code de procédure civile, et 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, 13/11/2024 \(saisine\)](#)
- [Avis sur la proposition de révision de l'article 15 de la Constitution qui vise à introduire le droit à l'interruption volontaire de grossesse et le droit à la contraception dans la Constitution, 13/12/2024 \(saisine\)](#)

2. Rapports

- [Quatrième rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg – Années 2021-2022, 29/02/2024](#)

3. Communiqués

- [Communiqué sur la proposition de directive sur le devoir de vigilance, 13/02/2024](#)
- [Communiqué relatif à l'adoption de la directive sur le devoir de vigilance, 24/05/2024](#)
- [Communiqué concernant l'accès aux logements des bénéficiaires de protection internationale \(BPI\), 23/09/2024](#)

¹ Les avis et les communiqués peuvent être consultés dans la partie III (annexes) du présent rapport ainsi que sur le site internet de la CCDH www.ccdh.lu.

C. Missions spécifiques de la CCDH

1. La CCDH en tant que mécanisme national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

Dans le contexte de sa mission spécifique dans le domaine du handicap, la CCDH a continué ses travaux de réflexion sur **l'assistance personnelle** pour les personnes en situation de handicap. L'idée est de créer la possibilité pour toute personne de choisir son lieu et mode de vie – le cas échéant – en ayant recours à l'assistance personnelle qui devra être adaptée aux besoins individuels des personnes concernées.

En 2023, la CCDH avait été saisie du **projet de loi 8133 relatif au mandat de protection future**. Ce mandat vise à permettre à toute personne « *d'anticiper l'organisation de sa propre protection en désignant un ou plusieurs représentants de son choix pour veiller sur sa personne et sur ses biens à partir du moment où la personne ne sera plus en état de pourvoir seule à ses intérêts* ». ² Au cours des années 2023 et 2024, le groupe de travail de la CCDH a sollicité l'expertise de certains représentants de la société civile pour évaluer dans quelle mesure ce nouveau mécanisme pourrait répondre aux besoins des personnes en situation de handicap. Il a accordé une attention particulière au respect du principe de l'autonomie de la volonté des personnes concernées, conformément aux articles 3 et 12 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Dans son avis, adopté lors de l'assemblée plénière, le 13 novembre 2024, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) salue que, contrairement aux mesures traditionnelles de protection des adultes telles que la tutelle ou la curatelle, le mandat de protection future met l'accent sur la volonté des personnes concernées et ne les prive pas de leur capacité juridique, c'est-à-dire leur capacité d'avoir des droits et des obligations et de prendre des décisions produisant des effets juridiques (p.ex. gérer et disposer de ses biens, souscrire à un contrat, consentir aux traitements médicaux, se marier). Dans son avis, la CCDH fait état de certains points qui méritent d'être revus afin de rendre le projet de loi davantage en conformité avec les obligations internationales du Luxembourg. Elle estime aussi qu'une réforme plus générale de la tutelle et de la curatelle reste indispensable.

Un membre de la CCDH participe au **groupe de travail de suivi de la mise en œuvre du plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024**.

² Projet de loi 8133, *Commentaire des articles*, p. 28, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8133>.

Les missions de ce groupe de suivi sont les suivantes :

- Suivre l'avancement de la mise en œuvre des actions du PAN
- Faire des observations et donner des avis au Steering Group « Plan d'Action »
- Intervenir dans l'évaluation finale de KPMG
- Définir les sujets du prochain PAN.

Le groupe de suivi s'est réuni 4 fois en 2024. La CCDH suivra de près les développements en la matière.

2. La CCDH en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains

a. Quatrième rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg (années 2021-2022)

Le 29 février 2024, la CCDH a présenté son 4^e rapport sur la situation de la traite des êtres humains au Luxembourg à la Commission de la Justice de la Chambre des Députés. Le même jour, le rapport a été présenté à la presse. Sa présentation devant le Comité de suivi sur la lutte contre la traite des êtres humains a eu lieu le 8 mars 2024.

Ce rapport, adopté par l'assemblée plénière de la CCDH le 5 février 2024, a été élaboré dans le cadre de la loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains, qui a désigné la CCDH rapporteur national sur la traite des êtres humains.

Ce quatrième rapport, qui couvre la période de 2021 et 2022, analyse les développements qui ont été faits depuis 2021 et propose des pistes pour approfondir la lutte contre le fléau de la traite.

Résumé du rapport :

S'agissant des tendances en matière de traite, sur la période de 2021 à 2022, un total de 127 victimes a été recensé. Ce nombre est en augmentation considérable par rapport à la période portant sur les années 2019 et 2020. Le rapport précédent faisait état de 23 victimes détectées. Bien qu'il y ait un nombre non négligeable de victimes issues de l'exploitation sexuelle, les constats des dernières années, selon lesquels la traite dans le monde du travail, surtout le secteur de la construction, suivi par le secteur HORECA, est en augmentation, peuvent être confirmés. Quant à l'exploitation sexuelle, elle a lieu dans la plupart des cas dans des appartements. Le rapporteur note également que le recrutement des victimes se fait de plus en plus souvent en ligne. L'augmentation, de manière générale, du nombre de victimes de la traite pourrait s'expliquer par le fait que la plupart des autorités déploient plus d'efforts dans la

détection des victimes, voire qu'elles ont adopté une approche plus proactive pour détecter des victimes.

S'agissant du cadre juridique et politique national et international, le rapporteur a soulevé un manque de politique générale cohérente en matière de lutte contre la traite. Il invite le gouvernement à harmoniser ses différentes stratégies, afin de garantir une meilleure prévention de la traite des êtres humains parmi les plus vulnérables dans notre société. Le rapporteur se demande également s'il ne serait pas opportun de mettre en place un coordinateur national de lutte contre la traite des êtres humains, avec une équipe qui s'occuperait exclusivement du dossier de la traite, comme cela est déjà le cas dans certains pays européens, et qui pourrait ainsi également mobiliser les autres acteurs concernés.

Le rapporteur consacre un chapitre entier aux différents enjeux liés à la lutte contre la traite, dont entre autres, l'immigration, la traite des enfants, la mendicité forcée, l'approche financière et l'indemnisation des victimes.

Est également faite une analyse des suites pénales réservées à la traite qui sont non seulement importantes pour réduire le sentiment d'impunité qui peut décourager les victimes à dénoncer les faits, mais aussi pour réduire la lucrativité de l'infraction et contribuer à la prévention.

Comme pour chaque rapport, le rapporteur adresse toute une série de recommandations aux autorités, dont certaines ne sont pas nouvelles, à savoir la mise en place d'un système de collecte des données statistiques plus performant, l'augmentation des ressources de la police, du parquet et des services d'assistance, la mise en place d'un programme de protection des témoins et celle d'une hotline pour les victimes de toute sorte de violence avec un accès 24h/24h. Il serait par ailleurs utile d'organiser des campagnes dissuasives pour décourager la demande pouvant favoriser toute forme de traite et d'informer les personnes utilisant les services d'une victime de la traite des sanctions qu'elles encourent.

Le rapport peut être consulté sur le [site internet](#) de la CCDH.

Il a également été présenté au Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains (8 mars 2024), au Groupe de travail « entreprises et droits humains » du Ministère des Affaires étrangères (17 mai 2025), ainsi qu'au Comité interministériel « droits humains » (12 juin 2025).

Le 6 juin 2024, la CCDH a été invitée à un échange par le LSAP, suite à l'interpellation du Député Dan Biancalana sur le 4^e Rapport sur la traite des êtres humains. Le [débat](#) relatif à cette interpellation a eu lieu le 10 décembre 2024.

b. Comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains

La CCDH a participé en tant qu'observateur à 2 réunions du comité en 2024 (8 mars et 12 juillet). C'était l'occasion pour le rapporteur de s'échanger avec tous les acteurs

concernés par la lutte contre la traite des êtres humains et d'actualiser les informations du terrain. Comme indiqué plus haut, la CCDH a présenté son 4^e Rapport sur la traite aux membres du comité lors de sa réunion du 8 mars 2024.

c. Table ronde du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains ([GRETA](#)) sur les progrès du Luxembourg en matière de lutte contre la traite des êtres humains, 27 septembre 2025

Le rapporteur national a participé à une table ronde sur la traite des êtres humains organisée par le Conseil de l'Europe et le Ministère de la Justice. Cette table ronde a réuni des représentants de ministères, de la police, des autorités judiciaires et de la société civile. Y a été discutée la mise en œuvre recommandations du [troisième rapport d'évaluation](#) du GRETA sur le Luxembourg, notamment concernant l'accès des victimes de la traite à la justice, à l'information sur leurs droits, à l'aide juridique et à l'indemnisation, la réponse de la justice pénale à la traite des êtres humains et l'identification des victimes de la traite des êtres humains.

L'événement a également été l'occasion de présenter la [Recommandation CM/Rec\(2022\)21](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

d. OSCE

- Le 15 et 16 avril 2024, le rapporteur national a participé à la 24^e Conférence de l'Alliance contre la traite des êtres humains de l'OSCE à Vienne, intitulée *Beyond Awareness-Raising: Reshaping Human Trafficking Prevention*.
- Le 12 et 13 septembre 2024, le rapporteur national a participé à la réunion des Coordinateurs et rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains et mécanismes équivalents, organisée conjointement par l'OSCE et le Conseil de l'Europe.

Le rapporteur a fait une présentation lors de la session concernant le renforcement de l'accès à la justice et aux moyens de recours efficaces pour les victimes de la traite.

e. Union européenne

Réseau européen des coordinateurs et rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains à Bruxelles

Le rapporteur a participé aux 2 réunions annuelles du réseau européen des coordinateurs et rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains en juin et en décembre 2024. La réunion de juin, sous présidence belge, tournait autour de la problématique de l'exploitation dans le monde du travail et les défis auxquels se voient confrontés les acteurs de lutte contre la traite, notamment en ce qui concerne le

recrutement en ligne, l'exploitation dans les secteurs à haut risque et la coopération avec le secteur privé et les syndicats. La traite à des fins de criminalité forcée y a également été discutée.

Lors de la réunion de décembre, sous présidence hongroise, les participants ont abordé le sujet de la traite des êtres humains et le lien avec la migration et le trafic d'êtres humains (smuggling). Le deuxième jour a eu lieu un échange avec la plateforme européenne de la société civile de lutte contre la traite des êtres humains, qui réunit des organisations de la société civile actives dans le domaine des droits humains, des droits de la femme et de l'enfant, ainsi que des droits et de l'hébergement des migrants.

En marge des deux réunions du réseau européen, la CCDH a participé à un échange informel des rapporteurs indépendants. Les États membres de l'Union européenne ayant un rapporteur indépendant sont la France, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande et le Luxembourg. Les pays qui ont confié cette mission à une institution nationale des droits de l'Homme sont la France, l'Allemagne, l'Irlande et le Luxembourg.

Le 28 mai 2024, le rapporteur a participé à une réunion en ligne avec la Coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains au sujet des principaux changements de la [directive révisée de l'UE relative à la lutte contre la traite des êtres humains](#), entrée en vigueur le 14 juillet 2024.

f. *Trafficking in Persons Report* du Département d'État des États-Unis

Le Département d'État des États-Unis publie chaque année un rapport sur la traite des êtres humains, dans lequel il analyse les actions de lutte contre la traite prises par les gouvernements du monde entier et identifie les dernières tendances afin de soutenir ainsi la lutte mondiale contre ce phénomène. Comme dans les années précédentes, le Luxembourg continue à être classé au niveau "Tier 1", dans la catégorie des pays qui respectent entièrement les normes minimales du *Trafficking Victims Protection Act*.³

Le [rapport de 2024](#)⁴ émet toutefois une série de recommandations pour le Luxembourg, qui sont majoritairement reprises des rapports précédents et qui coïncident avec les recommandations du rapporteur national sur la traite des êtres humains et qui devraient lui permettre de mieux avancer dans la lutte contre la traite.

Ainsi, le Département d'État insiste e.a. sur le renforcement des peines pour les auteurs de la traite et une identification des victimes par des acteurs autres que la police judiciaire, comme par exemple la société civile ou encore les inspecteurs du travail. Il souligne l'importance de garantir aux victimes un accès à l'ensemble des

³ One hundred Sixth Congress of the United States of America at the second session, Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, disponible sur <https://www.govinfo.gov/>

⁴ <https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/luxembourg/>

services, quelle que soit l'issue de l'affaire contre le trafiquant ou qu'elles choisissent ou non de participer à la procédure pénale. Il recommande également de veiller à ce que les victimes ne soient pas pénalisées de manière inappropriée pour des actes illégaux commis en conséquence directe de la traite. L'augmentation des ressources des services d'assistance aux victimes est également une recommandation du rapport. Il insiste également sur l'importance de la formation des juges sur la gravité du crime et l'impact sur les victimes afin de s'assurer que les condamnations aboutissent à des peines appropriées. D'autres recommandations visent l'adoption d'un plan d'action national et la mise en place d'un système de collecte de données adéquat.

D. Dossiers thématiques particuliers

1. Asile et immigration

Comme les années précédentes, la CCDH a suivi de près l'évolution des politiques migratoires et leur impact sur les droits humains au Luxembourg en 2024. Les tendances observées révèlent un durcissement des pratiques, suscitant de vives inquiétudes quant à la protection des personnes en situation de migration.

a. L'accès au logement pour les bénéficiaires de protection internationale (BPI)

Les BPI se heurtent à de nombreux obstacles, notamment la pénurie de logements abordables et un manque d'accompagnement adapté. Ces difficultés fragilisent leur situation et compliquent leur intégration sociale.

En particulier, la CCDH s'inquiète de la pratique de l'Office National de l'Accueil (ONA) qui consiste à exiger des BPI qu'ils signent un engagement unilatéral, les obligeant à quitter le foyer dans un délai précis et à payer des "indemnités d'occupation mensuelles". Ces obligations prennent la forme d'un contrat de bail sans en offrir les protections juridiques associées. L'absence de garanties adéquates et le montant élevé de ces indemnités, pouvant atteindre un tiers des revenus des BPI, compromettent leur autonomie financière et accentuent leur précarité. De plus, bien que le Luxembourg prévoit des subventions pour le loyer de ses résidents, les BPI en sont souvent exclus en raison de la nature informelle de leur engagement avec l'ONA.

Face à ces nombreuses difficultés, la CCDH appelle à une meilleure coordination entre l'ONA et les offices sociaux (OS) communaux afin d'assurer un accompagnement plus efficace des BPI dans leurs démarches d'intégration et d'accès au logement.

Dans certains cas, l'ONA refuse de reloger les BPI concernés après la fermeture d'un foyer, ce qui les expose à une grande vulnérabilité. La CCDH rappelle que toute fermeture d'un centre d'accueil doit tenir compte des droits humains des personnes concernées et appelle le gouvernement à mettre en place des solutions durables pour garantir un accès effectif au logement.

b. La suspension des procédures de demande de protection internationale pour les ressortissants syriens

Comme d'autres États de l'Union européenne, le Luxembourg a pris la décision de suspendre le traitement des demandes de protection internationale pour les ressortissants syriens suite au changement de régime en Syrie.

La CCDH rappelle que cette suspension entraîne des conséquences importantes pour les individus concernés qui attendent depuis des années une réponse à leur demande.

Elle souligne que cette situation entraîne des retards considérables dans l'intégration des individus et limite leur accès au travail, en plus de causer des souffrances à ceux qui sont déjà en situation de vulnérabilité.

La CCDH considère qu'il est urgent de réévaluer cette politique de suspension et de garantir un traitement équitable des demandes de protection internationale, dans le respect des droits humains des demandeurs.

2. État de droit

Chaque année, la CCDH fait des observations et recommandations sur la situation de l'État de droit au Luxembourg dans le cadre de rapports publiés annuellement par le réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI) et la Commission européenne.

Dans ses contributions au rapport de ENNHRI de l'année 2024 portant sur l'année 2023, la CCDH a notamment formulé les recommandations suivantes :

- Rattacher la CCDH à la Chambre des Députés, tout en veillant à ce qu'elle reste conforme aux Principes de Paris. Une refonte des ressources et du fonctionnement de la CCDH pourrait améliorer sa capacité à remplir son mandat de manière efficace et indépendante.
- Prévoir une obligation légale pour le Gouvernement et la Chambre des Députés de répondre aux recommandations de la CCDH et de justifier leurs (in)actions.
- Améliorer la collecte de données au Luxembourg et l'accès aux informations demandées par la CCDH.
- Poursuivre une politique basée sur les faits et les droits humains afin d'éviter des lois, des processus et des pratiques qui ont un impact négatif sur les droits humains et/ou l'État de droit.
- Adopter une approche participative impliquant les principales parties prenantes et détenteurs de droits avant de présenter des initiatives législatives.
- Améliorer l'accès à la justice.
- Étudier le (non-)renvoi de questions préjudicielles à la Cour européenne des droits de l'homme et à la Cour de Justice de l'UE et prendre des mesures pour surmonter les obstacles potentiels à cet égard.

La CCDH s'est aussi montrée préoccupée par les développements relatifs à la décision de la commune de Luxembourg d'interdire toute forme de mendicité. Certains membres du gouvernement et de la Chambre des Députés ont, dans une certaine mesure, remis en question le rôle des juridictions luxembourgeoises et le maintien de la réglementation litigieuse malgré une inconstitutionnalité et inconvictionnalité

apparente de celle-ci. Une telle attitude risque de remettre en question la séparation des pouvoirs et les principes de l'État de droit.

La CCDH a également regretté le fait que le Ministère de la Fonction Publique l'oblige à recruter exclusivement des personnes de nationalité luxembourgeoise. Dans un courrier adressé au Ministre, la CCDH a souligné l'importance du principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'UE, fait référence au rapport du Centre pour l'égalité de traitement (CET) et de l'Université du Luxembourg⁵ et rappelé qu'elle a un statut particulier en tant qu'institution nationale des droits humains. Le Ministre a maintenu sa position sans répondre aux arguments avancés par la CCDH.

La CCDH a également contribué au rapport de la Commission européenne sur l'État de droit. Le 31 janvier 2024, elle a eu un échange avec les représentants de la Commission en vue de la finalisation de leur rapport publié le 24 juillet 2024.⁶ Selon la Commission, le Luxembourg dispose de nombreuses garanties pour respecter l'État de droit, mais certains points doivent encore être améliorés. Il s'agit notamment de :

- redoubler d'efforts afin de parvenir à une numérisation complète des procédures civiles, pénales et administratives auprès des juridictions ;
- intensifier les efforts visant à augmenter la quantité d'informations contenues dans le registre de transparence de la Chambre des Députés ;
- faire avancer la réforme du cadre juridique en matière de divulgation de documents officiels ;
- améliorer le processus décisionnel législatif en renforçant la transparence et la participation des parties prenantes aux consultations publiques.

En 2024, la CCDH a constaté plusieurs incidents susceptibles de fragiliser les activités de la situation de la société civile et des défenseurs des droits humains.

Un député du parti politique « ADR » a été accusé de menacer un caricaturiste. La présidente actuelle de la CCDH a été qualifiée par ce même député d'« *ennemi de la vraie liberté d'opinion et de la démocratie directe* » et estimait que la CCDH n'était pas nécessaire. Certains partis politiques ont par la suite condamné ces propos et la Chambre des Députés a adopté à l'unanimité une motion défendant l'importance de la CCDH. Le Commissaire Didier Reynders a abordé ce sujet lors de sa visite liée au rapport sur l'État de droit. Il a invité les représentants politiques à s'abstenir de toute critique personnelle à l'égard des représentants de la CCDH, du Médiateur, des autorités judiciaires, etc. Le Premier ministre est également intervenu pour soutenir la CCDH. Il n'y a pas eu de conséquences pour le député en question. Dans une intervention publique ultérieure sur une station de radio nationale, le même député a suggéré que les partis politiques soient représentés au sein de la CCDH. Cela

⁵ Centre pour l'égalité de traitement et l'Université du Luxembourg, Rapport sur les restrictions et obstacles injustifiés au droit à la libre circulation, 26 mai 2023, disponible sur <https://cet.lu/>.

⁶ Rapport 2024 sur l'état de droit, disponible sur <https://commission.europa.eu/>.

constituerait toutefois une violation de l'indépendance et de la neutralité politique de la CCDH. Il est donc particulièrement important de prévoir des garanties dans ce sens lors des négociations concernant le rattachement de la CCDH à la Chambre des Députés. Un autre député de ce même parti politique a estimé que l'ancien président de la CCDH et les « *woke lénsgréng Hysteriker* » devraient se taire suite à sa dénonciation de propos discriminatoires d'une députée d'un parti politique faisant partie du gouvernement, qualifiés d'incitation à la haine par l'ALIA.⁷ La CCDH constate d'une manière générale que le parti politique en question tente systématiquement d'affaiblir l'indépendance des institutions publiques (Centre pour l'égalité de traitement, écoles publiques, musées, ...) en les accusant de violer leur « *obligation de neutralité* » chaque fois qu'elles interviennent publiquement pour promouvoir ou défendre les droits humains.

La CCDH a aussi noté que les journalistes et ONG sont confrontés à des obstacles lorsqu'il s'agit d'accéder à des informations importantes. Dans une affaire opposant la municipalité de la ville de Luxembourg à une ONG, le tribunal administratif a jugé que les documents demandés par l'ONG devaient être divulgués. L'appel de municipalité contre ce jugement est en cours. Les journalistes ont rencontré des obstacles similaires lorsqu'ils ont demandé des documents officiels détenus par les ministères. Le refus du Ministère des Affaires intérieures de communiquer des informations sur la coopération entre le Luxembourg et Frontex a incité l'association luxembourgeoise des journalistes professionnels et le journaliste qui avait demandé la divulgation des documents à porter l'affaire devant le tribunal administratif.

De plus, des entraves à la liberté d'expression et à l'indépendance des ONG coopérant avec les autorités publiques ont été récemment mises en évidence par des journalistes. La municipalité de la ville de Luxembourg semble obliger contractuellement une ONG avec laquelle elle collabore à ce que « *toute communication de l'association avec la presse au sujet [de leur projet] doit se faire en consultation avec la ville de Luxembourg* ».

Enfin, la CCDH craint que les développements et le cadre actuels ne découragent les ONG qui collaborent avec le gouvernement de critiquer ce dernier. Dans un communiqué de presse publié en octobre 2024, un collectif d'ONG constate un manque croissant d'écoute et de dialogue de la part du gouvernement, qui a de plus en plus tendance à réduire les acteurs de la société civile, leurs voix critiques et leur expérience à de simples prestataires de services. Par exemple, l'accès à un programme d'hébergement des personnes pendant les mois d'hiver (WAK) a récemment été limité aux personnes qui peuvent prouver qu'elles sont au Luxembourg

⁷ ALIA, *Décision DEC015/2024-A001/2024 du 1^{er} juillet 2024*, disponible sur <https://alia.public.lu/> : « *Sur le fond, le Conseil retient en l'espèce que les paroles prononcées dans l'élément de programme sous examen, stigmatisent une partie des mendiants, originaires d'une population déterminée et qui seraient reconnaissables à travers leur teint de peau plus foncé, en les opposant aux mendiants d'origine luxembourgeoise, sinon d'origine de l'Europe occidentale (...) Ces affirmations sont de nature à inciter à la haine et à la discrimination en stigmatisant par des termes inacceptables les mendiants d'origine non-luxembourgeoise* ».

depuis au moins 3 mois (sauf si les températures sont inférieures à 0°C). Les ONG en charge de ce projet ne semblent pas remettre en cause cette décision hautement problématique annoncée par le gouvernement. Le processus décisionnel manque de transparence et semble plutôt arbitraire et discriminatoire.

3. Rattachement de la CCDH à la Chambre des Députés

En 2024, les discussions concernant le rattachement administratif de la CCDH à la Chambre des Députés ont continué leur cours.

La CCDH a eu l'occasion de rencontrer et d'échanger avec différents acteurs clés au sein de la Chambre des Députés et du Ministère d'État en vue des travaux relatifs à la réforme de la CCDH.

En parallèle, les travaux au sein du groupe de travail interne de la CCDH se sont poursuivis, afin d'effectuer des recherches et de veiller à la conformité de la réforme de la CCDH avec les Principes de Paris. Ces derniers déterminent les conditions que doivent remplir les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains, notamment en ce qui concerne leurs compétences, leur composition et fonctionnement, et la garantie d'indépendance et de pluralisme.

Dans son discours sur l'état de la Nation de juin 2024, le Premier ministre a confirmé, dans le cadre du renforcement de la démocratie, l'intention du gouvernement de procéder au rattachement prochain de la CCDH à la Chambre des Députés, avec pour but d'accorder davantage d'attention à ses avis importants. Cet engagement a été suivi d'effet par le dépôt d'un projet de loi en février 2025, contenant toutefois uniquement un article unique portant sur le rattachement administratif de la CCDH à la Chambre des Députés.⁸

Dans ce cadre, il importe de souligner que la réforme de l'institution nationale des droits humains luxembourgeoise se doit d'être pensée dans le contexte précité des Principes de Paris et de la conformité à ceux-ci, afin de veiller à respecter les standards internationaux en la matière. Cette réflexion est d'une importance cruciale dans le cadre de la réflexion au sujet de la révision de la procédure de nomination. Celle-ci prévoit actuellement une nomination en trois étapes : d'abord, une proposition de nomination de la part de la CCDH elle-même sur base des critères auxquels doivent répondre les membres, ensuite un avis d'un comité externe composé de cinq associations sans but lucratif (asbl) relatif à la proposition de la CCDH, veillant au pluralisme de la CCDH, et enfin la nomination proprement dite par le gouvernement. Une des exigences essentielles des Principes de Paris est de veiller à ce que le processus de sélection soit « *sous le contrôle d'un organisme indépendant et crédible et comporter de la consultation ouverte et équitable auprès des ONG et de la société*

⁸ Projet de loi n°8501 portant modification de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

civile. ».⁹ Ainsi, le changement de rattachement administratif de la CCDH ayant pour but l'acquisition d'une indépendance plus grande, la révision de la procédure de nomination ne saurait qu'aller dans la même direction, au risque d'être en contradiction avec l'essence même du changement institutionnel.

Outre la procédure de nomination, de nombreux points supplémentaires devront être analysés dans les mois à venir, notamment la question de la professionnalisation de la Présidence de la CCDH, pour concevoir une réforme qui pourra réellement faire avancer la protection et la promotion des droits humains au Luxembourg, tout en prenant en considération les recommandations découlant des Principes de Paris.

4. Entreprises et droits humains

Comme les années précédentes, la CCDH a participé aux réunions du groupe de travail « Entreprises et droits de l'Homme » présidé par le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (MAE) en 2024. Ce groupe de travail, qui est censé accompagner la mise en œuvre du Plan d'action national « Entreprises et droits de l'Homme » (PAN), n'a que très rarement abordé les différentes actions prévues par le PAN en 2024. Le manque de transparence et d'efforts de la part du gouvernement relatif au sujet des entreprises et droits humains que la CCDH avait déjà constaté les années précédentes, est en effet resté largement inchangé.

Ce PAN, élaboré en 2019, est arrivé à son échéance en décembre 2022. Contrairement aux engagements du gouvernement souscrits dans ce PAN, la CCDH constate qu'il n'y a toujours pas eu d'évaluation indépendante de sa mise en œuvre, ce que la CCDH regrette. Les recommandations de la CCDH invitant le gouvernement à préparer l'évaluation et la révision du PAN, ainsi que d'une manière générale à redoubler d'efforts en la matière, sont restées sans suites.

La CCDH a déploré à plusieurs reprises le refus du gouvernement de communiquer sur certains points ainsi que son attitude réticente vis-à-vis de certains aspects de la directive de l'UE sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de droits humains (CSDDD). Elle a notamment publié deux communiqués pour inciter le gouvernement à soutenir proactivement cette dernière en plaidant pour une approche ambitieuse et efficace.¹⁰ Le 2 décembre 2024, l'Initiative pour un Devoir de Vigilance a organisé, en partenariat avec la CCDH, une conférence/table ronde portant sur la transposition ambitieuse de la CSDDD dans le droit luxembourgeois.¹¹

⁹ Observations Générales du Sous-comité d'accréditation, 2018, pp. 24-25, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

¹⁰ CCDH, Communiqué sur la proposition de directive sur le devoir de vigilance, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, Communiqué relatif à l'adoption de la directive sur le devoir de vigilance, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹¹ CCDH, Invitation Conférence/Table ronde « Droits humains & entreprises : Vers une transposition ambitieuse de la CSDDD dans le droit luxembourgeois – Quels défis à relever ? », disponible sur

Le 6 mai 2024, la CCDH a rencontré une délégation de défenseurs des droits humains du Mexique, du Brésil et de l’Afrique du Sud. Les membres de la délégation ont fait état de violences graves commises par deux entreprises luxembourgeoises à l’encontre des défenseurs des droits humains, de dégradations de l’environnement et d’effets néfastes sur les communautés locales, y compris les populations autochtones. La Présidente de la CCDH a félicité les membres de la délégation pour leur engagement tout en soulignant la nécessité générale pour le Luxembourg d’élaborer une législation efficace garantissant le respect des droits humains par les entreprises, notamment dans le cadre de la transposition de la CSDDD.

Le 13 mai 2024, le groupe de travail « Entreprises et droits humains » de la CCDH a rencontré les représentants de l’Initiative pour un devoir de vigilance portant sur la proposition de loi 8217 sur le devoir de vigilance, en vue de l’élaboration d’un avis sur celle-ci.

En décembre 2024, la CCDH a participé à un échange organisé par le Ministère de l’Économie portant sur la transposition de la CSDDD en droit national. La CCDH se félicite de cette approche et l’encourage à la maintenir notamment en consultant les parties prenantes avant le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés.

En outre, la CCDH a participé à une réunion organisée par le Point de contact national de l’OCDE pour la conduite responsable des entreprises au Luxembourg (PCN). Cette réunion portait notamment sur les plaintes en cours, les développements au niveau européen et international et la possibilité d’avoir un échange avec les PCN d’autres pays.

Enfin, les membres du secrétariat ont participé à plusieurs événements et séminaires en 2024 en relation avec le sujet des entreprises et droits humains. Il s’agit notamment du 13^e Forum des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l’homme à Genève et d’une série de workshops organisés par l’Institut danois des droits humains portant notamment sur la mise en œuvre de la proposition de directive de l’UE sur un devoir de vigilance. La CCDH a également participé aux réunions quadrimestrielles organisées par le groupe de travail « Business and Human Rights » du réseau européen des institutions nationales des droits de l’Homme (ENNHRI) en 2024 et soutenu les diverses prises de position relatives aux développements européens et internationaux en la matière.

5. La multiplication des mesures répressives

a. Encadrement de la mendicité

Comme déjà souligné dans son rapport annuel de 2023,¹² la CCDH regrette le maintien de l'interdiction de la mendicité dite « simple » par la Ville de Luxembourg, rendue possible par une décision du Ministre des Affaires intérieures. La Police a commencé la mise en œuvre de la mesure à partir de janvier 2024. Dans son rapport sur la traite des êtres humains qu'elle élabore en tant que rapporteur national en la matière, la CCDH a une fois de plus rappelé la contrariété de cette pénalisation avec le droit constitutionnel luxembourgeois, ainsi qu'avec le droit européen et international des droits humains. La Cellule scientifique de la Chambre des Députés a confirmé ce constat en date du 5 juin 2024 dans une note de recherche scientifique portant sur l'interdiction de la mendicité au Luxembourg : « *Au vu de l'ensemble de ces considérations, les dispositions relatives à la mendicité contenues dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg sont vraisemblablement contraires à la Constitution* ». ¹³ Malgré ces constats, tant le Ministre que la Ville de Luxembourg continuent à refuser d'adopter les changements qui s'imposent.

En tant que membre du « *Legal Working Group* » de ENNHRI, la CCDH a contribué à [la tierce intervention de ENNHRI](#) devant le Comité européen des droits sociaux dans l'affaire *Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et Mouvement international ATD Quart Monde c. Belgique*. Dans ses observations, ENNHRI a notamment invité le Comité à considérer que la mendicité bénéficie de garanties en vertu de [la Charte sociale européenne](#) et ne peut être restreinte que dans des circonstances exceptionnelles.

Enfin, la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 8418 portant notamment sur l'introduction de l'infraction de la « mendicité agressive » dans le Code pénal. Elle a chargé un groupe de travail avec l'élaboration d'un avis qui a été publié en mars 2025.

b. Mise en place du « Platzverweis renforcé »

En juin 2024, la CCDH a été saisie de l'avant-projet de loi relatif à la mise en place d'un « Platzverweis renforcé », avec un délai particulièrement restreint qui lui a été alloué. Dans sa prise de position y relative, elle avait salué la volonté du Ministère des Affaires intérieures de consulter la CCDH. Toutefois, il est à constater que quasiment aucune des recommandations y formulées n'a été suivie. En juillet de la même année, elle a été saisie du projet de loi. L'avis de la CCDH, qui est en cours d'élaboration, représente l'occasion de rappeler les recommandations qu'elle avait formulées à

¹² CCDH, Rapport d'activités 2023, p. 48, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹³ Chambre des Députés, Cellule scientifique, Note de recherche scientifique – L'interdiction de la mendicité au Luxembourg, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

l'encontre de l'avant-projet de loi en ce qui concerne les deux nouvelles mesures de police administrative prévues.

D'une part, le projet de loi vise à introduire la possibilité pour la Police, après une injonction d'éloignement restée infructueuse, d'éloigner de force une personne qui aura adopté un comportement considéré comme perturbateur, notamment en cas de trouble à l'ordre public, d'entrave à la circulation ou de dérangement de passants dans des lieux publics. D'autre part, en cas de répétition d'un des comportements visés, le projet de loi prévoit la compétence pour le bourgmestre de prendre une décision d'interdiction temporaire de lieu, représentant une interdiction pour la personne de se rendre dans un périmètre déterminé de la ville, pour une durée maximale de 30 jours.

Au vu de l'impact que pourront avoir les mesures prévues sur les droits humains, la CCDH espère une réelle prise en considération de ses recommandations, afin d'éviter tout risque de non-conformité avec les principes internationaux et européens des droits humains, notamment en termes de nécessité et de proportionnalité des mesures.

c. Encadrement des rassemblements

En juin 2024, le Ministère des Affaires intérieures a sollicité l'avis de la CCDH sur l'avant-projet de loi visant à encadrer la liberté de manifestation. La CCDH se félicite de l'approche du Ministère consistant à impliquer la CCDH et certains acteurs de la société civile à ce stade de la procédure. Elle a toutefois regretté le délai particulièrement court qui lui a été imposé qui l'a obligée à se limiter à soulever les questions les plus importantes et à renvoyer aux principes découlant du droit européen et international des droits humains. Elle s'est aussi réservé le droit d'élaborer un avis plus approfondi sur le projet de loi après son dépôt à la Chambre des Députés.

D'une manière générale, la CCDH comprend la volonté du gouvernement de créer un cadre légal, notamment au vu de l'hétérogénéité et l'inconstitutionnalité des règlements communaux existants. L'État a l'obligation positive de protéger la liberté de manifestation et peut aussi être amené à restreindre celle-ci notamment lorsqu'il s'agit de protéger les droits d'autrui ou l'ordre public. Ce n'est donc pas l'encadrement de l'exercice de la liberté de manifestation en tant que tel, mais un encadrement juridique et une mise en œuvre inadéquats qui peuvent poser des problèmes. La CCDH met en garde contre une approche répressive qui accorde des pouvoirs étendus aux autorités publiques, sans pour autant prévoir les garanties et exceptions nécessaires pour les personnes désireuses d'exercer leur droit à la liberté de réunion. Elle note favorablement que la nouvelle version de l'avant-projet de loi communiquée à la CCDH début 2025, a tenu compte de certaines de ses recommandations. La CCDH continue à suivre de près ce dossier et rappelle que le cadre légal en la matière doit avoir comme but principal de faciliter et de protéger la liberté de réunion pacifique.

6. L'intelligence artificielle et droits humains

L'intelligence artificielle (IA) est désormais omniprésente dans nos sociétés contemporaines, y compris dans des domaines aussi fondamentaux que le maintien de l'ordre, la gestion de la migration ainsi que l'accès à l'emploi et au logement. Bien que l'IA offre des opportunités significatives, elle pose également des risques considérables pour les droits humains, l'État de droit et la démocratie. Parmi les principaux risques identifiés, on peut citer :

- **Discrimination et biais** : les systèmes d'IA peuvent reproduire et amplifier les biais existants dans les données sur lesquelles ils sont basés. Cela peut entraîner des décisions discriminatoires, particulièrement dans des domaines comme la justice pénale, le recrutement ou la fourniture de services publics, où certaines communautés peuvent être systématiquement désavantagées.
- **Atteinte à la vie privée** : l'utilisation de technologies d'IA telles que la surveillance de masse, la reconnaissance faciale et le suivi des données personnelles peut violer le droit à la vie privée.
- **Manipulation et désinformation** : les systèmes d'IA peuvent également être utilisés pour diffuser de la désinformation, influencer les opinions publiques et manipuler les comportements, compromettant ainsi le processus démocratique. Les *deepfakes* et autres technologies similaires soulèvent de nouvelles inquiétudes sur la véracité de l'information.
- **Transparence et responsabilité** : beaucoup de systèmes d'IA sont des "boîtes noires", ce qui signifie qu'il est difficile de comprendre comment certaines décisions sont prises. Ce manque de transparence complique la possibilité d'attribuer des responsabilités en cas de préjudice ou de violation des droits.

Ces risques mettent en évidence la nécessité d'une régulation rigoureuse et de mécanismes de contrôle efficaces afin de garantir que l'utilisation de l'IA se fasse dans le respect des droits humains. Pour faire face à ces défis, la CCDH continue de suivre les évolutions dans le domaine de l'IA et des droits humains et s'engage dans le groupe de travail sur l'IA d'ENNHRI (réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme) pour partager des connaissances ainsi que des bonnes pratiques avec d'autres institutions nationales à travers l'Europe.

Législation européenne sur l'intelligence artificielle

Le 1er août 2024, le règlement européen sur l'IA (« AI Act ») est entré en vigueur. Cette législation vise à garantir que les technologies d'IA soient développées et utilisées de manière responsable. À cette fin, la nouvelle loi réglemente l'autorisation des différents systèmes d'IA dans l'Union européenne (UE) et impose des obligations aux fournisseurs et déployeurs de ceux-ci.

Un des principaux éléments de l'AI Act est la classification des systèmes d'IA en quatre niveaux de risque :

- **Systèmes à risques minimales ou nuls** : non réglementés
 - P.ex. : filtres anti-spam, jeux-vidéo
- **Systèmes à risques limités** : soumis à des obligations de transparence vis-à-vis des utilisateurs
 - P.ex. : contenus générés par des systèmes d'IA, *chatbots*
- **Systèmes à haut risque** : soumis à des exigences strictes avant d'accéder au marché de l'UE, incluant des tests de transparence et de surveillance humaine
 - P.ex. : conduite autonome de véhicules, diagnostic de maladies, identification biométrique des personnes impliquées dans des activités criminelles
- **Systèmes à risque inacceptable** : interdits dans l'UE car menaçant la sécurité, les droits ou les moyens de subsistance des individus
 - P.ex. reconnaissance des émotions sur le lieu de travail et dans les établissements d'enseignement, notation sociale (« social scoring »)

Malgré ces avancées, des critiques et des préoccupations subsistent, telles que celles formulées par ENNHRI, qui souligne des lacunes dans l'AI Act qui pourraient nuire à la protection des droits humains. ENNHRI a, entre autres, souligné la portée limitée du règlement, le manque de transparence et d'objectivité dans la classification des systèmes d'IA, l'absence de moyens de recours et l'inclusion d'exceptions trop larges aux interdictions de certains systèmes d'IA, notamment dans les domaines de la reconnaissance des émotions, de la catégorisation biométrique et des évaluations de risques pour la justice pénale et l'asile.^{14,15}

La supervision du respect des droits fondamentaux en matière d'utilisation des systèmes d'IA

L'article 77 du règlement sur l'IA traite des missions des autorités nationales désignées par chaque État membre pour superviser ou faire respecter les droits fondamentaux, y compris le droit à la non-discrimination, en ce qui concerne l'utilisation de systèmes d'IA à haut risque.¹⁶

Les autorités désignées ont pour mission de veiller à ce que les systèmes d'IA à haut risque soient conformes aux exigences de sécurité, de transparence, de protection

¹⁴ ENNHRI, *ENNHRI Common Position on EU Artificial Intelligence Act*, 2023, disponible sur <https://ennhri.org/>

¹⁵ ENNHRI et EQUINET, *Ensuring strong equality and fundamental rights safeguards in the political agreement on the AI Act*, 2023, disponible sur <https://ennhri.org/>

¹⁶ Article 77 du Règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle [...], disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>

des droits fondamentaux et de respect des normes éthiques. Pour cela, elles peuvent demander toute documentation nécessaire à l'accomplissement de cette mission et demander que des tests du système d'IA sous analyse soient effectués.

En août 2024, le Ministère de la Justice avait contacté la CCDH afin d'organiser une réunion pour discuter de sa désignation en tant qu'autorité nationale conformément à l'article 77 de l'AI Act. À l'issue de cette réunion, il a été convenu que la CCDH élabore un document de travail pour le Ministère contenant ses principales questions et réflexions sur sa désignation.

Des réunions internes ont été organisées à la CCDH pour préparer ce document, enrichi par deux échanges antérieurs avec des expertes du groupe de travail sur l'IA d'ENNHRI. Le document de travail qui a été envoyé au Ministère de la Justice a soulevé, entre autres, des questions relatives aux ressources techniques et humaines nécessaires, à l'élargissement du mandat de la CCDH, à son indépendance ainsi qu'à la collaboration avec les autres autorités nationales désignées.

Conformément à l'article 77(2) de l'AI Act, les États membres auraient dû notifier la Commission européenne des autorités nationales désignées ainsi que mettre la liste de celles-ci à la disposition du public au plus tard le 2 novembre 2024.¹⁷ N'ayant pas eu de retour quant au document de travail, ni de confirmation de désignation après cette date d'échéance, la CCDH a contacté le Ministère de la Justice afin de recevoir des renseignements.

En date du 5 décembre 2024, le Ministère de la Justice a informé la CCDH que celle-ci n'a finalement pas été retenue comme autorité nationale, ceci en raison de la note interprétative de la Commission européenne qui exclut les organismes purement consultatifs – comme la CCDH – de ce rôle. Les autorités luxembourgeoises désignées sont la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), l'Inspection du travail et des mines (ITM) et l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA).

Dans sa réponse à cette information la CCDH a exprimé ses préoccupations face à la désignation d'autorités n'ayant pas de compétences spécifiques en matière de droits humains, qui sont pourtant au cœur du mandat à exercer selon l'article 77. La CCDH s'est demandé si cet aspect avait été suffisamment pris en compte et quelles mesures avaient été envisagées pour garantir que ces autorités puissent acquérir ou s'appuyer sur une expertise pertinente dans le domaine des droits humains.

En outre, la CCDH a souligné le fait qu'ENNHRI, en réponse à ladite note interprétative de la Commission européenne, a précisé que les institutions nationales des droits de l'Homme devraient pouvoir être désignées en tant qu'autorités nationales en charge de la supervision des droits fondamentaux. Dans ce contexte, la CCDH s'est également demandé si le gouvernement luxembourgeois a envisagé la possibilité d'un

¹⁷ Article 77(2) du Règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle [...], disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

élargissement des compétences de la CCDH, notamment en ce qui concerne la mission de supervision ou d'application du droit de l'Union européenne par des pouvoirs d'enquête ou de sanction afin qu'elle remplisse les conditions de la note interprétative.

Enfin, la CCDH regrette également l'absence de communication transparente concernant sa non-désignation, surtout compte tenu du fait que le processus avait été initié par le Ministère de la Justice. La CCDH estime que des échanges plus approfondis auraient été constructifs. Cela étant dit, la CCDH continuera de suivre la mise en œuvre de l'AI Act au Luxembourg.

E. Activités de sensibilisation et de promotion des droits humains

1. Journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre 2024

Le 10 décembre 2024, la CCDH a invité, comme chaque année, à sa manifestation dans le cadre de la journée internationale des droits de l'Homme, qui a été consacrée à la question de la liberté d'expression. Au programme, il y avait une introduction par la présidente de la CCDH ainsi qu'un discours de Madame Elisabeth Margue, Ministre de la Justice, suivi d'une table ronde intitulée « La liberté d'expression est-elle en danger ? La prolifération du discours de haine sur les réseaux sociaux et en politique. »

Les intervenants de la table ronde étaient Madame Sam Tanson, députée, Madame Estelle Née, secrétaire générale du *Jugendrot*, Monsieur Luc Caregari, journaliste, ainsi que Monsieur Jörg Gerkrath, professeur en droit public et européen. La modération a été assurée par Madame Annick Goerens.

La manifestation a eu lieu au Drescherhaus à Dommeldange.

2. Appel à projets du Ministère de la Justice

La CCDH est représentée dans la commission de sélection de l'appel à projets « Promouvoir les droits humains » du Ministère de la Justice.

Un nouvel article budgétaire avait été introduit dans la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 en vue de permettre le financement par le Ministère de la Justice de projets élaborés et mis en œuvre par des organisations œuvrant dans le domaine des droits humains au Luxembourg.

Les projets peuvent prendre de nombreuses formes, telles que des formations à la promotion et la protection des droits humains, des actions en faveur d'un groupe vulnérable particulier, le partage de bonnes pratiques en la matière, la mise en réseau de différentes parties prenantes, des initiatives/campagnes d'information et de sensibilisation, la réalisation de guides pédagogiques, etc.

3. Intervention dans le cadre de la Semaine de la Démocratie au Lycée technique d'Ettelbruck

La CCDH a été invitée par le Lycée technique d'Ettelbruck (LTEtt) à faire une intervention dans le cadre de la [Semaine de la Démocratie](#) qui a eu lieu du 21 au 25 octobre 2024. Les élèves, qui s'étaient bien préparés à l'avance, ont eu l'occasion de poser de nombreuses questions liées aux droits humains et des sujets tels que la

Déclaration universelle des droits de l'Homme, le non-respect des droits humains, le droit à la vie, le sexisme, le droit à l'interruption volontaire de grossesse, l'interdiction des portables à l'école, ont été abordés.

4. Autres interventions de la CCDH

Au courant de l'année 2024, la CCDH a participé à une multitude de réunions et d'échanges avec d'autres acteurs sur différents sujets. Ces réunions et échanges peuvent être visualisés dans la Timeline de la Partie I A.

5. Refonte du site internet et présence sur les réseaux sociaux

Dans un souci d'améliorer sa visibilité et son accessibilité, la CCDH s'est investie dans plusieurs projets de communication au cours de l'année 2024.

Refonte du site internet (ccdih.public.lu)

La CCDH a entrepris, en 2024, une refonte complète de son site internet. L'objectif principal de cette initiative était de renforcer sa visibilité et d'offrir une expérience utilisateur améliorée, grâce à un design modernisé, épuré et une navigation simplifiée. Le contenu a également été repensé pour mieux répondre aux besoins et attentes de son public.

Par ailleurs, la structure du site a été réorganisée pour rendre l'accès aux informations plus rapide et plus direct, notamment par l'ajout de deux onglets, à savoir l'onglet « publications », permettant un filtrage des publications par année, thématique et type de publication, ainsi que l'onglet « thématiques », résumant de manière générale les thématiques traitées au sein de la CCDH. Enfin, il a également été veillé à créer une hiérarchisation claire des contenus et une ergonomie pour tous les types d'utilisateurs, qu'ils soient sur ordinateur, tablette ou mobile.

Présence sur les réseaux sociaux

Désireuse d'élargir sa communication au-delà de son site internet, la CCDH a fait ses premiers pas sur les réseaux sociaux en mai 2024 avec un premier post sur Facebook. Depuis novembre de la même année, elle est également présente sur LinkedIn. Le traitement de sujets d'actualité, la mise en avant des recommandations issues de ses avis, ses contributions à des organismes internationaux de défense de droits humains ou encore sa participation à des conférences internationales permettent de donner un aperçu plus général du travail de la CCDH et d'engager le public et les institutions dans la réflexion, l'action collective et la promotion des droits humains.

F. Activités internationales

Participation à des réunions des réseaux des institutions nationales de droits de l'Homme

1. Réunion annuelle de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'Homme

Du 6 au 8 mai 2024, la CCDH a participé à la réunion annuelle de [GANHRI](#) (Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'Homme). La GANHRI est le réseau des institutions des droits de l'Homme du monde entier, dont fait partie la CCDH, et se réunit une fois par an à Genève. C'était l'occasion de s'échanger avec les collègues d'autres pays, entre autres, sur la situation des défenseurs des droits humains et le respect des droits humains par les entreprises.

En marge de la réunion de GANHRI ont eu lieu des réunions du réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI) et de l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH).

Partie II : La CCDH

A. Composition de la CCDH en 2024

Les membres de la Commission sont des bénévoles venant d'horizons politiques, idéologiques et religieux différents, connus 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 et sont indépendants dans l'exercice de leurs mandats.

La CCDH a procédé à l'élection de sa nouvelle présidence lors des assemblées plénières du 7 mars 2024 et du 18 avril 2024. Elle se compose comme suit :

Noémie SADLER, présidente, avocate à la Cour

Antonia GANETO, vice-présidente, conseillère en éducation interculturelle et antiraciste

Jörg GERKRATH, vice-président, professeur en droit public et européen

La CCDH a pu accueillir en 2024 six nouveaux membres :

Vera BINTENER, pédagogue sociale

Jörg GERKRATH, professeur en droit public et européen

Suzy GOMES MATOS, avocate à la Cour

Thierry HIRSCH, docteur ès lettres classiques, licencié en droit

Robert KIRSCH, psychopédagogue

Carole RECKINGER, responsable plaidoyer politique dans le secteur non gouvernemental

La CCDH a pris acte du départ de quatre membres en 2024 :

Pierre Calmes, magistrat

Aldona MICHALEK-JANICZEK, juriste-linguiste

Laurent MOYSE, journaliste

Edoardo STOPPIONI, professeur de droit public

1. Composition de la CCDH au 31 décembre 2024

Noémie SADLER, présidente, avocate à la Cour

Antonia GANETO, vice-présidente, conseillère en éducation interculturelle et antiraciste

Jörg GERKRATH, vice-président, professeur en droit public et européen

Antoniya ARGIROVA, responsable plaidoyer dans le secteur non gouvernemental

Vera BINTENER, pédagogue sociale

Lis DE PINA, politologue, licenciée en droit

Suzy GOMES MATOS, avocate à la Cour

Thierry HIRSCH, docteur ès lettres classiques, licencié en droit

Robert KIRSCH, psychopédagogue

Laurence KLOPP, conseiller économique

Jean-Paul LICKES, docteur en sciences chimiques

Pierrette MAAS, professeure spécialisée en logopédie

Marie-Paule MAX, pédagogue curative

Gilbert PREGNO, psychologue

Carole RECKINGER, responsable plaidoyer politique dans le secteur non gouvernemental

Marie Jeanne SCHON, psychologue et thérapeute familiale

Frank SCHROEDER, directeur de musée

Alioune Badara TOURE, psychologue

Yolande WAGENER, médecin généraliste

Frank WIES, avocat à la Cour

2. Membres avec voix consultative

David DEL NIN, représentant du Gouvernement

Charel SCHMIT, Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

Susanna VAN TONDER, présidente du Centre pour l'égalité de traitement

Claudia MONTI, Ombudsman

Tine A. LARSEN, présidente de la Commission nationale pour la protection des données

B. Structure de la CCDH

1. Groupes de travail en 2024

Adoption

Asile et immigration

Droits des personnes handicapées

Égalité

Entreprises et droits humains

Mendicité

Promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique

Protection de la jeunesse

Racisme

Rattachement au Parlement

Platzverweis

C. Organisation et fonctionnement

1. Assemblées plénières

En 2024, la CCDH s'est réunie 9 fois en assemblée plénière.

2. Budget

Le budget global de la CCDH s'élevait à 1.005.998 € en 2024.

3. Secrétariat

Fabienne ROSSLER, secrétaire générale

Anamarija TUNJIC, juriste

Max MOUSEL, juriste

Rhéal ZIADÉ, juriste

Charlotte BROUXEL, juriste (à partir du 1^{er} juillet 2024)

Laura CAROCHA, experte en sciences humaines et sociales

Cristina DE ANGELIS, gestionnaire de projets et affaires générales

Maxim WEEMAES, remplacé par **Melvin HATTO**, agent administratif et technique (depuis le 17 novembre 2024)

4. Stagiaires

Anass JANDOUBI (29/01/2024-23/02/2024)

Ayşegül CAN (01/05/2024-30/06/2024)

Ana Marija KUKOVEC (24/06/2024-05/07/2024)

Claire WEILER (01/07/2024-16/07/2024)

5. Accueil du Mënscherechtshaus

Claudia CASADEI

Steve SCHWINNEN

Partie III : Annexes

A. Avis de la CCDH

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

Avis

sur

le projet de loi n°8065

portant modification

de la loi modifiée du 18 juillet 2018

sur la Police grand-ducale

Avis 01/2024

Table des matières

I. Introduction	55
1. Analyse du projet de loi	58
a. Ouverture de l'adoption plénière	58
i. Ouverture de l'adoption plénière aux partenaires et concubins	58
ii. Ouverture de l'adoption plénière aux personnes seules	59
b. Conditions liées à l'âge du ou des adoptant(s)	61
i. Détermination d'un écart d'âge maximal entre l'adopté et le/les adoptant(s)	61
ii. Âge minimum requis pour pouvoir adopter	64
c. Consentement de l'enfant à son adoption	65
2. Conclusion et recommandations	67

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

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 (CCDH), la CCDH a été saisie en mai 2023 par le ministre de la Justice pour aviser le projet de loi n°8228 portant réforme de l'adoption.¹

Le présent projet de loi vise à réformer l'adoption en apportant des modifications aux dispositions du Code civil y relatives. Il est ainsi proposé d'ouvrir l'adoption, sans différence entre l'adoption simple et l'adoption plénière, aux partenaires et concubins ainsi qu'aux personnes seules. Dans ce même ordre d'idées, l'adoption de l'enfant du conjoint sera étendue à l'adoption de l'enfant du partenaire ainsi qu'à l'adoption de l'enfant du concubin. En outre, il est prévu d'introduire un écart d'âge maximal de 45 ans entre l'adopté et l'adoptant et de lier le consentement de l'enfant à sa capacité de discernement et non plus à un âge prédéterminé.

La CCDH accueille favorablement le présent projet de loi qui, avec une large ouverture de l'adoption, vise à tenir compte de l'évolution de notre société et du modèle familial tel qu'il se présente aujourd'hui dans toute sa diversité. Elle regrette néanmoins que cette adaptation de la loi à l'évolution de la société n'ait pas eu lieu plus tôt, alors qu'une réforme de l'adoption avait déjà été annoncée à plusieurs reprises dans le passé. Une telle réforme devrait permettre de suivre les évolutions législatives qui ont déjà eu lieu dans beaucoup d'autres pays européens.

Par ailleurs, il est regrettable que le gouvernement se limite à faire des modifications ponctuelles des différents textes légaux dans ce domaine (filiation, adoption, accès aux origines, etc.) au lieu de procéder à une réforme globale. À titre d'exemple, le présent projet de loi ignore complètement la question de la reconnaissance automatique des deux parents de même sexe. À l'heure actuelle, si deux femmes lesbiennes ont recours à une procréation médicalement assistée (PMA), uniquement la femme qui a porté l'enfant sera reconnue automatiquement comme mère de l'enfant alors que l'autre femme devra passer par la procédure d'adoption de l'enfant. Alors même que l'accord de coalition de 2023 prévoit qu'« *afin de ne plus discriminer les parents homosexuels par rapport aux parents hétérosexuels, une reconnaissance automatique des deux parents de même sexe sera établie* », sans devoir avoir recours à l'adoption, il faudra néanmoins attendre la publication et l'adoption d'un nouveau projet de loi pour que la mise en œuvre d'une telle reconnaissance devienne réalité.

¹ Projet de loi n°8228 portant réforme de l'adoption et modification du Titre VIII. du Livre premier, intitulé « De l'adoption » du Code civil, doc.parl. 8228/00, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8228>

Dans ce contexte, la CCDH souligne l'importance de veiller à un cadre légal cohérent et transversal qui est certes composé de différents textes légaux, mais qui doivent néanmoins être harmonisés. Dans un souci de sécurité juridique, il faut éviter des incohérences ou des vides juridiques. La CCDH y reviendra plus en détail dans la suite du présent avis.

Dans ce même contexte, la CCDH note encore que le projet de loi ne mentionne nulle part l'intérêt supérieur de l'enfant, alors que ce dernier est désormais inscrit dans la nouvelle Constitution luxembourgeoise² et devrait être le fil rouge qui guide toute réflexion des auteurs. Contrairement à d'autres pays européens,³ les dispositions actuelles du Code civil luxembourgeois qui régissent l'adoption notent que l'adoption doit présenter « un avantage pour l'adopté », mais ne font pas non plus de référence à la notion de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En outre, il y a lieu de souligner que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) protège le droit au respect de la vie familiale, tel que consacré par l'article 8 de la CEDH. Bien que le droit d'adopter ne figure pas en tant que tel parmi les droits garantis par la Convention, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a néanmoins jugé que les relations entre un adoptant et un adopté sont en principe de même nature que les relations familiales protégées par l'article 8.⁴

Les dispositions de l'article 8 ne garantissent toutefois ni le droit de fonder une famille ni le droit d'adopter.⁵ Par ailleurs, il faut préciser que les obligations que l'article 8 fait peser sur les États en matière d'adoption sont à interpréter à la lumière de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) de 1989, de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale de 1993 et de la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) de 2008.⁶ Il s'agit des trois textes internationaux les plus importants en matière d'adoption, qui imposent certaines obligations aux États. La CCDH note par ailleurs que le Luxembourg n'a ni signé, ni ratifié la Convention révisée de 2008 et elle invite le gouvernement à y remédier dans les meilleurs délais ou sinon à justifier ses réticences à ce sujet.

² Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, applicable depuis le 1^{er} juillet 2023, Art 15 (5): « *Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. (...)* ».

³ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), § 1741 (1) ; Code civil belge, article 344-1 ; Code civil français, article 353-1.

⁴ *Kurochkin c. Ukraine*, n°42276/08, 20 mai 2010 ; *Ageyevy c. Russie*, n° 7075/10, 18 avril 2013.

⁵ *Paradiso et Campanelli c. Italie*, 25358/12, 24 janvier 2017, § 141 ; *E.B. c. France*, no 43546/02, § 41, 22 janvier 2008.

⁶ *Pini et autres c. Roumanie*, n°78028/01 et n°78030/01, 22 juin 2004, §§ 139-140.

Il est donc important de noter qu'il n'existe pas de « droit à un enfant », mais qu'il s'agit toujours de trouver une solution qui respecte l'intérêt supérieur de l'enfant.⁷ Dans ce contexte, la CCDH se permet aussi de faire un renvoi vers son avis 06/2021 sur le projet de loi 6568A portant réforme du droit de la filiation.⁸

L'article 21 de la CIDE, qui traite spécifiquement de l'adoption, prévoit explicitement que « [l]es États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière (...) ». L'intérêt supérieur de l'enfant eu égard à sa situation doit donc l'emporter sur toute autre considération. Ainsi, la CourEDH a aussi souligné quant à cette question que « [l]a famille dans laquelle il est prévu d'intégrer un enfant doit a priori être propice à son épanouissement. La Cour estime que l'importance à privilégier les intérêts de l'enfant par rapport à ceux des parents [adoptifs potentiels] est accrue dans le cas d'une relation fondée sur l'adoption, car, ainsi qu'elle l'a déjà affirmé dans sa jurisprudence, l'adoption consiste à « donner une famille à un enfant et non un enfant à une famille » ». ⁹

Malgré la marge d'appréciation considérable qui est laissée aux États dans ce domaine, la jurisprudence de la CourEDH et les textes internationaux contiennent néanmoins des recommandations et des règles minimales qui sont censées guider les États dans l'application de ces derniers dans un contexte national. Il s'agit ainsi pour le législateur national de s'adapter constamment aux évolutions sociétales et d'éviter de créer des discriminations en excluant de manière non justifiée certaines personnes de la possibilité d'adoption.

La CCDH analysera ci-dessous dans quelle mesure les dispositions du projet de loi sous avis permettent de tenir compte de ces recommandations.

⁷ Conseil de l'Europe, Commissaire aux Droits de l'Homme, *Adoption and children : A Human Rights Perspective*, CommDH/IssuePaper(2011)2, 28 avril 2011 ; Nigel Cantwell, *The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption*, UNICEF Office of Research, 2014, disponible sur <https://rm.coe.int/adoption-and-children-a-human-rights-perspective-issue-paper-commissio/16806dac00>.

⁸ CCDH, Avis 06/2021 sur le projet de loi 6568A portant réforme du droit de la filiation, p. 5 : « La CCDH souligne que ni le droit national, ni le droit international consacrent un véritable « droit à un enfant », dans le sens qu'il y aurait une obligation positive généralisée qui obligerait l'État à garantir à tout un chacun le droit d'avoir un enfant : « Un enfant n'est ni un bien, ni un service que l'État peut garantir ou fournir, mais un être humain titulaire de droits. » », disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁹ Fretté c. France, n° 36515/97, § 42, CEDH 2002.

1. Analyse du projet de loi

a. Ouverture de l'adoption plénière

Comme le notent les auteurs du projet de loi dans l'exposé de motifs, « *la vie familiale peut être construite aujourd'hui autrement que sur le mariage d'un homme et d'une femme* ». Le droit doit dès lors être révisé afin de refléter l'évolution du modèle familial diversifié de nos jours. Voilà pourquoi, le gouvernement a décidé de procéder à une large ouverture de l'adoption simple et plénière, aussi bien aux partenaires et concubins (1) qu'aux personnes seules (2).

i. Ouverture de l'adoption plénière aux partenaires et concubins

Selon les dispositions actuelles du Code civil, lorsque l'adoption simple ou plénière est demandée par deux personnes, il doit s'agir de deux conjoints non séparés de corps. Avec la loi du 4 juillet 2014,¹⁰ l'adoption a été ouverte aux conjoints homosexuels. Le législateur luxembourgeois continue néanmoins à réserver l'adoption aux couples mariés, en excluant ainsi *de facto* les personnes vivant en couple et même celles liées par un partenariat au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004.¹¹ Cette limitation s'applique actuellement même en cas d'adoption de l'enfant de son conjoint (*Stiefkindadoption*) qui est également réservée aux couples mariés.

Alors que cette question a déjà été abordée à plusieurs reprises dans le passé, lorsque des modifications de la législation nationale relative à l'adoption ont été discutées¹², le législateur luxembourgeois a continué jusqu'ici à encadrer l'adoption de manière stricte en se limitant à une idée archaïque de la famille. De ce fait, le Luxembourg a longtemps ignoré les évolutions qui ont eu lieu dans de nombreux autres pays comme la France¹³, la Belgique¹⁴ ou les Pays-Bas¹⁵.

¹⁰ Loi du 4 juillet 2014 portant modification du code civil, Mémorial A n°125 du 17 juillet 2014.

¹¹ Loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, Mémorial A, n°143 de 2004 (version consolidée applicable au 01/11/2018 : <https://legilux.public.lu/>).

¹² Avis de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand au sujet d'une future réforme de la législation relative à l'adoption et à l'accouchement anonyme, 15 octobre 2008 ; Commission nationale d'éthique, Avis n°22 de 2009 relatif à la législation relative aux adoptions et à la problématique de l'accouchement anonyme, disponible sur https://cne.public.lu/dam-assets/fr/publications/avis/Avis_22.pdf.

¹³ Code civil français, art. 343 : « L'adoption peut être demandée par deux époux non séparés de corps, deux partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou deux concubins. »

¹⁴ Code civil belge, art 343 : « *On entend par : a) adoptant : une personne, des époux [...], ou des cohabitants [...]; b) [cohabitants : deux personnes [...] ayant fait une déclaration de cohabitation légale ou deux personnes [...] qui vivent ensemble de façon permanente et affective depuis au moins trois ans au moment de l'introduction de la demande en adoption, pour autant qu'elles ne soient pas unies par un lien de parenté entraînant une prohibition de mariage dont elles ne peuvent être dispensées par le Roi]* ».

¹⁵ « L'adoption conjointe par un couple non marié est également admise aux Pays-Bas à condition de justifier de 3 ans de vie commune. », Guillaume Kessler, *L'adoption conjointe et les couples non mariés*, LPA, 4 octobre 2018, n°139f6.

En outre, il échet de souligner que même des pays comme la Suisse¹⁶ ou l'Allemagne¹⁷, qui continuent de limiter l'adoption aux couples mariés, permettent au moins déjà l'adoption par le partenaire ou le concubin de l'enfant de son conjoint (*Stiefkindadoption*).

Alors que la Convention de la Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale se limite à uniquement envisager la possibilité d'une adoption conjointe par les couples mariés, la plus récente Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) de 2008 fait déjà preuve d'une plus grande ouverture en mentionnant expressément la possibilité pour les Etats d'étendre l'adoption « *aux couples hétérosexuels et homosexuels qui vivent ensemble dans le cadre d'une relation stable* ». ¹⁸

Il peut d'ailleurs être souligné qu'avec l'ouverture de l'adoption aux couples de même sexe par la loi du 4 juillet 2014, on a admis qu'il ne s'agit plus d'imiter « *une filiation par le sang mais de reconnaître une situation née de la volonté des adoptants de prendre en charge l'enfant et de le traiter comme s'ils l'avaient conçu* ». ¹⁹

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH salue la décision du gouvernement de suivre les évolutions dans les pays limitrophes et d'enfin permettre à l'ensemble des couples, peu importe leur statut juridique, d'adopter un enfant.

ii. Ouverture de l'adoption plénière aux personnes seules

Le projet de loi prévoit également d'introduire expressément en droit positif la possibilité pour une personne seule de procéder à une adoption plénière. Alors qu'une adoption simple est déjà prévue par l'actuel article 344 du Code civil luxembourgeois²⁰, tel n'est pas le cas pour l'adoption plénière.

Dans ce contexte, il échet de mentionner que le Luxembourg avait été condamné en 2007 par la CourEDH pour avoir refusé de déclarer exécutoire un jugement d'adoption plénière du Pérou d'une femme célibataire luxembourgeoise (arrêt « Wagner et J.M.W.L. »). ²¹

¹⁶ Code civil suisse, art. 264.

¹⁷ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), § 1741 (2).

¹⁸ Art 7 §2, Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) de 2008.

¹⁹ Guillaume Kessler, *L'adoption conjointe et les couples non mariés*, LPA, 4 octobre 2018, n°139f6, p.8.

²⁰ Article 344 du Code civil : « *L'adoption peut être demandée par toute personne âgée de plus de vingt-cinq ans* ».

²¹ CourEDH, Requête no. 76240/01, Arrêt « Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg » du 28 juin 2007, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Depuis, une jurisprudence nationale constante a été établie en la matière qui permet l'adoption plénière par une personne célibataire,²² mais il faut à chaque fois se rendre au tribunal pour obtenir une décision positive.²³ Dans tous les cas, il s'agissait néanmoins d'une adoption internationale, où la jurisprudence nationale s'est limitée à noter que le fait d'un refus d'exequatur d'une décision de justice étrangère accordant l'adoption plénière à une femme célibataire était contraire à la jurisprudence de la CourEDH. Or, tel qu'indiqué par l'ancienne ministre de la Justice en 2022, il ne semble actuellement pas possible de procéder à une adoption nationale plénière pour une personne seule.

Il est intéressant de noter que le gouvernement luxembourgeois était longtemps d'avis qu'aucune modification de nature législative ne s'imposait afin de conformer la législation nationale à l'arrêt « Wagner et J.M.W.L. ». ²⁴ Entretemps, des modifications de la loi sur l'adoption, qui tenaient compte de la jurisprudence européenne, étaient prévues à plusieurs reprises sans pourtant aboutir à une modification de la législation actuellement en vigueur. Plus récemment, une pétition publique a également été initiée à ce sujet²⁵ et l'ancienne ministre de la Justice avait indiqué vouloir ouvrir l'adoption plénière aux personnes célibataires²⁶, ce qui s'est finalement concrétisé avec le dépôt du présent projet de loi en 2023.

Il a fallu attendre plus de quinze ans après l'affaire « Wagner et J.M.W.L. contre Luxembourg », pour qu'un projet de loi soit déposé en vue d'intégrer les acquis de la jurisprudence européenne et nationale dans le Code civil luxembourgeois et mettre fin, au niveau législatif, à une discrimination claire entre les conjoints et les personnes célibataires.

²² Voir p.ex. les arrêts d'adoption rendus par la Cour d'Appel le 16 décembre 2009 dans les affaires d'adoption n° 35195 du rôle et n° 35194 du rôle, où elle établit que « l'article 367 du code civil n'est pas conforme à la Convention en ce qu'il exclut l'adoption plénière par l'appelante pour la seule raison qu'elle est une personne célibataire. Il y a partant lieu de faire abstraction de cette disposition en l'espèce. Hormis la condition de l'article 367 du code civil, à déclarer non applicable, l'appelante réunit toutes les conditions légales pour adopter plénièrement deux autres enfants ».

²³ Journal.lu, Camille Frati, *Adopter seule, un combat judiciaire sans fin*, 12 mai 2022, disponible sur <https://journal.lu/fr/adopter-seule-un-combat-judiciaire-sans-fin>, « La loi n'a pas changé. Et comme elle n'a pas changé, le Parquet s'oppose à toutes les demandes [de reconnaissance d'une adoption à l'étranger] et il faut à chaque fois aller plaider au tribunal en espérant qu'il n'ait pas une composition réactionnaire. Et à chaque fois le juge dit qu'il n'applique pas la loi luxembourgeoise puisqu'elle est contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme. »

²⁴ Résolution ResDH(2013)33 relative à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 28 juin 2007, dans l'affaire Wagner et J.M.W.L. contre Luxembourg (adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2013 lors de la 1164^e réunion des Délégués des Ministres).

²⁵ Pétition n°1988 – Droit à l'adoption en tant que célibataire, 2022, disponible sur <https://www.petitions.lu>

²⁶ Prise de position gouvernementale au sujet de la pétition ordinaire n°1988, 13 avril 2022, disponible sur <https://www.petitions.lu>.

Par cette décision, le gouvernement luxembourgeois ne suit pas seulement les évolutions dans les pays limitrophes,²⁷ mais se conforme d'ailleurs aussi à la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) de 2008, qui impose expressément l'obligation aux Etats de permettre l'adoption d'un enfant par une personne seule.²⁸

b. Conditions liées à l'âge du ou des adoptant(s)

i. Détermination d'un écart d'âge maximal entre l'adopté et le/les adoptant(s)

Le nouvel article 346 du Code civil, tel que proposé par les auteurs du projet de loi sous avis, vise à introduire un écart d'âge maximal de 45 ans entre adopté(s) et adoptant(s), tout en prévoyant que « *le tribunal peut, s'il y a de justes motifs, prononcer l'adoption lorsque la différence d'âge est (...) supérieure à celles* » prévues.

Alors que la CCDH ne s'y oppose pas de manière générale, elle est d'avis que la disposition en question soulève néanmoins des questions qui nécessitent d'être clarifiées.

En premier lieu, la CCDH regrette fortement que les auteurs du projet de loi n'offrent pas de véritables explications quant aux raisons ayant motivé la décision d'introduire une différence d'âge maximale entre adopté et adoptant(s) et au choix quant à la fixation de cette différence d'âge à 45 ans.

En effet, dans le commentaire des articles, les auteurs se limitent simplement à faire référence aux avis préliminaires du Conseil national d'éthique (CNE) et de l'Ombudsman fir Kanner an Jugendlecher (OKAJU) sur un avant-projet de loi, en notant que « *le système proposé est repris des avis de la CNE et de l'OKAJU* ». Or, selon les informations à disposition de la CCDH, l'OKAJU ne s'est pas prononcé en faveur de l'introduction d'un écart d'âge maximal entre adopté et adoptant(s), mais a uniquement souligné l'importance d'une approche flexible. Le CNE quant à lui a recommandé de prévoir un écart d'âge maximal « raisonnable » entre adopté et adoptant et de prévoir de soumettre cette limite à l'appréciation souveraine des juges.

D'un côté, il faut noter que l'introduction d'une telle différence d'âge maximale n'est pas contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi, dans l'affaire *Schwizgebel c. Suisse* de 2010, la requérante, une femme célibataire âgée de 47 ans, n'a pas pu adopter un second enfant du fait de l'écart d'âge entre elle et l'enfant qu'elle souhaitait adopter. La requérante avait invoqué une violation de l'article 14 de la CEDH (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 8 de la

²⁷ Code civil belge, art 343 ; Code civil français, art 343-1.

²⁸ Art. 7 (1) a, Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) de 2008.

CEDH (droit au respect de la vie privée et familiale). La CourEDH a pourtant considéré que le refus d'autoriser le placement d'un deuxième enfant n'a pas transgressé le principe de proportionnalité pour les raisons suivantes : il n'y a pas de consensus européen sur le droit d'adopter en tant que parent célibataire, les limites d'âge supérieure et inférieure et la différence d'âge entre l'adoptant et l'enfant ; les États bénéficient d'une marge d'appréciation considérable dans ce domaine ; et il faut tenir compte de la nécessité de protéger l'intérêt supérieur des enfants.

De l'autre côté, il faut souligner que la plupart des pays du monde ne prévoient aucune différence d'âge maximale entre adopté et adoptants.²⁹ Parmi ceux qui prévoient une telle différence d'âge maximale, cette dernière varie généralement entre 40 et 50 ans.

En Allemagne et en Belgique, la législation nationale ne prévoit ni d'âge maximal pour pouvoir adopter ni de différence d'âge maximale entre adopté et adoptant(s). En Allemagne, la *Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter* note, dans la plus récente version de ses recommandations relatives à l'adoption,³⁰ que l'âge ainsi que la différence d'âge entre l'enfant et l'adoptant constituent un critère d'adéquation dans la mesure où il s'agit d'un indicateur qui fait référence à d'autres caractéristiques (par exemple la santé, l'expérience de vie, la résilience, la flexibilité). Elle souligne toutefois aussi que des limites d'âge rigides ne sont pas adaptées pour garantir la réussite d'une adoption et qu'il devrait plutôt s'agir d'un critère parmi tant d'autres qui doivent être mis en relation et pondérés au regard des besoins de l'enfant placé et qu'il faut toujours une appréciation au cas par cas.

Dans ce même contexte, il est encore intéressant de noter que lorsque les dispositions du Code civil qui réglementent l'adoption ont été modifiées en France, il était initialement aussi prévu d'introduire un écart d'âge maximal de 45 ans entre adopté et adoptant. Le Sénat a pourtant demandé à voir supprimer cet article, en soulignant qu'il lui paraît « *inopportun d'instituer un écart d'âge maximal entre les adoptés et les adoptants, surtout lorsque les premiers ne sont pas des nouveau-nés et qu'il est de leur intérêt de pouvoir être accueillis par des parents plus expérimentés ayant déjà élevé d'autres enfants* », notamment en cas d'adoptions successives nécessitant un

²⁹ Selon le rapport intitulé « *Les conditions relatives à l'âge pour les candidats à l'adoption dans les pays d'accueil* » de la Mission de l'Adoption Internationale, Direction des Français à l'Étranger et de l'Administration Consulaire, qui a analysé 17 législations de pays d'accueil, uniquement 5 parmi ces pays prévoient un écart d'âge maximum (deux pays à 40 ans, deux à 45 et un à 47) ; Selon un rapport des Nations Unies de 2009, uniquement huit des 104 pays analysés prévoyaient à l'époque un écart d'âge maximal entre l'adopté et le ou les adoptants (3 pays à 40 ans, quatre à 45, un à 50) (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Child adoption: Trends and policies*, 2009, <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/child-adoption.pdf>).

³⁰ Bundesgemeinschaft Landesjugendämter, *Empfehlungen zur Adoptionsvermittlung, neue bearbeitete Fassung 2022*.

délai suffisant entre les adoptions ou en cas d'enfants dits « à particularités ». ³¹ Il a encore estimé que « *la stricte assimilation à la famille biologique n'est pas pertinente dans certains cas, l'accueil d'un enfant par des parents un peu plus âgés que ne le sont habituellement les parents biologiques, mais capables d'entourer l'enfant d'affection et de préparer son avenir même s'ils n'étaient pas en mesure de l'accompagner jusqu'à un âge avancé étant préférable au maintien dans des structures collectives* ». ³² Finalement l'écart d'âge maximal a été levé de 45 à 50 ans et la disposition pertinente ne figure pas dans le Code civil, mais dans le Code de l'action sociale et des familles. ³³

D'un point de vue sociologique, il est critiqué que ces normes, en matière d'âge et de différence d'âge entre l'enfant et le ou les parents adoptifs, renforcent l'idée que l'on se fait de ce que serait une « bonne famille », qui essaye de se rapprocher le plus possible des familles biologiques et ne tient pas compte de la diversité des familles contemporaines. En établissant des minimums et des maximums dans ce contexte, on laisse croire qu'il existe un âge idéal pour devenir parent, qui ne doit pas être ni trop bas ni trop avancé. Par ailleurs, on suggère ainsi qu'un type particulier de famille, inspiré des normes occidentales, est le meilleur pour l'enfant, ce qui implique que d'autres formes de famille, qui ne correspondent pas à ces normes, seraient dès lors inadéquates. Plus particulièrement en cas d'adoptions internationales, où on constate plutôt un flux d'enfants de pays d'origine pauvres vers des pays plus riches, cette idée d'une différence d'âge idéale risque de créer un sentiment d'inadéquation avec d'autres types de familles (telles que les parents adolescents ou les ménages dirigés par les grands-parents), qu'on retrouve néanmoins dans les pays d'origine des enfants. ³⁴

Finalement, il échet encore de noter que la Convention européenne révisée de 2008 recommande un âge minimum pour l'adoptant et note qu'une différence d'âge appropriée entre l'adoptant et l'enfant devrait exister, mais qu'elle se limite à recommander une différence d'âge minimale de 16 ans (article 9), sans se prononcer sur la question de la différence d'âge maximale entre l'adoptant et l'enfant.

En deuxième lieu, la CCDH se demande ce qu'il en est des familles d'accueil, qui ont accueilli un enfant qui aurait été placé volontairement ou par décision judiciaire, et

³¹ Proposition de loi relative à l'adoption, Rapport ° 423 (1995-1996), déposé le 12 juin 1996.

³² *Ibid.*

³³ L'article 225-2 du Code de l'action sociale et des familles français prévoit que : « *L'agrément prévoit une différence d'âge maximale de cinquante ans entre le plus jeune des adoptants et le plus jeune des enfants qu'ils se proposent d'adopter. Toutefois, s'il y a de justes motifs, il peut être dérogé à cette règle en démontrant que l'adoptant est en capacité de répondre à long terme aux besoins mentionnés au deuxième alinéa du présent article.* »

³⁴ Jessaca Leinaweaver, *Geographies of generation: age restrictions in international adoption*, Soc Cult Geogr. 2015; 16(5): 508–521.

qu'ils voudraient adopter par la suite. Ne serait-ce pas possible s'il y a un écart d'âge de plus de 45 ans entre eux et l'enfant ? Alors même que dans de tels cas, l'enfant accueilli par la famille a déjà pu créer des liens d'attachement avec les parents d'accueil et d'autres membres de la famille.

En troisième lieu se pose aussi la question de l'adoption d'un enfant par l'autre partenaire/concubin/conjoint, notamment en cas de PMA ou de GPA par des couples homosexuels. Tout en notant positivement que l'accord de coalition de 2023 prévoit qu' « *une reconnaissance automatique des deux parents de même sexe sera établie* », il faudra encore attendre avant que ceci ne devienne une réalité.

Entretemps, il se pose la question de savoir si cet écart d'âge maximal, tel que prévu par le nouvel article 346, sera aussi applicable aux couples lesbiens ayant recours à une PMA où l'un des deux doit actuellement encore adopter l'enfant.

Alors que l'article 345, tel que modifié par le projet de loi, prévoit « *qu'aucune condition d'âge n'est requise lorsqu'il s'agit de l'adoption par l'un des conjoints, partenaires ou concubins (...) de l'enfant (...) de son conjoint, partenaire ou concubin* », cette disposition se limite à traiter la question de l'âge minimal requis pour le ou les adoptants. L'article 346, tel que modifié par le projet de loi, se limite à prévoir que la « *différence d'âge entre l'adoptant et l'adopté ne peut être inférieure à quinze ans, ni supérieure à quarante-cinq ans* », sans prévoir d'exceptions, notamment pour l'adoption de l'enfant du conjoint, partenaire ou concubin.

En conclusion, et en tenant compte des nombreuses questions qui se posent et du manque d'explications et de précisions de la part des auteurs du texte, la CCDH souligne que le législateur doit absolument veiller à mettre en place un cadre légal qui soit cohérent et ne crée pas de différence de traitement ou des situations où l'intérêt supérieur de l'enfant ne soit pas respecté.

ii. Âge minimum requis pour pouvoir adopter

L'article 344 actuel du Code civil détermine l'âge minimal des adoptants en cas d'adoption simple, en prévoyant que « *l'adoption peut être demandée par toute personne âgée de plus de vingt-cinq ans* ». Le projet de loi prévoit néanmoins de supprimer cette disposition. La question de l'âge sera ainsi réglementée aux articles 345 et suivants. Ainsi, l'article 345 modifié prévoit que « *lorsque l'adoption est demandée par deux personnes, l'une doit être âgée de vingt-cinq ans, l'autre de vingt et un ans au moins* », condition qui doit déjà être remplie à l'heure actuelle par les concubins voulant adopter.

Or, en supprimant cette phrase de l'article 344 actuel, sans prévoir d'alternative, les auteurs créent un vide juridique quant à l'âge requis en cas d'adoption par une personne seule. La CCDH partage l'opinion du CET qu'on crée ainsi « *une inégalité*

*de traitement entre une personne seule qui adopterait un enfant et deux personnes qui adopteraient ensemble un enfant par rapport à l'âge requis pour pouvoir adopter ».*³⁵

Alors que les auteurs notent dans le commentaire de l'article 345 qu'« aucune modification n'est proposée quant à l'âge minimal des adoptants », il semble s'agir d'un simple oubli et non pas d'une volonté d'installer un traitement différent entre une personne seule et deux personnes voulant adopter. La CCDH invite dès lors les auteurs du présent projet de loi à y remédier dans les meilleurs délais.

c. Consentement de l'enfant à son adoption

Le projet de loi prévoit de ne plus lier le consentement de l'enfant à son adoption à un âge prédéterminé, mais à sa capacité de discernement. Ainsi, au lieu de prévoir que l'adopté doit consentir personnellement à son adoption « *s'il a plus de quinze ans* », l'article 356 reformulé prévoit le consentement obligatoire pour « *l'adopté mineur capable de discernement* ».

Le commentaire de l'article fait référence aux avis consultatifs du Conseil national d'éthique et de l'OKAJU, qui se sont tous les deux prononcés en faveur d'une approche basée sur la notion de capacité de discernement, et non pas à un âge fixe pour pouvoir donner son consentement. Une telle approche est aussi promue par diverses institutions internationales.

En premier lieu, il échet de rappeler l'article 12 de la CIDE qui établit clairement que les enfants devraient être consultés dans toute prise de décision les concernant. En outre, la *Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée)* de 2008 réaffirme non seulement que le consentement de l'enfant est nécessaire s'il a un discernement suffisant pour le donner (article 5), mais introduit également une obligation de consulter l'enfant même lorsque son consentement formel n'est pas requis (article 6), reflétant l'article 12 de la CIDE de manière explicite. Ainsi l'article 6 prévoit que l'enfant doit être consulté dans la mesure du possible et que son avis et ses souhaits sont à prendre en considération eu égard à son degré de maturité.

Dans son document thématique consacré à l'adoption des enfants envisagée sous l'angle des droits humains, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe souligne également que les États devraient accorder une attention particulière au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris le droit de l'enfant d'exprimer ses propres opinions.³⁶

³⁵ Centre pour l'égalité de traitement, Avis sur le projet de loi 8228 portant réforme de l'adoption et modification du Titre VIII. du Livre premier, intitulé « De l'adoption » du Code civil, doc. parl. 8228/02.

³⁶ Conseil de l'Europe, Commissaire aux Droits de l'Homme, *Adoption and children : A Human Rights Perspective*, CommDH/IssuePaper(2011)2, 28 avril 2011, General recommendation n°1, p.5.

En faisant référence au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que consacré dans la nouvelle Constitution luxembourgeoise, il est évident que l'enfant devrait pouvoir consentir ou non à son adoption. La CCDH salue donc l'introduction du consentement à l'adoption pour tout enfant capable de discernement. Elle souligne d'ailleurs que la participation de tous les enfants, même les plus jeunes, au processus d'adoption, est extrêmement importante et qu'une consultation des enfants et la prise en compte de leur avis, dans la mesure du possible, devraient toujours être visées.

Or, il ne suffit pas de prévoir le principe dans la loi, mais il est aussi important de clarifier les modalités du recueil de la parole de l'enfant et la prise en considération de celle-ci. Il est important que ce recueil ait lieu à travers une période plus longue et ne soit pas uniquement un instantané (*Momentaufnahme*) de la situation.

Dans ce contexte, la CCDH tient aussi à souligner l'importance de la formation de tous les acteurs qui sont censés accompagner les enfants, comme les avocats, les juges, les éducateurs, les psychologues ou encore les assistants sociaux.

2. Conclusion et recommandations

En premier lieu, la CCDH tient à souligner qu'il n'existe pas de « droit à un enfant », mais que l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être la considération primordiale en la matière. L'objectif de l'adoption est de donner une famille à l'enfant et non l'inverse.

Or, malgré une marge d'appréciation considérable dans ce domaine, le législateur doit néanmoins s'adapter aux évolutions sociétales et éviter de créer des discriminations en excluant de manière non justifiée certaines personnes de la possibilité d'adoption.

Voilà pourquoi, la CCDH salue la présente réforme qui propose une large ouverture de l'adoption aux partenaires et concubins ainsi qu'aux personnes seules. Elle regrette néanmoins que cette adaptation législative n'ait pas eu lieu plus tôt.

La CCDH aurait d'ailleurs préféré une réforme globale au lieu des modifications ponctuelles des différents textes légaux dans ce domaine (filiation, adoption, accès aux origines, etc.). Dans ce contexte, la CCDH souligne l'importance de veiller à un cadre légal cohérent et transversal.

Conditions liées à l'âge du ou des adoptants

- En ce qui concerne l'introduction d'un écart d'âge maximal de 45 ans entre adopté et adoptants, la CCDH regrette que les auteurs du projet de loi n'offrent pas d'explications quant aux raisons ayant motivé leur décision d'introduire une telle limitation. Elle note dans ce contexte que la plupart des pays du monde ne prévoient d'ailleurs aucune différence d'âge maximale dans ce contexte.
- Par ailleurs, la CCDH note que le projet de loi laisse une série de questions ouvertes. Se pose ainsi la question de savoir si cette différence d'âge stricte s'appliquera aussi en cas d'adoption d'un enfant par la famille d'accueil ou encore en cas d'adoption d'un enfant par l'autre partenaire/concubin/conjoint. La CCDH invite le législateur à clarifier ces questions tout en veillant à mettre en place un cadre légal cohérent qui respecte l'intérêt supérieur de l'enfant et ne crée pas de différence de traitement injustifiée.
- Quant à l'âge minimum requis pour pouvoir adopter, la CCDH souligne que le projet de loi crée une différence de traitement entre une personne seule qui souhaite adopter et deux personnes qui adopteraient ensemble, en ne prévoyant un âge minimal que pour les couples. La CCDH estime qu'il s'agit d'un simple oubli et invite les auteurs du projet de loi à y remédier.

Consentement de l'enfant à l'adoption

- En ce qui concerne la question du consentement de l'enfant à son adoption, la CCDH salue la décision de ne plus lier celui-ci à un âge prédéterminé, mais à la capacité de discernement de l'enfant. La CCDH note néanmoins qu'il ne suffit pas de prévoir le principe dans la loi, mais qu'il est aussi important de clarifier les modalités du recueil de la parole de l'enfant et la prise en considération de celle-ci. Dans ce même contexte, la CCDH insiste encore sur l'importance de la formation de tous les acteurs qui accompagnent l'enfant dans une telle situation.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 21 mai 2024.

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

Avis

sur

**le projet de loi n°8133 relatif au mandat de protection future portant
modification :**

1° du Nouveau Code de procédure civile, et

2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Avis 02/2024

L'avis en bref

- Selon le droit international des droits humains, toute personne, y compris les personnes en situation de handicap, a droit au respect de son autonomie individuelle. Toute personne doit ainsi par exemple pouvoir faire ses propres choix et participer librement à la vie en société sur un pied d'égalité avec les autres. Les personnes en situation de handicap doivent notamment toujours disposer de leur capacité juridique, c'est-à-dire la possibilité de prendre des décisions juridiques relatives à leur patrimoine ou à leur situation personnelle. En cas de besoin et si cela est souhaité, elles doivent avoir accès à une assistance pour exercer leur capacité juridique. Or, les systèmes de protection des personnes majeures traditionnels (tutelle et curatelle), privent souvent les personnes de ces droits dans de nombreux domaines de la vie.
- La CCDH salue donc d'une manière générale la volonté du gouvernement de mettre en place un nouvel outil, le mandat de protection future, qui permet à une personne d'organiser sa protection et son assistance à l'avance pour le moment où elle ne sera plus en état de s'en occuper toute seule – en principe sans l'intervention d'un juge et sans privation de la capacité juridique.
- La CCDH regrette néanmoins que les systèmes traditionnels de la tutelle et de la curatelle ne soient pas réformés en même temps. Elle déplore aussi que le projet de loi ne mette pas fin à la privation de la capacité juridique de toutes les personnes en situation de handicap (surtout en cas d'un handicap cognitif ou psychosocial). Il perpétue même cette privation en excluant les personnes jugées comme « incapables » de la possibilité de conclure un mandat de protection future. La situation reste donc incompatible avec le droit international des droits humains.
- Le projet de loi pose le cadre dans lequel un mandat de protection future peut être conclu, mais il laisse une grande marge de manœuvre aux personnes qui peuvent généralement elles-mêmes déterminer l'étendue des missions confiées aux personnes qui vont les représenter ou assister. La CCDH salue la place accordée à la volonté et aux préférences des personnes concernées. Or, afin de garantir l'accès de toute personne à ce nouvel outil, la CCDH recommande au gouvernement de veiller à ce que toute personne puisse y avoir recours, indépendamment de sa situation financière, de ses aptitudes et de ses connaissances. Une assistance gratuite et adaptée doit être prévue pour élaborer et conclure un tel mandat. Les mandataires et/ou les contrôleurs désignés par les mandants doivent également avoir les ressources (p.ex.

financières, formations) requises à leur disposition. Les procédures doivent être rendues accessibles à toute personne.

- La CCDH regrette que le moment du déclenchement du mandat de protection future soit lié exclusivement à une évaluation médicale de l'incapacité du mandant. Cette approche est incompatible avec le droit international : ce moment ne doit pas être fonction d'une évaluation selon laquelle la capacité mentale est déficiente – le choix de la personne concernée devrait être pris en compte et/ou une (ré)évaluation par un groupe pluridisciplinaire devrait être prévue.
- La CCDH salue qu'il sera impossible de se substituer au mandant pour des actes nécessitant un consentement strictement personnel (p.ex. consentement au mariage, exercice des droits politiques). Elle recommande toutefois de prévoir explicitement qu'une assistance doit être possible. Le degré d'assistance requis pour exercer ses droits fondamentaux ne justifie jamais la privation de ceux-ci.
- Le projet de loi fait fréquemment référence au concept d' « intérêt » du mandant pour autoriser le mandataire ou le juge des tutelles à prendre des décisions pour le compte du mandant, même si celles-ci vont à l'encontre de sa volonté. La CCDH déplore cette approche et rappelle que la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies exige le respect des volontés et préférences de la personne concernée. Ces notions doivent remplacer celle de l'intérêt car cette dernière ne permet pas toujours de respecter la liberté de faire ses propres choix. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à revoir les dispositions relatives à l'exécution du mandat afin de le rendre pleinement participatif et centré sur les droits, la volonté et les préférences du mandant. Il en va de même en ce qui concerne la modification ou la fin du mandat de protection future. Sinon le dispositif du mandat de protection future risque de violer la Convention de l'ONU précitée.

Un recueil de toutes les recommandations formulées par la CCDH dans le présent avis figure à la fin du document dans le [chapitre V. Recommandations](#).

Table des matières

I. Introduction	73
II. La nécessité d'œuvrer d'un système substitutif vers un système accompagné.....	74
1. Les droits et principes découlant du droit international des droits humains	75
2. L'insuffisance d'une mesure isolée pour remédier à la situation actuelle.....	77
III. L'analyse du projet de loi	79
1. La conclusion d'un mandat de protection future	79
a. Un mécanisme de protection reposant sur la volonté des personnes concernées..	80
i. L'objectif et le contenu du mandat.....	80
ii. La forme du mandat	83
iii. L'accessibilité du mandat de protection future	84
b. Un mécanisme de protection qui exclut les personnes « incapables » et les enfants	85
i. Une discrimination des personnes majeures « incapables » au sens des articles 1123 et 1124 du Code civil	85
ii. Discrimination des adolescents.....	86
2. La mise en œuvre du mandat de protection future.....	87
a. Le déclenchement du mandat.....	87
b. Le déroulement du mandat	89
i. Le principe du maintien de la capacité juridique	89
ii. Un système qui se veut participatif, mais risque de rester ou devenir substitutif .	90
c. La modification ou la fin du contrat de mandat de protection future	92
3. Le contrôle du mandat de protection future	92
a. Le contrôle conventionnel	93
b. Le contrôle juridictionnel	94
IV. Conclusion	95
V. Recommandations.....	96
1. Recommandations générales.....	96
2. Recommandations relatives à l'élaboration d'un mandat de protection future.....	97
3. Recommandations relatives au déclenchement et à la mise en œuvre du mandat.....	98
4. Recommandations relatives au contrôle du mandat.....	99

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

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 (CCDH), la CCDH a été saisie en date du 5 janvier 2023 du projet de loi relatif au mandat de protection future portant modification : 1° du Nouveau Code de procédure civile, et 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. La CCDH remercie Info-Handicap, Nëmme Mat Eis ! et Trisomie 21 Lëtzebuerg pour leurs contributions dans le cadre de l'élaboration du présent avis.

Le projet de loi vise à permettre à toute personne « *d'anticiper l'organisation de sa propre protection en désignant un ou plusieurs représentants de son choix pour veiller sur sa personne et sur ses biens à partir du moment où la personne ne sera plus en état de pourvoir seule à ses intérêts* ». ¹ À cette fin, un nouvel instrument juridique sera mis en place, à savoir le mandat de protection future. Il s'agit d'une sorte de procuration générale (« *Vorsorgevollmacht* ») dont le but est de permettre à toute personne d'organiser sa propre protection juridique à l'avance. Selon les auteurs du projet de loi, le mandat de protection future se distingue de la tutelle et de la curatelle par le fait que la capacité juridique n'est pas retirée à la personne concernée et que la mise en place et la mise en œuvre ne nécessitent, en principe, pas l'intervention d'un juge.

La CCDH salue d'une manière générale l'objectif de ce mandat de protection future qui est censé être basé sur le principe de l'autonomie de la volonté et assuré dans le respect des droits humains. Cette mesure peut également clarifier le rôle des proches dans la protection future et faciliter celle des personnes qui vieillissent seules.

Si les auteurs du projet de loi indiquent vouloir entamer, dans le futur, une refonte complète du droit national de la protection des majeurs afin de le mettre en conformité avec les standards internationaux, le mandat de protection future restera pour l'instant complémentaire aux mesures judiciaires existantes. Ces dernières ont pourtant été critiquées depuis des années par le Comité des droits des personnes en situation de handicap des Nations Unies² et la CCDH³ dans la mesure où elles privent les personnes concernées de leur capacité juridique.

Contrairement à l'accord de coalition 2018-2023 qui prévoyait une « *refonte complète du droit national de la protection des majeurs avec pour finalité le renforcement de l'autonomie des personnes sous le coup d'une mesure de protection* » ainsi que la ratification de la Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection

¹ Projet de loi 8133, *Commentaire des articles*, p. 28, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8133>.

² Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 2018, paragraphes 24 et 25, disponible sur <https://tbinternet.ohchr.org/>.

³ Communiqué commun de la CCDH et du CET sur le nouveau PAN de mise en œuvre de la CRDPH 2019-2024, 12 février 2020, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>; Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

internationale des adultes, l'accord de coalition actuel n'aborde pas ces questions. La CCDH salue toutefois que le gouvernement y a affirmé que les efforts visant à mettre en œuvre la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH) seront intensifiés pour permettre aux personnes en situation de handicap d'exercer effectivement leurs droits.⁴ La CCDH souligne que cet objectif ne peut être atteint que par une réforme complète du système actuel applicable en matière de protection des majeurs. Au vu de la réévaluation imminente du Luxembourg par le Comité des Nations Unies, la CCDH exhorte le gouvernement à réaliser cette réforme, initialement annoncée pour 2020,⁵ dans les meilleurs délais. Elle se demande, à l'instar des autorités judiciaires, si « *la scission entre la réforme annoncée sur les mesures de protection existantes (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice) et l'introduction du (...) mandat de protection future, ne risque pas d'engendrer de sérieuses incohérences* ».⁶

La CCDH rappelle d'ailleurs aussi que le projet de loi sous avis ainsi que la réforme future doivent être accompagnées d'autres mesures visant à rendre la société tout entière plus accessible afin de permettre la participation de toutes les personnes à la vie en société. Pour garantir que l'inclusion soit réelle et non seulement théorique, il faudra se doter d'une stratégie cohérente et l'appliquer de manière généralisée et conséquente.

En tant que mécanisme indépendant de promotion et de suivi de la CRDPH,⁷ la CCDH rappelle tout d'abord l'envergure des droits reconnus aux personnes en situation de handicap par la CRDPH ainsi que les obligations incombant à l'État luxembourgeois en ce qui concerne l'exercice de la capacité juridique (II). Dans un deuxième temps, elle formule des recommandations par rapport aux dispositions du présent projet de loi afin de l'aligner le plus possible sur les exigences découlant du droit international des droits humains (III).

II. La nécessité d'œuvrer d'un système substitutif vers un système accompagné

Dans un premier temps, il y a lieu de passer en revue les obligations auxquelles le Luxembourg a souscrit lorsqu'il a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées en 2011 (A). Il ressort notamment de l'article 12 de cette dernière qu'une mesure complémentaire telle que le mandat de protection future ne peut pas remédier à la situation actuelle en matière de protection des personnes majeures : pour être conforme à la Convention, les systèmes de tutelle et de curatelle

⁴ Accord de coalition 2023-2028, p. 77, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

⁵ Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024, pages 31-44, disponible sur <https://mfsva.gouvernement.lu/>.

⁶ Voir, dans ce sens, l'avis commun des autorités judiciaires sur le projet de loi 8133, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0140/164/281649.pdf>.

⁷ Article 2 de la loi du 28 juillet 2011 portant approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (...), disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

doivent être modifiés ou remplacés par des solutions respectueuses de la volonté et des droits des personnes concernées (B).

1. Les droits et principes découlant du droit international des droits humains

Toute personne, y compris les personnes en situation de handicap, a droit au respect de son autonomie individuelle, dont le droit à la participation et l'intégration pleine et effective à la société, la liberté de faire leurs propres choix⁸ et la reconnaissance de leur personnalité juridique dans des conditions d'égalité.⁹ Ces principes découlent également de la Constitution luxembourgeoise qui prévoit notamment que « *[t]oute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits* », interdit les traitements inhumains et dégradants et consacre l'inviolabilité de la dignité humaine.¹⁰

Selon le Comité des Nations Unies en charge de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, « *[t]out au long de l'histoire, la capacité juridique a été refusée de manière préjudiciable à de nombreux groupes, notamment les femmes et les minorités ethniques. Les personnes en situation de handicap demeurent toutefois le groupe auquel la capacité juridique est le plus souvent déniée dans les systèmes juridiques partout dans le monde* ». ¹¹ Dans ce contexte, il est important de souligner que les différents motifs de discrimination (sexe, ethnie, handicap, etc.) créent des formes convergentes de discrimination et ne peuvent donc pas être considérées de manière isolée. L'intersectionnalité est essentielle lorsqu'on aborde la capacité juridique des personnes en situation de handicap afin de tenir compte de la diversité de leurs expériences vécues. Ce n'est qu'en adoptant une approche holistique que des politiques qui garantissent réellement l'égalité et l'inclusion de toute personne pourront être mises en œuvre.

Dans le cadre de systèmes de prise de décisions substitutives comme la tutelle et la curatelle, les personnes sont souvent privées de leur droit à la capacité juridique dans de nombreux domaines. Ces systèmes substitutifs sont généralement motivés par une volonté protectrice et font un amalgame entre (in)capacité mentale et (in)capacité juridique : ils visent à protéger les personnes considérées comme vulnérables en raison de leur capacité mentale d'abus potentiels en prenant des décisions à leur place sur base de ce que l'on considère comme étant leur intérêt supérieur objectif.¹²

⁸ Article 3 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁹ Article 12 de la CRDPH.

¹⁰ Articles 15, 13 et 12 de la Constitution, disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

¹¹ Observation générale n°1 (2014), paragraphe 8, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>. Voir aussi le *corrigendum*, disponible sur <https://tbinternet.ohchr.org/>.

¹² Le Comité a rappelé dans ce contexte que « (...) lorsque la capacité de décider d'une personne est jugée déficiente, souvent en raison d'un handicap cognitif ou psychosocial, sa capacité juridique de prendre une décision particulière lui est retirée. Cette décision est prise sur la seule base d'un diagnostic de déficience (approche fondée sur le statut), ou lorsqu'une personne prend une décision dont on considère les conséquences comme dommageables (approche fondée sur le résultat), ou

L'amalgame entre capacité juridique et capacité mentale est incompatible avec la CRDPH qui exige de faire une distinction entre ces deux concepts :

- La capacité juridique est la capacité d'avoir des droits et des obligations (statut juridique) et d'exercer ces droits et d'exécuter ces obligations (capacité d'agir en droit).
- La capacité mentale renvoie à la capacité d'une personne de prendre des décisions, qui varie naturellement d'une personne à l'autre et peut également varier dans le cas d'une même personne en fonction de nombreux facteurs, y compris des facteurs environnementaux et sociaux. La capacité mentale n'est pas un phénomène objectif, scientifique et naturel. Elle dépend de contextes sociaux et politiques, tout comme les disciplines, professions et pratiques qui jouent un rôle dominant dans son évaluation.¹³

La prévention d'abus ne peut jamais justifier le recours à des systèmes substitutifs qui privent les personnes concernées de leurs droits fondamentaux. Les États ne doivent en aucun cas enlever la capacité juridique aux personnes dont la capacité mentale est altérée, mais leur donner accès à l'accompagnement nécessaire pour leur permettre de prendre des décisions ayant un effet juridique. Cet accompagnement doit assurer le respect de la volonté et des préférences de la personne en situation de handicap concernée et également être assorti d'une protection contre le risque d'abus d'influence qui peut s'avérer plus important pour ceux qui comptent sur l'accompagnement d'autrui pour prendre leurs décisions.¹⁴ La protection doit à son tour aussi respecter les droits, la volonté et les préférences de la personne concernée, dont le droit de prendre des risques et de commettre des erreurs.

En outre, le Comité des Nations Unies a rappelé que « *lorsque, en dépit d'efforts significatifs à cette fin, il n'est pas possible de déterminer la volonté et les préférences d'un individu, l'interprétation optimale de la volonté et des préférences doit remplacer la notion « d'intérêt supérieur ».* On respecte ainsi les droits, la volonté et les préférences de l'individu, conformément à l'article 12 de la CRDPH ». ¹⁵ Selon le

encore lorsque la capacité de décider d'une personne est jugée insuffisante (approche fonctionnelle). L'approche fonctionnelle tente d'évaluer la capacité mentale et dénie la capacité juridique en conséquence. Elle consiste souvent à décider si une personne peut comprendre la nature et les conséquences d'une décision et/ou si elle peut utiliser ou apprécier les informations pertinentes. Cette approche doit être écartée pour deux raisons principales: a) elle est appliquée de manière discriminatoire aux personnes handicapées et b) elle présume que l'on peut évaluer avec exactitude le fonctionnement de l'esprit humain et, lorsque la personne concernée «ne passe pas le test », on lui dénie un droit de l'homme fondamental – le droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique dans des conditions d'égalité. Dans tous ces cas de figure, le handicap d'une personne et/ou son aptitude à décider sont considérés comme un motif légitime pour la priver de sa capacité juridique et limiter sa personnalité juridique ». Observation générale n°1 (2014), paragraphe 15, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Des signes de peur, d'agression, de menace, de tromperie ou de manipulation dans la relation entre le mandataire et le mandant peuvent constituer des indicateurs d'un abus d'influence.

¹⁵ Observation générale n°1 (2014), paragraphe 21, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

Comité, le concept de « l'intérêt supérieur » n'est pas une « *garantie conforme à l'article 12 s'agissant d'adultes* ». ¹⁶

La CCDH rappelle d'une manière plus générale que des mesures relatives à la conception universelle (« design for all ») et à l'accessibilité sont nécessaires pour faciliter l'exercice de la capacité juridique des personnes en situation de handicap ainsi que l'expression et la compréhension de la volonté des personnes dont les facultés mentales ou corporelles sont altérées. Il peut notamment s'agir d'obliger les acteurs publics et privés à fournir des informations sous une forme compréhensible ou à fournir une interprétation professionnelle, de rendre l'accès à leurs services et à leurs locaux plus accessibles, d'adapter leurs procédures ou de prévoir des aménagements raisonnables. ¹⁷ L'article 9 de la CRDPH exige dans ce même ordre d'idées des États de « *faire en sorte que toutes les procédures prévues pour l'exercice de la capacité juridique, et toute l'information et les moyens de communication y relatifs, soient pleinement accessibles. Les États parties doivent examiner leurs législation et pratiques pour s'assurer que les droits à la capacité juridique et l'accessibilité sont réalisés.* » ¹⁸

2. L'insuffisance d'une mesure isolée pour remédier à la situation actuelle

La CCDH note que le projet de loi sous avis est largement inspiré du système existant en France. D'une part, la CCDH salue que le gouvernement vise à introduire un outil basé sur le maintien de la capacité juridique et qui se veut plus respectueux des droits humains. D'autre part, elle est préoccupée des conséquences de l'introduction en France en 2007 du mandat de protection future où la majorité des mesures prononcées sont restées des mesures privatives de la capacité juridique. ¹⁹ Les personnes en situation de handicap sont encore trop souvent considérées comme « *des objets de soins victimes d'une « altération substantielle [...] d'une ou plusieurs fonctions [...] » et non comme des sujets de droits* ». Il faut s'attaquer davantage « *à la destruction des « barrières »* ²⁰ *qui empêchent l'accès effectif aux droits et à leur pleine jouissance.* » ²¹ L'adoption d'une mesure complémentaire au système de tutelle et curatelle, qui ne met pas fin aux mesures privatives de la capacité juridique existantes, ne peut donc pas remédier à la négation des droits humains des personnes

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, paragraphe 17.

¹⁸ *Ibid.*, paragraphe 37.

¹⁹ Défenseur des droits de la République française, *Rapport parallèle du défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*, juillet 2021, p. 12, disponible sur <https://www.defenseurdesdroits.fr/>.

²⁰ Article premier de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

²¹ Contribution de la CNCDH pour le Comité des droits des personnes handicapées, Juillet 2021, p. 3, disponible sur tbinternet.ohchr.org/.

concernées et la situation restera dès lors contraire aux obligations découlant de la CRDPH.²²

Dans ce même contexte, la CCDH tient à rappeler les recommandations du Comité des droits des personnes handicapées adressées au Luxembourg en 2017 : « (...) *le Comité recommande à l'État partie, en étroite coopération avec les personnes handicapées et par l'intermédiaire des organisations qui les représentent : a) D'abroger et/ou de modifier toutes les dispositions législatives discriminatoires, notamment l'article 490 et le chapitre III du Code civil et la loi sur la tutelle de 1982, en vue d'abolir les régimes de prise de décisions substitutive ; b) De rétablir la pleine capacité juridique de toutes les personnes handicapées et de revoir le régime de tutelle ; c) De mettre en place des mécanismes de prise de décisions assistée qui respectent l'autonomie, la volonté et les préférences des personnes handicapées, comme le mécanisme de « personne de confiance » qui existe actuellement dans le secteur de la santé pour les personnes qui ne sont pas privées de leur capacité juridique* ». ²³ Il y a aussi lieu de noter que les droits liés à la capacité juridique découlant de l'article 12 de la CRDPH doivent être réalisés immédiatement – la réalisation progressive prévue à l'article 4 n'étant pas permise. Le Luxembourg doit donc immédiatement procéder à la modification des régimes de tutelle et de curatelle.

En 2021, le Comité a formulé des recommandations et critiques similaires à la France, malgré la mise en place du mandat de protection future en 2007 : la France doit « *revoir sa conception de la protection juridique et [...] adopter un modèle du handicap fondé sur les droits de l'homme afin de garantir la reconnaissance de la personnalité juridique des personnes handicapées dans des conditions d'égalité et [...] abroger les dispositions qui permettent la prise de décisions substitutive* ». ²⁴ Le Comité a également recommandé à la France « *de réorienter les ressources humaines et institutionnelles allouées à la prise de décisions substitutive vers la mise en place de mécanismes de prise de décisions accompagnée qui respectent la dignité, l'autonomie, la volonté et les préférences des personnes handicapées, quel que soit le degré ou le mode d'aide dont elles pourraient avoir besoin* ». ²⁵ Ces recommandations sont transposables au Luxembourg étant donné que les auteurs du projet de loi sous avis se sont largement basés sur le modèle français. La CCDH recommande au gouvernement et au parlement de s'interroger sur l'(in)efficacité du modèle français pour éviter que l'objectif poursuivi par le projet de loi sous avis soit perdu dans sa mise en œuvre.

Sachant que le Luxembourg fera prochainement l'objet d'une nouvelle évaluation par le Comité des Nations Unies, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à analyser davantage les modèles existants dans d'autres pays et de procéder dans les

²² Voir, dans ce sens, Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 28, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

²³ *Ibid*, paragraphes 24 et 25.

²⁴ *Ibid*, paragraphes 25 et 26.

²⁵ *Ibid*.

meilleurs délais à une refonte complète du système de protection juridique des majeurs.²⁶ Elle met toutefois en garde contre une approche qui se limite à copier un modèle applicable dans un autre pays sans pour autant tenir compte des préoccupations des acteurs de terrain, des personnes concernées et des recommandations du Comité des Nations Unies.

Enfin, la CCDH se rallie d'une manière générale aux constats de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française selon laquelle il est « *indispensable de mieux éclairer les besoins des personnes présentant, par exemple, des capacités de compréhension atypiques (...) rendant plus complexe l'expression de la volonté par une évaluation médicosociale pluridisciplinaire et multidimensionnelle intégrant la dimension juridique de soutien à la capacité. Ce type d'évaluation, en situation, est de nature à favoriser une appréciation plus fine et plus juste des difficultés rencontrées mais aussi des ressources mobilisables. Elle peut, en outre, permettre, si elle est souhaitée et possible, l'organisation des soutiens à l'exercice des droits, au lieu d'une approche trop souvent stigmatisante, assortie de mesures de protection excessivement contraignantes* ». ²⁷

III. L'analyse du projet de loi

1. La conclusion d'un mandat de protection future

Le projet de loi pose le cadre général dans lequel le mandat de protection future sera situé. Une personne, le mandant, peut désigner à l'avance un ou plusieurs mandataires (personnes physiques) qui acceptent de la représenter dans les actes de la vie civile pour le cas où elle sera un jour hors d'état de pourvoir seul à ses intérêts. En principe, ce contrat de mandat est conclu pour soi-même – sauf en cas de « personne handicapée majeure » prise en charge matériellement et affectivement par les parents ou un tiers.²⁸ Le mandat de protection future est largement basé sur la liberté contractuelle, c'est-à-dire les personnes peuvent décider elles-mêmes l'étendue des missions de leur(s) mandataire(s) dans les limites posées par le projet de loi (1). En même temps, le projet de loi exclut certaines personnes de la possibilité de recourir à un mandat de protection future, les exposant dès lors aux systèmes privatifs de la capacité juridique, à savoir la tutelle, la curatelle et la sauvegarde de justice (2).

²⁶ Voir p.ex. Anne Caron Déglise, *Rapport de mission interministérielle sur l'évolution de la protection juridique des personnes*, 2018, disponible sur <http://www.justice.gouv.fr/>.

²⁷ Contribution de la CNCDH pour le Comité des droits des personnes handicapées, Juillet 2021, pp. 12 à 13, disponible sur tbinternet.ohchr.org/.

²⁸ Dans une telle situation, ces derniers pourront conclure un mandat pour la « personne handicapée majeure ».

a. Un mécanisme de protection reposant sur la volonté des personnes concernées

Les personnes disposent d'une certaine flexibilité au niveau du contenu du mandat de protection future et de l'étendue des pouvoirs du mandataire (a). Ces derniers dépendent aussi de la forme du contrat (b), c'est-à-dire si le contrat a été conclu entre parties (pouvoirs plus limités du mandataire) ou devant un notaire (pouvoirs élargis du mandataire). En tout cas, pour garantir que les personnes puissent opter pour la conclusion d'un mandat de protection future qui correspond réellement à leurs volontés et préférences, il faudra accorder une attention particulière à l'accessibilité des informations ou de la procédure relative à la conclusion du contrat (c).

i. L'objectif et le contenu du mandat

Certains éléments doivent obligatoirement être abordés dans tout mandat : le contrat doit obligatoirement fixer l'objet et l'étendue du mandat, les missions du ou des mandataires, ainsi que la présence ou non d'un ou de plusieurs contrôleurs. En général, le mandant est toutefois libre de déterminer le contenu du mandat de protection future au moment de la conclusion du contrat. Les éléments suivants peuvent ainsi, si les personnes le souhaitent, figurer dans le contrat :

- les principes à respecter par le ou les mandataires ;
- si le mandat porte sur la protection du patrimoine et/ou de la personne ;
- si le mandat est général ou plus spécifique ;
- s'il y aura un (ou plusieurs) contrôleur(s) et les modalités de contrôle ;
- la rémunération éventuelle du mandataire à payer par le mandant (à défaut, le contrat sera gratuit) ;
- la loi applicable et le juge compétent (à défaut, la loi et les juridictions luxembourgeoises seront applicables respectivement compétentes).

Si la CCDH salue d'une part la flexibilité accordée aux personnes pour la détermination des stipulations du contrat de mandat de protection future, elle s'interroge en même temps sur les risques d'un déséquilibre entre les parties contractantes qui découle de la nature même des relations contractuelles : comment garantir que le mandat contienne les garanties et principes adéquats tout en respectant le libre choix du mandant ? Comment éviter que des personnes offrant de tels services à titre professionnel (p.ex. des prestataires) « imposent » leurs contrats et conditions aux personnes ? Est-ce que le défaut de garanties supplémentaires correspond au droit des personnes concernées d'exprimer leur volonté, de prendre des risques et de commettre des erreurs ou est-ce qu'il faudra prévoir un contrôle ou un soutien par une instance tierce indépendante à ce stade ? La CCDH invite les auteurs à mener des réflexions supplémentaires à cet égard et recommande en tout

cas de prévoir une assistance gratuite et adaptée pour l'établissement et la négociation d'un tel contrat et/ou de prévoir des contrats types facilement adaptables.

En ce qui concerne la désignation du ou des mandataires, le projet de loi n'exige pas de compétences particulières et ne précise pas non plus si une personne peut être mandataire de plusieurs mandants. Le mandant peut donc en principe librement choisir la personne à laquelle il voudrait confier cette tâche – sous condition que celle-ci l'accepte et sous réserve de certaines incompatibilités limitativement énumérées à l'article 6 du projet de loi.²⁹ La CCDH salue que ce choix est réservé aux personnes concernées qui peuvent ainsi choisir elles-mêmes leurs personnes de confiance. Elle estime que s'il y a plusieurs mandataires, ces derniers doivent avoir des échanges réguliers et tous poursuivre les mêmes intérêts, à savoir la volonté et les préférences du mandant. Pour assurer un accompagnement effectif, la CCDH est d'avis que les personnes devraient pouvoir déterminer si elles veulent nommer un mandataire qui accompagne d'autres mandants ou non. En revanche, tout mandataire devrait être libre de refuser une telle exigence, conformément à l'article 6 (4) du projet de loi.

Le projet de loi prévoit la gratuité du contrat sauf stipulation contraire. Dans ce dernier cas, le mandataire et/ou le contrôleur doit être rémunéré par le mandant. La CCDH rappelle toutefois que « *les États (...) doivent faire le nécessaire pour que (...) l'accompagnement soit proposé aux personnes handicapées à un prix symbolique ou gratuitement, et pour que le manque de ressources financières ne constitue pas un obstacle à l'accès à l'accompagnement dans l'exercice de la capacité juridique* ». ³⁰ Elle exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement à veiller à ce que le mandat soit accessible à toute personne, indépendamment de ses ressources financières. Cela vaut aussi pour les frais relatifs à l'établissement du mandat de protection future (p.ex. frais de notaire ou d'enregistrement éventuels).

À titre d'exemple, afin de garantir que le mandant puisse réellement désigner la ou les personnes de son choix, l'État doit faire en sorte que les mandants ainsi que leurs mandataires aient les moyens nécessaires à leur disposition. Il peut par exemple s'agir de prévoir un soutien financier pour les personnes de confiance (p.ex. les proches ou membres de famille) qui n'ont pas les moyens pour exécuter le mandat à leurs propres frais. Il peut aussi s'agir d'aider une personne à trouver une personne de confiance et/ou à rédiger le contrat. La CCDH estime aussi qu'une offre de formations gratuites et accessibles à tous les mandataires est indispensable.

Au niveau du contenu du mandat, le projet de loi opère une distinction importante entre la protection de la personne et la protection du patrimoine :

²⁹ Selon l'article 6 du projet de loi, sont p.ex. exclus les mineurs non émancipés, les majeurs sous protection judiciaire, la personne qui a élaboré le mandat et le contrôleur, les personnes avec les quels le mandant a un lien de subordination professionnelle, un foyer/institution, le médecin traitant.

³⁰ Voir, dans ce sens, Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 29 point e), disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

- Protection de la personne : dans les deux types de mandat de protection future (notarié ou entre parties), les dispositions relatives à la protection de la personne sont strictement encadrées.
 - La personne protégée prend seule les décisions personnelles la concernant si son état le permet ;³¹
 - La personne protégée choisit sa résidence et fixe librement ses relations personnelles ;³²
 - Enumération d'une liste non-exhaustive des actes strictement personnels qui ne pourront pas faire l'objet d'une représentation par le mandataire (p.ex. : consentement au mariage, exercice des droits politiques, une demande en divorce).³³
- Protection du patrimoine : l'étendue de la protection dépend de la forme du mandat.
 - Mandat notarié : la gestion peut être très étendue et comprendre des actes de vente.³⁴
 - Mandat sous seing privé : le mandat peut seulement porter sur la gestion simple du patrimoine.³⁵

La CCDH salue que le mandat de protection future prévoit que certains actes ne peuvent pas faire l'objet d'une représentation voire d'une substitution car ils nécessitent en effet un consentement strictement personnel (p.ex. consentement au mariage, la reconnaissance d'un enfant, l'exercice des droits politiques). Elle exhorte le gouvernement et le parlement à étendre ce principe aux autres formes de protection judiciaire dans les meilleurs délais (curatelle, tutelle, sauvegarde de justice).

³¹ Article 12(3) du projet de loi.

³² Article 12(5) du projet de loi.

³³ Article 12(1) du projet de loi : 1° le consentement au mariage ; 2° l'introduction d'une action en annulation de mariage ; 3° la fixation de la résidence conjugale ; 4° le consentement à disposer du logement familial ; 5° l'introduction d'une demande en divorce ; 6° l'introduction d'une demande de séparation de corps ; 7° l'introduction d'une demande en divorce par consentement mutuel ; 8° la reconnaissance d'un enfant ; 9° l'opposition à une action en recherche de maternité ou de paternité ; 10° l'introduction d'une action relative à la filiation ; 11° le consentement à son adoption ; 12° l'exercice de l'autorité parentale sur l'enfant mineur ; 13° le fait de faire une déclaration de partenariat enregistré ; 14° le consentement à une stérilisation ; 15° la déclaration d'avoir la conviction constante et irréversible d'appartenir au sexe opposé à celui qui est indiqué dans l'acte de naissance ; 16° la demande d'euthanasie ; 17° la demande de pratiquer une interruption de grossesse ; 18° le consentement à des actes qui touchent l'intégrité physique ou la vie intime de la personne protégée, sans préjudice des dispositions dérogatoires reprises dans des lois particulières ; 19° le consentement à un prélèvement de sang et de dérivés du sang ; 20° l'établissement ou la révocation d'une disposition testamentaire ; 21° l'exercice des droits politiques ; 22° l'introduction d'une demande en changement de nom, prénoms ou de sexe ; 23° le consentement à un changement de nom, prénoms ou de sexe.

³⁴ Article 16 du projet de loi.

³⁵ Article 19 du projet de loi.

En même temps, la CCDH estime qu'une assistance devrait être possible pour ces actes : il faudra éviter à tout prix que les personnes seront *de facto* privées de la possibilité d'accomplir les actes énumérés dans le projet de loi faute d'assistance adéquate. Elle regrette que ce dernier aspect ne ressorte pas suffisamment du projet de loi qui est avant tout axé sur les aspects patrimoniaux. La CCDH rappelle que le besoin d'une assistance ne justifie pas la limitation d'autres droits fondamentaux tels que le droit de vote, le droit de se marier ou d'établir un partenariat civil ou de fonder une famille, les droits en matière de procréation, les droits parentaux, le droit à la liberté, ainsi que le droit de consentir aux relations intimes et aux traitements médicaux. La CCDH souligne dans ce contexte aussi l'importance d'autres mesures relatives à l'inclusion telles que l'assistance personnelle,³⁶ l'assistance à l'inclusion,³⁷ les personnes de confiance et les directives anticipées.³⁸ Elle exhorte le gouvernement et le parlement à introduire ces mesures respectivement à veiller à leur mise en œuvre adéquate dans les meilleurs délais. Ce n'est qu'en adoptant une approche holistique et cohérente que les droits des personnes en situation de handicap pourront être respectés adéquatement en pratique.

Enfin, la CCDH souhaite rappeler la recommandation adressée par le Comité des Nations Unies au Luxembourg au sujet de la sensibilisation et la formation : « *En collaboration avec les personnes handicapées, en particulier les personnes présentant un handicap psychosocial et/ou intellectuel, et par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, de mettre en place une formation sur la reconnaissance de la capacité juridique des personnes handicapées et sur la prise de décisions assistée, qui sera dispensée à tous les acteurs concernés aux niveaux national et local, y compris aux fonctionnaires, aux juges, aux travailleurs sociaux, aux professionnels de la santé et des services sociaux et à la communauté dans son ensemble* ». ³⁹

ii. La forme du mandat

Comme déjà mentionné ci-dessus, la portée du mandat de protection future dépend aussi de la forme sous laquelle le contrat a été conclu. Les personnes peuvent choisir entre deux types de mandats :

D'une part, le mandat peut être conclu devant un notaire (un certificat médical attestant la capacité de conclure un mandat est alors facultatif). Dans ce cas, les pouvoirs du mandataire sont plus étendus. Ce dernier peut conclure tous les actes sans l'autorisation d'un juge, même des actes de disposition (p.ex. ventes). Seuls les actes de disposition à titre gratuit (donations) nécessitent une autorisation préalable du juge des tutelles. Si le mandat est conclu pour autrui (un enfant majeur en situation

³⁶ Voir notamment l'article 19 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Chapitre 3 du Plan d'action national 2019-2024 (p. 52).

³⁷ Voir p.ex. <https://mfsva.gouvernement.lu/>.

³⁸ Voir p.ex. <https://sante.public.lu/fr/>.

³⁹ Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 25 f), disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

de handicap), il doit être obligatoirement conclu devant un notaire. Comme déjà mentionné ci-dessus, la CCDH recommande au gouvernement de veiller à ce que les frais de notaire pourront être pris en charge par l'État en cas de besoin pour éviter le risque d'exclusion de personnes en fonction de leur situation socio-économique.

D'autre part, le mandat peut être conclu sous seing privé/entre parties (un certificat médical est alors obligatoire). Les pouvoirs du mandataire sont plus restreints dans ce cas de figure : ils sont limités aux actes conservatoires (actes destinés à protéger le patrimoine et n'ayant pas d'impact à long terme, p.ex. paiement de charges, entretien des biens, réparations urgentes) et aux actes d'administration (actes d'exploitation ou de mise en valeur, p.ex. conclusion d'un bail d'habitation, travaux d'entretien des biens, location coffre-fort) que le tuteur peut actuellement faire sans autorisation du juge des tutelles.

La CCDH estime que l'exigence d'un certificat médical attestant la capacité du mandant de conclure un mandat de protection future, établi par un médecin traitant ou un médecin généraliste établi au Luxembourg, n'est pas conforme aux principes découlant du droit international des droits humains. Le Comité des Nations Unies a rappelé que « *toutes les personnes handicapées ont le droit de planifier à l'avance et doivent se voir accorder la possibilité de le faire sur la base de l'égalité avec les autres* »⁴⁰ et que la prise de décisions assistée doit être accessible à tous⁴¹ – le cas échéant un accompagnement devrait leur être fourni. La CCDH renvoie dans ce contexte à ses réflexions formulées ci-dessous relatives au risque d'exclusion discriminatoire de certaines personnes de la possibilité de conclure un contrat de mandat de protection future (Chapitre 2).

La CCDH ne comprend d'ailleurs pas le choix des auteurs du projet de loi d'exiger un certificat médical lorsque le contrat est conclu sous seing privé, tandis qu'un tel certificat n'est pas requis devant un notaire alors que les pouvoirs du mandataire seront plus importants dans ce dernier cas de figure. Enfin, elle se demande encore si l'obligation de recourir à un médecin établi au Luxembourg est conforme au droit européen (p.ex. principe de reconnaissance mutuelle) et ne risque pas de créer des obstacles injustifiés.

La CCDH exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement à revoir ces dispositions.

iii. L'accessibilité du mandat de protection future

La CCDH souligne aussi qu'il faudra veiller à ce que les informations sur les droits et obligations des mandataires, contrôleurs et mandants ainsi que sur la procédure et la mise en œuvre pratique du mandat de protection future soient rendues accessibles à toute personne, en tenant dûment compte des besoins spécifiques des personnes en situation de handicap. Des campagnes de sensibilisation s'avèrent indispensables

⁴⁰ *Ibid*, paragraphe 17.

⁴¹ *Ibid*, paragraphe 29, point a).

pour que le recours au mandat de protection future puisse réellement devenir prioritaire par rapport à la tutelle ou la curatelle. La CCDH note favorablement que la fiche financière annexée au projet de loi prévoit l'organisation d'une telle campagne et recommande de prévoir une sensibilisation continue au-delà de cette campagne initiale. Il est dans ce contexte indispensable d'adopter une approche multilinguistique, dont entre autres le facile à lire et à comprendre (FALC),⁴² la langue des signes et le braille, et de veiller à l'accessibilité et la diversité des différents supports.

La procédure elle-même doit aussi être accessible⁴³ et un accompagnement doit être prévu en cas de besoin. Ceci est particulièrement important pour la procédure devant le notaire qui permettra de conférer des pouvoirs plus importants aux mandataires. Selon les informations à la disposition de la CCDH, les procédures et formalités actuelles relatives à certains actes notariés ne sont pas adaptées aux besoins des personnes malvoyantes ou malentendantes.⁴⁴ Il faudra donc analyser et le cas échéant éliminer tous les obstacles potentiels tout en prévoyant la possibilité de recourir à des aménagements raisonnables en fonction des besoins spécifiques des personnes. Ceci peut nécessiter une réforme plus générale de la loi sur le notariat (p.ex. moyens alternatifs de signature, abandon de l'obligation de la présence de témoins pour certaines personnes, ...) et du Code civil.

b. Un mécanisme de protection qui exclut les personnes « incapables » et les enfants

En vertu des articles 2 et 3 du projet de loi, les enfants et les personnes majeures considérées comme étant « incapables » ne peuvent pas conclure un mandat de protection future. Ceci soulève, entre autres, la question du risque de discrimination basée sur le handicap, l'état de santé et l'âge.

i. Une discrimination des personnes majeures « incapables » au sens des articles 1123 et 1124 du Code civil

Comme déjà mentionné ci-dessus, l'article 10 point 1° du projet de loi exige un certificat médical récent attestant la « *capacité du mandant de conclure un mandat de protection future* » pour pouvoir conclure un mandat sous seing privé. Lorsque le mandat est conclu devant un notaire, l'obligation de fournir une telle attestation est facultative. La personne ne doit pas non plus faire l'objet d'une mesure de protection judiciaire (tutelle, curatelle ou sauvegarde de justice). Le projet de loi maintient ainsi le concept de l'incapacité juridique et exclut de ce fait certaines personnes majeures⁴⁵ en situation de handicap de la possibilité de conclure un tel contrat.

⁴² Voir, à titre d'exemple, la brochure allemande sur le « *Betreuungsrecht* » : <https://www.bmj.de/>.

⁴³ À titre d'exemple, l'article 18 du projet de loi prévoit que le contrat sous seing privé est daté et signé de la main du mandant. Il faudra prévoir des alternatives inclusives pour les personnes qui ne peuvent p.ex. pas signer de manière manuscrite.

⁴⁴ Voir par exemple les articles 25 b), 32, 33 et 36 de la loi relative à l'organisation du notariat.

⁴⁵ Voir les articles, 1123, 1124 et 488 du Code civil. Il s'agit d'une personne « *qu'une altération de ses facultés personnelles met dans l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts. Peut pareillement être*

La CCDH estime que cette exigence est incompatible avec la CRDPH et incohérente avec les principes sur lesquels le mandat de protection future est basé. D'une part, les auteurs du projet de loi affirment l'importance du principe de la non-privation de la capacité juridique des personnes majeures – un principe qui s'impose d'ailleurs notamment en vertu de la CRDPH et de la Constitution luxembourgeoise. D'autre part, le projet de loi prive certaines personnes de la possibilité de conclure un tel mandat parce que les auteurs les considèrent comme étant « incapables », c'est-à-dire privées de leur capacité juridique notamment à cause d'une situation de handicap (p.ex. une altération de leur capacité mentale ou corporelle).

La CCDH souhaite rappeler qu'il découle de l'article 12 de la CRDPH qu'une incapacité mentale réelle ou supposée ne saurait en aucun cas justifier le déni de la capacité juridique. Selon le Comité des Nations Unies, « *on constate un amalgame entre les notions de capacité mentale et de capacité juridique, de sorte que, lorsque la capacité de décider d'une personne est jugée déficiente, souvent en raison d'un handicap cognitif ou psychosocial, sa capacité juridique de prendre une décision particulière lui est retirée (...). L'article 12 n'autorise pas ce déni discriminatoire de la capacité juridique ; il exige qu'un accompagnement dans l'exercice de la capacité juridique soit fourni.* »⁴⁶

Similairement, le projet de loi prévoit que les parents ou un tiers qui assument la charge « matérielle et affective » d'une personne majeure en situation de handicap peuvent désigner un ou plusieurs mandataires pour leur enfant si ce dernier ne peut plus pourvoir seul à ses intérêts. La CCDH s'interroge sur la conformité de cette démarche avec les droits de la personne concernée et la procédure à suivre en cas de désaccord entre les parents et/ou l'enfant majeur. Qui devra d'ailleurs payer le mandataire lorsque le mandat est payant – la personne concernée ou les parents ? Elle réitère l'importance du respect de la volonté et des préférences de la personne majeure en situation de handicap.

La CCDH exhorte par conséquent les auteurs du projet de loi à revoir ces dispositions. Elle note d'ailleurs qu'en France, système duquel le Luxembourg s'est inspiré, une personne sous curatelle peut conclure un mandat de protection future avec l'assistance de son curateur. La CCDH rappelle que la prise de décisions assistée doit être accessible à tous : le niveau d'accompagnement (élevé ou non) dont une personne a besoin ne doit pas être un obstacle à l'obtention d'un accompagnement dans la prise de décisions.

ii. Discrimination des adolescents

L'article 3 du projet de loi permet uniquement aux personnes majeures de conclure un mandat de protection future. L'exclusion complète de tous les mineurs, sans aucune

protégé le majeur qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales ».

⁴⁶ Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 15, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

exception, paraît difficilement conciliable avec le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par la Constitution luxembourgeoise,⁴⁷ la convention relative aux droits de l'enfant⁴⁸ et la convention relative aux droits des personnes handicapées.⁴⁹

À noter qu'en France, une personne mineure émancipée peut établir un mandat de protection future et les parents peuvent y recourir pour leur enfant à charge.⁵⁰

La seule explication fournie par les auteurs pour justifier l'exclusion de cette possibilité au Luxembourg a trait au conflit de juridictions.⁵¹ La CCDH invite dès lors les auteurs à revoir le régime prévu pour les enfants.

2. La mise en œuvre du mandat de protection future

Contrairement à l'élaboration du mandat qui est caractérisée par une certaine flexibilité, le projet de loi détermine avec précision le moment de prise d'effet du mandat (1). Une fois déclenché, le mandat doit être exécuté par le mandataire conformément aux stipulations du contrat et les règles prévues par le projet de loi – le principe primordial étant celui du maintien de la capacité juridique du mandant (2).

a. Le déclenchement du mandat

L'article 9 du projet de loi prévoit que le mandat prend effet lorsque le mandant est dans l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts. Selon l'article 10, lu ensemble avec l'article 2, cette impossibilité doit résulter d'une altération des facultés mentales ou d'une altération corporelle qui empêche l'expression de sa volonté. Le projet de loi ne fournit pas d'explications quant aux causes possibles d'altération des facultés mentales. Le commentaire des articles précise que l'absence d'une telle spécification serait justifiée par la volonté de permettre la prise en compte d'autres causes d'altération qui peuvent également changer suite aux progrès médicaux.⁵² Dans le commentaire des articles, les auteurs expliquent que le stress post traumatique ou la dépression sont ainsi par exemple aussi considérés comme des causes d'altération possibles.

L'altération doit dans tous les cas être médicalement constatée (certificat médical circonstancié ne datant pas de plus de 2 mois) par un des médecins limitativement énumérés à l'article 10,⁵³ indépendamment du fait s'il s'agit d'un contrat sous seing

⁴⁷ Article 15 de la Constitution luxembourgeoise.

⁴⁸ Articles 3 et 23 de la Convention relative aux droits de l'enfant, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁴⁹ Article 8 de la CRDPH, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁵⁰ Voir notamment www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/.

⁵¹ Projet de loi n°8133, Commentaire des articles, p. 29.

⁵² Projet de loi n°8133, Commentaire des articles, p. 28

⁵³ Il s'agit du médecin traitant, généraliste ou un spécialiste en neurologie, neuropsychiatrie, psychiatre, gériatrie ou médecine interne, établi au Luxembourg.

privé ou conclu par acte notarié. Le mandataire doit ensuite communiquer ce certificat ensemble avec une copie du mandat au répertoire civil auprès du Parquet général.

D'une part, la CCDH note que l'exigence d'un certificat médical pour le déclenchement du mandat peut éventuellement constituer une garantie, voire un mécanisme de contrôle externe, qui pourrait être justifié pour éviter des abus. D'autre part, elle se demande si une approche purement médicale est adéquate et s'il ne faudrait pas plutôt mener des réflexions sur la prise en compte du choix de la personne concernée et/ou la mise en place d'une (ré)évaluation par un comité qui n'est pas exclusivement médical (p.ex. groupe pluridisciplinaire).

La CCDH s'interroge ainsi sur la portée de l'article 9 qui paraît exiger une impossibilité totale de pouvoir pourvoir seul à tous ses intérêts, voire une impossibilité d'exprimer sa volonté, pour que le mandat puisse produire ses effets. À titre d'exemple, le mandat ne semble pas pouvoir être déclenché par la personne elle-même si elle a seulement besoin d'une assistance partielle pour certaines activités. Qu'en est-il notamment des personnes avec des déficiences auditives ou avec des troubles psychiques, des personnes trisomiques, des personnes toxicomanes – voire des personnes qui seraient capables d'exprimer leur volonté mais qui ont seulement besoin d'une assistance ? La CCDH estime qu'une personne devrait pouvoir elle-même décider qu'elle a besoin d'une aide et exhorte les auteurs à intégrer cette possibilité explicitement dans le projet de loi. Elle renvoie dans ce contexte à la législation belge où il est possible de choisir la date à laquelle le mandat prend cours, donc y compris lorsqu'on est encore en mesure d'accomplir certains actes.⁵⁴ Comme déjà mentionné ci-dessus, le niveau d'accompagnement dont une personne a besoin ne devrait pas être un obstacle à l'obtention d'un accompagnement dans la prise de décisions.

Le Comité des droits des personnes handicapées a dans ce contexte souligné que « *le moment auquel les instructions de la personne handicapée en la matière prennent effet (et cessent leur effet) devrait être décidé par la personne concernée et indiqué dans le texte de ces instructions ; il ne devrait pas être fonction d'une évaluation selon laquelle la capacité mentale de cette personne est déficiente* ». ⁵⁵ Dans ce même ordre d'idées, il a retenu que « *de nouveaux indicateurs, non discriminatoires, du besoin d'accompagnement sont nécessaires aux fins de la fourniture d'un accompagnement dans l'exercice de la capacité juridique* ». ⁵⁶

La CCDH constate encore que le projet de loi ne précise pas ce qui se passe entre le moment de la signature du mandat de protection future et le déclenchement de celui-ci, à savoir le constat par le mandataire d'une impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts dans le chef du mandant. Est-ce qu'il appartient au mandant de prévoir ces modalités dans le contrat ou est-ce que le mandataire doit faire un suivi régulier pour

⁵⁴ Site internet du Service Public Fédéral, *Quand débute la protection extrajudiciaire ?*, disponible sur <https://justice.belgium.be/fr/>. Voir aussi www.notaire.be/.

⁵⁵ Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 17, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

⁵⁶ *Ibid*, paragraphe 29, point i.

qu'il puisse apprécier l'état de santé du mandant ? Selon quels critères le mandataire pourra-t-il faire cette appréciation ? De plus, est-ce que les juges statuant sur une éventuelle mesure de placement sous curatelle ou tutelle auront accès à l'information de l'existence d'un mandat de protection future (déclenché ou non) ? La CCDH recommande d'analyser la jurisprudence française relative à ces questions et d'adapter le projet de loi le cas échéant.⁵⁷

Enfin, la CCDH note encore que pour garantir la validité du mandat, le projet de loi exige une inscription au répertoire civil tenu par le Parquet général endéans un délai de deux mois. Il doit ensuite être visé et daté par le préposé du répertoire civil, puis restitué au mandataire ensemble avec une attestation endéans le délai de deux mois. La CCDH se demande ce qui se passe pendant cette période, p.ex. si le mandant a déjà besoin d'un accompagnement à ce moment et devrait recourir à l'assistance du mandataire.

b. Le déroulement du mandat

i. Le principe du maintien de la capacité juridique

Selon l'article 3 paragraphe 3 du projet de loi, le mandant ne perd pas sa capacité juridique au moment de la mise en œuvre du mandat, mais confère au mandataire le droit d'agir en son nom et pour son compte. Selon les auteurs, le mandant peut donc continuer à agir lui-même, seul ou avec l'assistance du mandataire. Sa capacité juridique est maintenue tout au long de l'exécution du mandat de protection future.⁵⁸

La CCDH salue ce principe qui répond aux exigences de la CRDPH. Elle note toutefois que des questions pratiques et juridiques peuvent se poser, soulevées notamment par les autorités judiciaires dans leur avis commun.⁵⁹ Il y a en effet, en droit civil luxembourgeois, des dispositions problématiques liées à la capacité juridique et la validité des actes conclus par une personne qui n'est pas « *saine d'esprit* »⁶⁰ (vices de consentement, nullité des contrats). Il y a aussi par exemple l'article 2003 du Code civil qui prévoit que l'altération des facultés du mandant constitue une cause

⁵⁷ Annick Batteur, *De quelques difficultés pratiques du mandat de protection future*, 8 septembre 2017, Actu-Juridique, disponible sur <https://www.actu-juridique.fr/>.

⁵⁸ Projet de loi 8133, *Exposé des motifs*, p. 19.

⁵⁹ Avis commun des autorités judiciaires sur le projet de loi 8133, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0140/164/281649.pdf>.

⁶⁰ Article 489 du Code civil : « *Pour faire un acte valable, il faut être sain d'esprit. Mais c'est à ceux qui agissent en nullité pour cette cause de prouver l'existence d'un trouble mental au moment de l'acte.* (...) »

Article 488 : « *La majorité est fixée à dix-huit ans accomplis; à cet âge, on est capable de tous les actes de la vie civile. Est néanmoins protégé par la loi, soit à l'occasion d'un acte particulier, soit d'une manière continue, le majeur qu'une altération de ses facultés personnelles met dans l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts. Peut pareillement être protégé le majeur qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales.* »

Article 490 : « *Lorsque les facultés mentales sont altérées par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge, il est pourvu aux intérêts de la personne par l'un des régimes de protection prévus aux chapitres suivants. Les mêmes régimes de protection sont applicables à l'altération des facultés corporelles, si elle empêche l'expression de la volonté.* »

d'extinction du mandat de droit commun. En revanche, la présente loi prévoit que l'altération des facultés déclenche le mandat de protection future. La CCDH est d'avis que ces incohérences montrent la nécessité de procéder à une refonte plus générale du droit civil luxembourgeois, y compris les règles relatives à la capacité juridique, afin de le rendre conforme à la CRDPH.

ii. Un système qui se veut participatif, mais risque de rester ou devenir substitutif

La CCDH se félicite de l'objectif participatif du mandat qui d'une part exige du mandataire de respecter les principes définis au préalable par le mandant et d'autre part impose des principes légaux auxquels on ne peut pas déroger :

- Le contrat doit être exécuté de bonne foi dans l'intérêt du mandant. Ce dernier doit être associé à l'exécution du mandat et des rapports doivent être dressés par le mandataire sur l'exécution de sa mission et des actes accomplis. Le mandataire doit aussi séparer les fonds et les biens du mandant des siens.
- Il est impossible de prévoir une représentation pour les actes relatifs à la protection de la personne « *dont la nature implique un consentement strictement personnel* ». Le projet de loi prévoit une liste non-exhaustive de ces actes (p.ex. consentement au mariage).
- Le mandant garde le droit de choisir sa résidence et ses relations personnelles.

Si la CCDH salue l'inclusion de ces principes dans le projet de loi, elle n'est pas convaincue que ces éléments soient suffisants pour garantir le caractère participatif du mandat de protection future.

Le fait que le projet de loi se limite à exiger l'association du mandant à l'exécution du mandat « *dans toute la mesure du possible compte tenu de son degré de compréhension* » et la concertation « *à intervalles réguliers et au moins deux fois par an* » pose un faible niveau de protection et d'implication pour le mandant.⁶¹ La CCDH rappelle que les personnes en situation de handicap ont le droit à un accompagnement qui doit leur permettre de prendre des décisions ayant un effet juridique.

Il faudra remplacer également le paradigme de « *l'intérêt supérieur* » par le paradigme de « *la volonté et des préférences* » pour que les personnes en situation de handicap

⁶¹ Les autres garanties prévues par le projet de loi concernent l'obligation d'informer les autres personnes désignées par le mandant de l'exécution des missions et des actes accomplis et de consigner le tout dans un rapport et la séparation des fonds et des biens du mandant et du mandataire.

puissent jouir de leur droit à la capacité juridique à l'égalité avec les autres. Pour rappel : lorsque, en dépit d'efforts significatifs à cette fin, il n'est pas possible de déterminer la volonté et les préférences d'un individu, l'« *interprétation optimale de la volonté et des préférences* » doit remplacer la notion d'« *intérêt supérieur* ». De plus, « *le mode de communication d'une personne ne doit pas être un obstacle à l'obtention d'une aide à la prise de décisions, même lorsque ce mode de communication n'est pas conventionnel ou est compris d'un très petit nombre de personnes* ».⁶²

Comme déjà mentionné ci-dessus, le projet de loi prévoit en outre que le mandant « *prend seul les décisions relatives à sa personne dans la mesure où son état le permet* ». Se pose donc la question de savoir ce qui se passe si son « *état* » ne lui permet pas de prendre seul une « *décision personnelle éclairée* ». Le projet de loi ne précise pas par qui et sur quelle base ce constat sera fait. Si une personne ne peut pas prendre une telle « *décision personnelle éclairée* », le texte permet au juge des tutelles de prévoir l'assistance du mandataire pour les actes relatifs à la personne du mandant qui ne sont pas prévus par le mandat. Si l'assistance est insuffisante, il peut autoriser une représentation. En cas de désaccord entre le mandant et le mandataire et sauf urgence, il autorise l'un ou l'autre à prendre la décision. Théoriquement, le mandataire peut donc se substituer au mandant. Cela ne semble toutefois pas s'appliquer aux actes réputés strictement personnels.

Le mandataire peut d'ailleurs prendre à l'égard du mandant des mesures de protection strictement nécessaires pour mettre fin au danger imminent que son propre comportement ferait courir au mandant. Dans un tel cas, le mandataire doit informer le juge des tutelles et les autres personnes désignées dans le mandat. Le texte ne précise ni quel type de danger est visé par cet article, ni les mesures de protection que le mandataire peut prendre. La CCDH part du principe qu'il ne peut s'agir que d'un danger pour le mandant. La CCDH comprend que le droit à l'autonomie individuelle n'est pas absolu et qu'il doit être possible de prévoir une protection voire assistance accrue en cas de nécessité. Elle s'interroge dans ce contexte plus particulièrement sur la question de la responsabilité des mandataires lorsqu'ils ne font que respecter la volonté et les préférences des mandants. Comment distinguer entre une telle situation et p.ex. une situation de non-assistance de personnes en danger ou une situation abusive ?

Enfin, la CCDH se demande pourquoi les articles 479, 457-1 et 459 (alinéa 3) du Code civil français qui prévoient des garanties supplémentaires pour les droits des mandants n'ont pas été repris alors que toutes les autres dispositions précitées ont été reprises du droit français. Ceux-ci précisent notamment que « *[l]a personne protégée reçoit de la personne chargée de sa protection, selon des modalités adaptées à son état et sans préjudice des informations que les tiers sont tenus de lui dispenser en vertu de la loi, toutes informations sur sa situation personnelle, les actes*

⁶² Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 29 point c), disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

concernés, leur utilité, leur degré d'urgence, leurs effets et les conséquences d'un refus de sa part ».

La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à revoir les dispositions relatives à la participation du mandant à l'exécution du mandat et de fournir des précisions et garanties supplémentaires. Dans toutes les situations décrites ci-dessus, il est essentiel que le mandataire tienne compte de la volonté et des préférences du mandant au lieu de se baser sur l'intérêt supérieur.

c. La modification ou la fin du contrat de mandat de protection future

La CCDH note que la procédure pour modifier le contrat de mandat de protection future par le mandant après son déclenchement implique l'intervention du juge des tutelles. La CCDH souligne que cette procédure doit être facilement accessible et adaptée aux besoins des personnes concernées. Une assistance doit être disponible pour faciliter au maximum la modification du mandat (p.ex. les principes à respecter par les mandataires, la révocation/remplacement d'un mandataire, le contenu ou l'étendue des missions du mandataire) par le mandant.

En ce qui concerne la fin du mandat, le texte du projet de loi indique que le mandant (ou le mandataire) peut la demander au juge des tutelles moyennant « *un certificat médical circonstancié établissant le rétablissement des facultés* ». ⁶³ La CCDH renvoie à ses questionnements ci-dessus relatifs à l'adéquation d'une approche exclusivement médicale. Une approche purement médicale n'est pas conforme à la CRDPH. La CCDH estime qu'un rétablissement des facultés n'est pas un critère adéquat pour mettre fin au mandat. Il se peut aussi que la société soit devenue plus accessible ou que la personne se soit adaptée à la situation sans qu'elle se soit rétablie d'un point de vue médical. Une personne doit avoir le droit de mettre fin à la relation d'accompagnement ou de la modifier à tout moment. ⁶⁴

En tout cas, la CCDH renvoie aussi aux observations du Comité des Nations Unies selon lesquelles les « *États parties sont tenus de dispenser une formation aux personnes bénéficiant d'un accompagnement, afin qu'elles puissent décider le moment venu qu'elles n'ont plus autant, voire plus du tout, besoin d'un tel accompagnement dans l'exercice de leur capacité juridique* ». ⁶⁵

3. Le contrôle du mandat de protection future

L'article 12 de la CRDPH exige que les mesures relatives à l'exercice de la capacité juridique soient soumises à un contrôle périodique effectué par un organe indépendant et impartial ou une instance judiciaire. Le Comité de l'ONU souligne qu'il faut mettre

⁶³ Autres situations qui mettent fin au mandat : décès du mandant ; ouverture d'une tutelle/curatelle/sauvegarde de justice.

⁶⁴ *Ibid*, paragraphe 29 point g.

⁶⁵ Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 24, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

en place « un mécanisme permettant à des tiers de vérifier l'identité des personnes de confiance, ainsi qu'un mécanisme permettant à des tiers de contester les actes accomplis par ces personnes s'ils pensent qu'elles n'agissent pas conformément à la volonté et aux préférences de la personne concernée ». ⁶⁶

Le projet de loi quant à lui prévoit deux types de contrôle, un contrôle conventionnel qui est purement facultatif (1) et un contrôle juridictionnel par le juge des tutelles (2).

a. Le contrôle conventionnel

Au moment de la conclusion du contrat, le mandant nomme une ou plusieurs personnes physiques ou morales chargée(s) de contrôler la bonne exécution du mandat de protection future par le mandataire – soit à titre gratuit, soit moyennant une indemnité à charge du mandant. La nomination d'un contrôleur demeure toutefois strictement facultative. Selon le commentaire des articles, un contrôle obligatoire n'est pas proposé afin d'éviter de rendre l'exécution du mandat de protection future trop complexe. ⁶⁷ Si le mandant ne désigne donc pas de contrôleur, le seul moyen de faire contrôler les activités du mandataire est de saisir le juge des tutelles (voir le point 2 ci-dessous).

Si la CCDH comprend le souci de ne pas « *sur-réglementer* » la vie des personnes en situation de handicap, ⁶⁸ elle s'interroge sur l'impact du caractère facultatif du contrôle et de ses modalités, notamment en ce qui concerne la prévention d'abus et du non-respect de la volonté et des préférences du mandant. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à mener des réflexions supplémentaires y relatives en impliquant des personnes concernées et les acteurs de terrain dans l'élaboration de ces dispositions. Conformément aux recommandations du Comité des Nations Unies, il peut p.ex. s'avérer opportun de prévoir un contrôle périodique par un organe indépendant.

L'accès à un contrôle effectif ne doit en tout cas pas dépendre de la situation socioéconomique des mandants : le recours à un contrôleur doit être gratuit ou offert à un prix symbolique pour les mandants n'ayant pas les ressources financières requises.

En principe, le ou les contrôleurs doivent exécuter leurs missions selon les modalités de contrôle établies par le mandant dans le contrat de mandat de protection future. ⁶⁹ Le projet de loi se limite à énumérer certaines obligations relatives au patrimoine en cas de désignation d'une personne morale comme contrôleur, qui sont facultatives en cas de désignation d'une personne physique. ⁷⁰ L'étendue des obligations et des pouvoirs d'un contrôleur n'est pas autrement précisée. Le projet de loi ne précise pas

⁶⁶ *Ibid*, paragraphe 29 point d).

⁶⁷ Projet de loi n°8133, *Commentaire des articles*, p.33.

⁶⁸ Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 29, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

⁶⁹ Article 5 paragraphe 2 du projet de loi.

⁷⁰ Articles 14, 17 et 20 du projet de loi.

non plus s'il faudra disposer de compétences ou connaissances particulières pour être désigné comme contrôleur : le commentaire des articles indique uniquement qu'il est « également possible de désigner un professionnel, tel qu'une fiduciaire, un comptable, un avocat, etc ». Le mandat peut donc librement choisir la personne à laquelle il voudrait confier cette tâche.⁷¹ Il faudra toutefois veiller à ce que la personne physique désignée reçoive les ressources nécessaires pour exercer cette mission, le cas échéant pris en charge par l'État. Des formations doivent également être prévues.

b. Le contrôle juridictionnel

Alors que le mandat de protection future est avant tout axé sur la protection extrajudiciaire, la CCDH constate que le projet de loi accorde aussi un rôle important au juge des tutelles. D'une part, cette approche peut permettre d'éviter et de remédier aux abus éventuels, conformément aux exigences de l'article 12 de la CRDPH. D'autre part, elle peut risquer d'affaiblir la déjudiciarisation et le caractère participatif de l'assistance des personnes en situation de handicap.

Selon le projet de loi, toute personne intéressée peut saisir le juge (p.ex. mandant, mandataire, contrôleur, voisin, ami, connaissance) afin de contester la mise œuvre du mandat de protection future ou de voir statuer sur les conditions et modalités de son exécution. Selon le commentaire des articles, il semble s'agir de protéger « l'intérêt » de la personne concernée d'un dysfonctionnement quelconque. La CCDH souligne dans ce contexte qu'il faudra veiller à respecter avant tout la volonté et les préférences du mandant au lieu de se focaliser uniquement sur son intérêt. De surcroît, pour que l'accès au juge soit effectif, il doit être rendu accessible à toute personne, en tenant dûment compte de leurs besoins spécifiques et le cas échéant en prévoyant des aménagements raisonnables. La CCDH regrette dans ce contexte que le projet de loi se limite à faire un renvoi à la procédure prévue à l'article 1080 du Nouveau Code de procédure civile applicable en matière de tutelle qui n'est pas adaptée à la situation des mandants. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à revoir l'accès au juge.

Dans certains cas de figure, le projet de loi rend d'ailleurs le recours au juge obligatoire pour le mandataire ou le contrôleur.⁷² Tel est le cas notamment lorsque le mandataire veut accomplir un acte qui n'est pas prévu par le mandat mais qui « *s'avère nécessaire dans l'intérêt du mandant* » ou s'il s'agit d'un acte à soumettre à l'autorisation du juge. Le contrôleur quant à lui devra saisir le juge de tout mouvement de fonds et de tout acte non justifiés ou pas conformes aux stipulations du mandat ou lorsqu'il constate que le mandataire a failli à sa mission.

⁷¹ Sous réserve des incompatibilités prévues à l'article 7 : le mandataire, les personnes faisant l'objet d'une mesure de protection judiciaire ou extrajudiciaire, toute personne ayant été chargée de l'élaboration et la rédaction du mandat, toute personne ayant un lien de subordination professionnelle par rapport au mandant ou exerçant professionnellement l'accueil en institution etc., toute personne frappée par une faillite frauduleuse ou certaines autres infractions.

⁷² Article 21 paragraphe 3 du projet de loi.

En ce qui concerne les pouvoirs du juge des tutelles, le projet de loi lui permet de mettre fin à tout ou à une partie seulement du mandat de protection si l'exécution met en « *péril les intérêts patrimoniaux ou personnels* » du mandant. Le juge peut aussi ouvrir une curatelle ou une tutelle, suspendre les effets du mandat pendant le placement sous curatelle ou tutelle, prononcer des injonctions contre le mandataire, désigner un autre mandataire ou contrôleur en cas de conflit d'intérêts et/ou il peut annuler des actes. La CCDH note favorablement que l'article 22, paragraphe 6, instaure une hiérarchie entre les différentes mesures : la protection extrajudiciaire est le principe et s'impose au juge qui ne peut prendre des mesures judiciaires que « *si l'intérêt de la personne à protéger l'exige* ». La CCDH rappelle par ailleurs encore une fois que la CRDPH exige des États parties de se concentrer sur l'analyse de la « *volonté et des préférences* » des personnes au lieu de « l'intérêt », étant donné que cette dernière notion « *n'est pas une garantie conforme à l'article 12 [de la CRDPH] s'agissant d'adultes* ». ⁷³

Enfin, étant donné que les juges seront amenés à prendre des décisions importantes relatives à la situation (tant au niveau du patrimoine qu'au niveau de la personne) des mandants, la CCDH souligne l'importance de prévoir une offre de formations obligatoires et continues pour les juges. Cette offre doit viser à leur permettre d'apprécier les droits, la volonté, les préférences et/ou l'intérêt des personnes en situation de handicap conformément à la CRDPH.

IV. Conclusion

Le projet de loi sous avis prévoit de nombreuses améliorations par rapport aux régimes traditionnels de protection des personnes majeures : une importance accrue accordée à la volonté et l'autonomie des personnes, le maintien de la capacité juridique ou encore la hiérarchisation de cette nouvelle mesure par rapport à la tutelle et la curatelle. La CCDH salue donc d'une manière générale cette nouvelle approche qui est plus en phase avec les droits humains internationalement reconnus.

Néanmoins, la CCDH n'est pas convaincue que le mandat de protection future puisse remédier à la situation d'inconformité du modèle luxembourgeois à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, constatée par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies en 2017. ⁷⁴ Ceci est notamment dû au fait que le mandat de protection future reste, pour l'instant, complémentaire aux mesures de tutelle et curatelle qui continueront donc de priver les personnes concernées de leur capacité juridique dans de nombreux domaines. Cette approche perpétue la violation des droits humains des personnes ciblées par une telle mesure et risque de créer des incohérences pratiques et juridiques. De plus, certains aspects du mandat

⁷³ Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphe 21, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

⁷⁴ Comité des droits des personnes handicapées, op. cit., paragraphes 28 et suivants, disponible sur <https://documents-dds-ny.un.org/>.

de protection future ne sont pas suffisamment axés sur les droits, la volonté et les préférences des personnes. Le projet de loi utilise trop souvent des concepts traditionnels tels que la prise de décision pour le compte du mandant même contre la volonté de ce dernier lorsque son « intérêt l'exige », un manque d'implication du mandant ou l'exigence de certificats médicaux liés à la capacité mentale ou physique.

Les résultats mitigés suite à l'introduction du mandat de protection future en France, modèle duquel les auteurs du projet de loi sous avis se sont fortement inspirés, tendent à confirmer les doutes de la CCDH. Au vu de la réévaluation imminente du Luxembourg par le Comité des Nations Unies, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à redoubler d'efforts et à revoir les dispositions du projet de loi à la lumière de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et des recommandations qui lui ont été adressées par le Comité. En tout cas, la refonte générale du régime de protection des majeurs annoncée par les auteurs du projet de loi doit être entamée dans les meilleurs délais.

V. Recommandations

1. Recommandations générales

- Une mesure complémentaire au système de tutelle et de curatelle, qui ne met pas fin aux mesures privatives de la capacité juridique existantes, ne peut pas remédier à la négation des droits humains des personnes concernées et la situation restera dès lors contraire aux obligations découlant de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH). Le Luxembourg ne doit en aucun cas enlever la capacité juridique aux personnes dont la capacité mentale est altérée, mais leur donner accès à un accompagnement et une protection selon une approche basée sur les droits humains, la volonté et les préférences des personnes concernées.
- La notion « *d'intérêt* » utilisée pour prendre des décisions pour le compte d'une personne qui ne peut pas exprimer sa volonté doit être remplacée par « *l'interprétation optimale de la volonté et des préférences* ».
- La société tout entière doit être rendue plus inclusive, accessible et basée sur la conception universelle (« design for all »). Cela inclut les procédures prévues pour l'exercice de la capacité juridique et toute l'information et les moyens de communication y relatifs.
- La CCDH recommande d'analyser davantage les modèles existants dans d'autres pays et de procéder dans les meilleurs délais à une refonte complète du système de protection juridique des majeurs. Elle invite les auteurs du projet de loi à éviter de copier un modèle applicable dans un autre pays (dans le présent cas entre autres la France) sans pour autant tenir compte des préoccupations des acteurs de terrain, des personnes concernées et des recommandations du Comité des Nations Unies.

2. Recommandations relatives à l'élaboration d'un mandat de protection future

- La CCDH estime que l'exigence d'un certificat médical attestant la capacité d'une personne majeure pour conclure un mandat de protection future est incompatible avec la CRDPH et avec les principes sur lesquels le mandat est basé. Elle exhorte les auteurs à revoir ces dispositions. Au lieu d'exclure certaines personnes en situation de handicap, une prise de décisions assistée devrait être accessible à tous – indépendamment du degré d'assistance requis.
- Similairement, la CCDH recommande de revoir les dispositions qui excluent d'une manière générale tous les enfants, y compris les mineurs émancipés.
- La CCDH recommande de mener des réflexions supplémentaires sur les difficultés éventuelles qui peuvent découler de la nature contractuelle du mandat de protection future. Elle recommande en tout cas de prévoir une assistance gratuite et adaptée pour l'établissement et la négociation d'un tel contrat pour les personnes qui en auraient besoin.
- La CCDH souligne aussi la nécessité de rendre la procédure pour élaborer et conclure un mandat accessible à toute personne. À cette fin, il convient d'éliminer tous les obstacles potentiels tout en prévoyant la possibilité de recourir à des aménagements raisonnables en fonction des besoins spécifiques des personnes. Ceci peut d'ailleurs nécessiter une réforme plus générale de la loi sur le notariat (p.ex. moyens alternatifs de signature, abandon de l'obligation de la présence de témoins pour certaines personnes, ...) et du Code civil.
- La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à faire en sorte que toute personne puisse recourir au mandat de protection future indépendamment de ses ressources financières. Les moyens financiers et le degré d'assistance requis ne peuvent pas justifier l'exclusion d'une personne.
- La CCDH souligne le besoin de sensibilisation et de formations sur la reconnaissance de la capacité juridique des personnes en situation de handicap et sur la prise de décisions assistée, dispensées à tous les acteurs concernés à tous les niveaux, y compris aux fonctionnaires, aux juges, aux travailleurs sociaux, aux professionnels de la santé et des services sociaux.
- La CCDH salue que certains actes liés à un consentement strictement personnel ne peuvent pas faire l'objet d'une substitution. Une assistance devrait toutefois être possible pour ces actes, sinon les personnes seront *de facto* privées d'accomplir ces actes ce qui constituerait une violation de leurs droits humains internationalement reconnus.
- La CCDH souligne aussi l'importance d'autres mesures relatives à l'inclusion telles que l'assistance personnelle, l'assistance à l'inclusion, les personnes de confiance et les directives anticipées. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à

introduire ces mesures, respectivement à veiller à leur mise en œuvre adéquate dans les meilleurs délais.

- La CCDH note que les parents ou un tiers peuvent conclure un mandat de protection future pour une personne majeure en situation de handicap dont ils assument la charge matérielle et affective. Elle souligne que la volonté et les préférences de la personne concernée doivent être respectées dans ce contexte.

3. Recommandations relatives au déclenchement et à la mise en œuvre du mandat

- La CCDH souligne que le déclenchement du mandat de protection future ne doit pas être lié à des considérations purement médicales. Elle estime qu'une personne devrait aussi pouvoir décider elle-même qu'elle a besoin d'une aide et exhorte le gouvernement et le parlement à intégrer cette possibilité explicitement dans le projet de loi.
- La CCDH salue le principe du maintien de la capacité juridique lors de la mise en œuvre du mandat de protection future. Elle estime toutefois que le maintien de dispositions problématiques liées à la limitation de la capacité juridique et à la (in)validité des actes juridiques peut poser des problèmes d'incohérence et de sécurité juridique. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à faire une refonte plus générale du droit civil luxembourgeois afin de le rendre conforme à la CRDPH.
- Si la CCDH constate plusieurs garanties en faveur du mandant, elle estime que celles-ci sont insuffisantes pour garantir le caractère participatif et le respect des droits, de la volonté et des préférences du mandant. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à revoir les dispositions relatives à la place accordée aux mandants et à fournir des précisions et garanties supplémentaires.
- La CCDH note que le droit à l'autonomie individuelle n'est pas absolu et qu'il doit être possible de prévoir une protection voire assistance accrue en cas de nécessité. Elle invite toutefois les auteurs du projet de loi à s'interroger sur la question de la responsabilité des mandataires lorsqu'ils ne font que respecter la volonté et les préférences des mandats. Une distinction devrait être faite entre une telle situation et p.ex. une situation de non-assistance de personnes en danger ou une situation abusive.
- La CCDH recommande de veiller à l'accessibilité de la procédure judiciaire pour modifier le contrat après son déclenchement. À tout le moins, une assistance devrait être prévue.
- La CCDH regrette que le mandant ne puisse pas mettre fin au mandat sauf lorsqu'il produit un certificat médical établissant le rétablissement des facultés. Elle exhorte le gouvernement à revoir ce mécanisme en tenant dûment compte des droits humains : une personne doit avoir le droit de mettre fin à la relation

d'accompagnement ou de la modifier à tout moment. Des formations et/ou une assistance adaptée devraient être offertes.

4. Recommandations relatives au contrôle du mandat

- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à mener des réflexions supplémentaires relatives au mécanisme de contrôle du mandat de protection future, en impliquant des personnes concernées et les acteurs de terrain dans l'élaboration de ces dispositions. Conformément aux recommandations du Comité des Nations Unies, il peut p.ex. s'avérer opportun de prévoir un contrôle périodique par un organe indépendant.
- L'accès à un contrôle effectif ne doit en tout cas pas dépendre de la situation socioéconomique des mandants : le recours à un contrôleur doit être gratuit ou offert à un prix symbolique pour les mandants n'ayant pas les ressources financières requises. La personne désignée doit aussi avoir accès aux ressources nécessaires (p.ex. financières, formations) pour exercer cette mission.
- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à revoir le contrôle judiciaire par le juge des tutelles qui n'est pas suffisamment axé sur les droits, volontés et préférences des personnes concernées. La procédure pour accéder au juge doit être rendue accessible à toute personne, en tenant dûment compte de leurs besoins spécifiques et le cas échéant en prévoyant des aménagements raisonnables. Un simple renvoi à la procédure prévue à l'article 1080 du Nouveau Code de procédure civile applicable en matière de tutelle n'est pas adapté.
- Étant donné que les juges seront amenés à prendre des décisions importantes relatives à la situation des mandants, la CCDH souligne l'importance de prévoir une offre de formations obligatoires et continues. Il s'agit de leur permettre d'apprécier les droits, la volonté, les préférences et/ou l'intérêt des personnes en situation de handicap conformément à la CRDPH.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 13 novembre 2024.

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

Avis

sur

la proposition de révision de l'article 15 de la Constitution

Avis 03/2024

Table des matières

I. Introduction	103
II. Le droit à l'avortement, une protection constitutionnelle indispensable	103
III. L'accès à l'IVG et à la contraception au Luxembourg : entre droits et obstacles	107
IV. Conclusion	113

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

I. 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 (CCDH), la CCDH s'est autosaisie de la proposition de révision de l'article 15 de la Constitution, visant à introduire le droit à l'interruption volontaire de grossesse et le droit à la contraception dans la Constitution. Lors de la réunion de la Commission des Institutions tenue le 19 juin 2024, l'auteur de la proposition de révision constitutionnelle a exprimé le souhait d'obtenir l'avis de la CCDH.¹ En novembre 2024, la Chambre des Députés a sollicité la CCDH afin d'obtenir son avis. La CCDH tient à saluer le fait que la Commission parlementaire ait décidé de consulter la CCDH sur la présente proposition de révision constitutionnelle.

La CCDH est consciente que ce sujet peut susciter des réactions diverses qui peuvent varier considérablement d'une personne à l'autre en fonction de ses opinions ou convictions personnelles. Toutefois, la CCDH rappelle que le législateur a avant tout la responsabilité de mettre en place un cadre légal basé sur les droits humains internationalement reconnus plutôt que sur des considérations éthiques et morales. Dans ce cadre, il doit adopter une approche qui permet à chaque personne enceinte de prendre une décision de manière éclairée et autonome, prendre des mesures pour garantir les conditions appropriées pour l'accès à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) et lever les obstacles qui influenceraient la décision de la personne concernée. L'enjeu n'est pas de juger celles qui souhaitent y recourir ou non, ni de parler en leur nom, mais de créer un environnement permettant à chacun de faire un choix libre, sans pression ni jugement. Par cet engagement, le législateur fait avancer la lutte contre certains stéréotypes ou politiques qui estimeraient que la maternité « *serait, ou devrait être, le principal rôle social dévolu aux femmes* »².

Dans un premier temps, la CCDH se penchera dans son avis sur les raisons pour lesquelles l'inscription de ces droits dans la Constitution est indispensable pour garantir le droit des femmes à disposer de leur corps et les droits reproductifs et promouvoir l'égalité des genres (II). Dans un second temps, elle soulignera l'importance cruciale d'assurer un accès sûr et effectif au droit à l'IVG, tant en renforçant le cadre légal qu'en veillant à son application concrète (III).

II. Le droit à l'avortement, une protection constitutionnelle indispensable

La proposition de révision de la Constitution sous avis prévoit d'ajouter un alinéa au paragraphe de la Constitution consacré à l'égalité des genres et est formulé comme

¹ Chambre des Députés, Commission des Institutions, Procès-verbal de la réunion du 19 juin 2024, p. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>. Les URL présentées dans ce document ont été raccourcies pour des raisons de lisibilité. Elles renvoient à des adresses plus longues qui ne sont accessibles qu'en version électronique du document.

² Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'Homme, *Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe*, p. 26, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

suit : « *Le droit à l'interruption volontaire de grossesse ainsi que le droit à la contraception sont garantis. La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce l'accès libre et effectif à ces droits* ». ³

Le droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), communément appelé avortement, est intrinsèquement lié au respect des droits humains, et plus particulièrement **des droits des femmes à la vie privée, à la santé ou à l'autonomie personnelle**. L'accès à l'IVG est un élément fondamental de l'égalité des genres. En intégrant ce droit dans la Constitution, l'État soutient et protège le droit de toute femme cisgenre et de toute personne pouvant être enceinte à ses droits reproductifs et au droit de prendre une décision libre et éclairée concernant son corps et sa vie en accord avec les principes reconnus par le droit international des droits humains.

Ces droits sont **consacrés par de nombreux instruments internationaux et européens de protection des droits humains** et relèvent du principe consistant à « *décider librement et en toute connaissance de cause du nombre et de l'espacement des naissances et d'avoir accès aux informations, à l'éducation et aux moyens nécessaires pour leur permettre d'exercer ces droits* ». ⁴ Le non-accès aux droits des femmes en matière de procréation, notamment « *le refus ou le report d'un avortement sans risque* » ou « *la continuation forcée d'une grossesse* » est d'ailleurs considéré comme une forme de violence fondée sur le genre ⁵ et peut dans certains cas être considéré comme un traitement inhumain ou dégradant ⁶.

Or malheureusement, comme la CCDH l'a déjà souligné en 2022, ⁷ de **nombreux pays soumettent encore l'accès à l'IVG à des conditions plus ou moins strictes** ou n'ont pas encore dépénalisé l'IVG. ⁸ C'est le cas notamment en Allemagne qui conçoit encore l'IVG comme un acte pénalement répréhensible et comme une exception au principe de non-interruption de la grossesse non désirée. ⁹ Dans ce contexte, il est d'ailleurs à rappeler que la suppression de l'IVG du Code pénal

³ Proposition de révision de l'article 15 de la Constitution, n°8379, déposé le 7 mai 2024, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

⁴ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 16(1)(e), disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), Recommandation générale n°35 sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, disponible sur <https://docstore.ohchr.org/>.

⁶ Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), R.R. c. Pologne, requête n°27617/04, 26 mai 2011, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>; voir aussi CEDH, P. et S. c. Pologne, requête n°57375/08, 20 octobre 2012, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁷ CCDH, Communiqué sur le droit à l'avortement, 28 septembre 2022, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/>.

⁸ Center for Reproductive Rights, The World's Abortion Laws, disponible sur <https://reproductiverights.org/>.

⁹ Emma, *Abtreibung : Immer weniger Ärzte*, 24 août 2022, disponible sur <https://www.emma.de/>; Amnesty International, *Schwangerschaftsabbruch in Deutschland*, disponible sur <https://www.amnesty.de/>; Familienplanung, *Schwangerschaftsabbruch: Rechtslage, Indikationen und Fristen*, disponible sur <https://www.familienplanung.de/>.

luxembourgeois ne date que de 2014 et qu'avant cette date, l'accès était soumis à des conditions assez limitatives.¹⁰

En parallèle, une **tendance préoccupante à revenir sur les acquis en matière de droits des femmes** peut être observée à l'échelle mondiale.¹¹ Un nombre conséquent d'études a pourtant démontré les risques graves d'un cadre restrictif du droit à l'avortement sur la santé et le bien-être des femmes cisgenres et des personnes pouvant être enceintes,¹² ce risque étant accru pour certains groupes de personnes en situation de vulnérabilité.¹³ En outre, des situations de crise économique, sanitaire ou politique ont souvent pour conséquence l'adoption de politiques d'exclusion et de misogynie qui peuvent marquer un retour aux valeurs « traditionnelles » allant à l'encontre de la promotion de l'égalité des genres.¹⁴ Simone de Beauvoir affirmait avec justesse : « *n'oubliez jamais qu'il suffira d'une crise politique, économique ou religieuse pour que les droits des femmes soient remis en question. Ces droits ne sont jamais acquis. Vous devrez rester vigilantes votre vie durant* ». Ainsi, la consécration de ce droit au niveau constitutionnel représente un progrès en matière de santé publique et permet de garantir que toute personne concernée puisse avoir accès à

¹⁰ Loi du 17 décembre 2014 portant modification du Code pénal et de la loi du 15 novembre 1978 relative à l'information sexuelle, à la prévention de l'avortement clandestin et à la réglementation de l'interruption volontaire de grossesse, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

¹¹ Voir, entre autres, Conseil de l'Europe, *Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe*, op.cit., pp. 21-23; BBC, *Hungary decrees tighter abortion rules*, 13 septembre 2022 : « From Thursday onwards, pregnant women will have to listen to the fetus's heartbeat before having an abortion », disponible sur <https://www.bbc.com/>; UN News, *Rights experts reveal impact of Poland's restrictive abortion laws on women*, 26 août 2024, disponible sur <https://news.un.org/>; Center for Reproductive Rights, *New UN Report : Polish Abortion Law Violates Human Rights*, 16 septembre 2014, disponible sur <https://reproductiverights.org/>; Center for Reproductive Rights, *Malta's Amended Abortion Law will not protect Women's health and lives*, 28 juin 2023, disponible sur <https://reproductiverights.org/>; Center for Reproductive Rights, *After Roe Fell : Abortion laws by State*, disponible sur <https://reproductiverights.org/>.

¹² Voir, entre autres, Organisation mondiale de la Santé (OMS), *Unsafe abortion*, 2008, 6th édition, disponible sur <https://iris.who.int/> ; OMS, *Unsafe abortion incidence and mortality*, 2012, disponible sur <https://iris.who.int/>; OMS, *Avortement sécurisé : Directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé*, 2013, 2^e édition, pp. 18-22, disponible sur <https://iris.who.int/>; Parlement européen, Résolution du 11 novembre 2021 sur le premier anniversaire de l'interdiction de fait de l'avortement en Pologne (2021/2925(RSP)), paras. 4-5, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/>.

¹³ Conseil de l'Europe, *Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe*, op.cit., p. 6 : « *Ces difficultés, lacunes, obstacles et préoccupations sont exacerbées et ont des conséquences supplémentaires pour les groupes de femmes qui sont marginalisées en Europe, comme les femmes en situation de pauvreté, les femmes roms, les adolescentes, les femmes handicapées, réfugiées et demandeuses d'asile et les femmes migrantes sans-papiers. Ces femmes, et d'autres encore, sont confrontées en Europe à des discriminations intersectionnelles en matière de santé et de leurs droits sexuels et reproductifs, en raison de leur sexe et d'autres facteurs.* ».

¹⁴ Voir notamment UN Women, *Women's rights in review 25 years after Beijing*, p. 2, disponible sur <https://www.unwomen.org/>; Jerker Edström, Alan Greig, Chloe Skinner, *Patriarchal (Dis)orders: Backlash as Crisis Management*, *Journal of Women in Culture and Society*, volume 49, number 2, 2024, disponible sur <https://www.journals.uchicago.edu/>; Jerker Edstrom, Ayesha Khan, Alan Greig and Chloe Skinner, *Grasping Patriarchal Backlash: A Brief for Smarter Countermeasures*, *Countering Backlash Briefing 1*, Brighton: Institute of Development Studies, 2023, disponible sur <https://opendocs.ids.ac.uk/>.

des conditions d'avortement sûres, légales et accessibles et de protéger ce droit de toute tentative de restriction.

Pour contrer les évolutions allant vers une suppression ou une limitation du droit à l'IVG, **des signaux forts ont récemment été lancés pour soutenir ce droit**. Le Parlement européen a ainsi eu l'occasion de réitérer « *sa ferme condamnation de la décision illégitime du Tribunal constitutionnel du 22 octobre 2020 imposant une interdiction quasi totale de l'avortement et de cette attaque flagrante contre les droits sexuels et génésiques en Pologne* »¹⁵. Suite à la décision de la Cour suprême des États-Unis en 2022 de renverser la décision historique *Roe v Wade* garantissant le droit constitutionnel à l'IVG, le Parlement européen a à nouveau fermement condamné ce « *recul des droits des femmes* ».¹⁶ Cette évolution aux États-Unis a également fait réagir le Luxembourg, la Chambre des Députés ayant rapidement adopté, à une large majorité, une résolution condamnant « *toute initiative visant à interdire, à criminaliser ou à limiter l'accès à un avortement légal et sûr* ».¹⁷ En 2024, le Parlement européen a décidé de réitérer sa proposition d'introduire le droit à l'avortement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.¹⁸ La France quant à elle, s'est affirmée comme un précurseur en adoptant en 2024, avec une large majorité, une loi constitutionnelle inscrivant le droit à l'IVG dans sa Constitution.¹⁹

La CCDH a déjà eu l'occasion de rappeler l'importance que pourrait revêtir l'inscription du droit à l'IVG dans la Constitution.²⁰ **Par cette initiative, le Luxembourg consoliderait le droit à l'IVG** en lui conférant un rang constitutionnel et donc supralégislatif et soutiendrait ainsi les droits en matière de santé génésique et l'autonomie reproductive pour toutes les femmes cisgenres et personnes pouvant être enceintes. L'inscription dans la Constitution créerait ainsi un droit opposable, directement invocable en justice. Cela offrirait également une garantie durable contre les tentatives d'abrogation ou d'importante limitation de ce droit, d'une part dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois et d'autre part dans le cadre d'une éventuelle future révision constitutionnelle. En effet, une révision de la Constitution est soumise à une procédure plus complexe qu'une modification d'une loi ordinaire : deux

¹⁵ Parlement européen, Résolution du 11 novembre 2021 sur le premier anniversaire de l'interdiction de fait de l'avortement en Pologne, *op.cit.*

¹⁶ Parlement européen, Résolution du 7 juillet 2022 sur la décision de la Cour suprême des États-Unis de remettre en cause le droit à l'avortement aux États-Unis et la nécessité de protéger ce droit ainsi que la santé des femmes dans l'Union européenne (2022/2742(RSP)), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁷ Chambre des Députés, Résolution suite à la décision de la Cour suprême des États-Unis d'annuler l'arrêt "Roe contre Wade", et ainsi, d'abroger le droit constitutionnel à un avortement légal, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹⁸ Parlement européen, Résolution du 11 avril 2024 sur l'inscription du droit à l'avortement dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2024/2655(RSP)), disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/>.

¹⁹ Loi constitutionnelle n°2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

²⁰ CCDH, Communiqué sur le droit à l'avortement, *op.cit.*; voir aussi CCDH, Avis 02/2022 sur la proposition de révision n°7755 du chapitre II de la Constitution, pp. 36-37, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

votes successifs séparés par un intervalle de 3 mois sans possibilité de dispense du second vote, vote à une majorité qualifiée des deux tiers sans possibilité de vote par procuration.²¹ Par ailleurs, inscrire le droit à l'IVG dans la Constitution revêtirait indéniablement une portée symbolique significative, non seulement pour les personnes concernées, mais aussi parce que le Luxembourg deviendrait ainsi le deuxième pays à franchir ce cap vers une protection renforcée de ce droit.

Par ailleurs, la CCDH souhaite saluer la formulation choisie par les auteurs de la proposition de révision de la Constitution qui **ne fait pas référence au sexe ou au genre des personnes pouvant avoir accès à l'IVG**. La CCDH a déjà eu l'occasion de souligner la problématique liée au maintien de la classification binaire de la société à l'article 15, paragraphe 3 de la Constitution.²² Elle salue le fait que la présente proposition de révision constitutionnelle couvre toutes les identités de genre et garantit ainsi ce droit à toute personne pouvant être enceinte, notamment les hommes transgenres et les personnes non-binaires.

Hormis l'inscription du droit à l'IVG dans la Constitution, la proposition de révision sous avis prévoit également de constitutionnaliser le droit à la contraception. La CCDH ne peut que saluer cette initiative, l'accès à la contraception relevant également du droit au respect de la vie privée, à la santé et à l'autonomie personnelle. Ces droits génériques sont essentiels pour garantir l'égalité des genres et leur inscription dans la Constitution protégerait le droit à la contraception de toute tentative de restriction injustifiée. En adoptant une telle mesure, le Luxembourg se positionnerait en tant que modèle précurseur en matière de droits reproductifs.

III. L'accès à l'IVG et à la contraception au Luxembourg : entre droits et obstacles

Bien que cette révision de l'article 15 de la Constitution luxembourgeoise constituerait une avancée notable, il est essentiel de rappeler qu'il reste encore un long chemin à parcourir en termes d'accès effectif à l'IVG. Cette révision de la Constitution pourrait donc être l'occasion **d'identifier et de lever les obstacles qui subsistent en termes d'accès à l'IVG, tant au niveau du cadre légal existant qu'au niveau de l'accès en pratique**. Comme l'ont précisé les organes internationaux de protection des droits humains, les États sont tenus de « *supprimer les obstacles actuels à l'accès effectif des femmes et des filles à un avortement légal et sécurisé, y compris les obstacles résultant de l'exercice de l'objection de conscience par des prestataires de soins médicaux* »²³, mais également les délais d'attente obligatoires ou l'obligation d'autorisation par un tiers.²⁴ Dans ce contexte, la CCDH souhaite souligner l'importance de consulter d'autres acteurs de la société civile qui s'engagent en faveur

²¹ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, art. 131, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

²² CCDH, Avis 02/2022 sur la proposition de révision n°7755 du chapitre II de la Constitution, p.20, *op.cit.*

²³ Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, *Observation générale no. 36, article 6 : droit à la vie*, para. 8, disponible sur <https://docstore.ohchr.org/>.

²⁴ Conseil de l'Europe, *Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe*, *op.cit.*, p. 63.

des droits des femmes ou qui ont une expérience dans les domaines de l'IVG et des moyens de contraception.

Dans ce cadre, la CCDH souhaite à présent faire un **tour d'horizon non-exhaustif sur l'état actuel de l'accès à l'IVG au Luxembourg**, afin de donner des pistes d'amélioration de ce droit. De plus, il a récemment été annoncé que la loi modifiée du 15 novembre 1978 relative à l'information sexuelle, à la prévention de l'avortement clandestin et à la réglementation de l'interruption de la grossesse, allait être modifiée prochainement, notamment en vue d'abolir le délai de réflexion de trois jours entre la consultation et l'acte d'IVG.²⁵ La CCDH invite donc le gouvernement et le parlement à saisir cette opportunité pour prendre en considération les points exposés ci-dessous et les intégrer dans leur avant-projet de loi.

La CCDH salue le fait que l'accord de coalition prévoit **l'abolition du délai de réflexion obligatoire de trois jours entre la consultation et l'acte d'IVG**.²⁶ L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe recommandent la suppression de ce délai. Ce délai pourrait en effet avoir pour conséquence de retarder les soins, de limiter le choix de la méthode d'avortement (en cas de dépassement du délai pour l'avortement médicamenteux) ou de représenter des obstacles supplémentaires à l'accès à l'IVG (p.ex. devoir s'absenter du travail/de l'école, coûts logistiques et de personnel plus importants pour les établissements de santé, etc.).²⁷ Alors que ce délai représente une limitation d'accès à l'avortement, l'OMS estime qu'aucun avantage n'a été mis en avant par rapport à la présence d'un tel délai d'attente. Au contraire, il a pour conséquence « *de rabaisser [les femmes] en dénigrant leurs capacités à se montrer des décideurs compétents* »²⁸. C'est pourquoi la CCDH plaide pour que toute personne puisse prendre sa décision de manière libre et dans les délais qui seront adaptés à sa situation individuelle, y compris en ayant la possibilité d'avoir un délai de réflexion si elle le souhaite.

Une autre réflexion importante concerne la manière dont l'organisation des soins, y compris l'accès à l'IVG, pourrait être repensée pour **mieux intégrer une approche interdisciplinaire dans le domaine de la santé de la femme**. Dans ce cadre, il convient de procéder à un état des lieux et d'identifier les failles, afin d'élaborer des solutions adéquates en étroite collaboration avec les parties prenantes notamment pour garantir l'efficacité de l'accès à l'IVG au Luxembourg. Dans ce sens, l'OMS

²⁵ Chambre des Députés, Question parlementaire n°1390, *Législation relative à l'information sexuelle et à l'avortement*, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

²⁶ Accord de coalition 2023-2028, « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken », p. 106, disponible sur <https://gouvernement.lu/>.

²⁷ OMS, *Lignes directrices sur les soins liés à l'avortement*, 2022, pp. 47-48, disponible sur <https://iris.who.int/>.

²⁸ OMS, *Avortement sécurisé : Directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé*, 2013, *op.cit.*, p. 105 ; voir aussi Conseil de l'Europe, *Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe*, *op.cit.*, p. 38 : « ces 'délais de réflexion obligatoires' n'ont pas d'intérêt médical, sapent l'autonomie de décision des femmes et retardent leur accès à un avortement légal dans les délais voulus ».

souligne l'intérêt de permettre à d'autres professionnels de santé de pratiquer des IVG et de permettre à des structures extrahospitalières de les réaliser, à l'exception de certaines situations médicales plus complexes, notamment les complications liées à l'avortement.²⁹

Dans le cadre du principe de la prise de décision libre et éclairée qui doit être respecté, l'OMS, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ainsi que le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe recommandent de prévoir un **accès à l'IVG pour toute personne sans condition liée à l'autorisation d'un tiers**.³⁰ En effet, cette condition représenterait un obstacle à l'accès à l'avortement et pourrait violer le droit à la vie privée des personnes concernées. L'OMS estime que « *l'autorisation parentale, souvent basée sur un âge limite fixé arbitrairement, nie la reconnaissance de l'évolution des capacités des jeunes femmes* ». ³¹ En outre, le Comité des droits des personnes handicapées met en avant que le principe de l'autonomie de vie, à savoir la liberté d'agir et de décider par soi-même, couvre entre autres la santé sexuelle et procréative³² et estime que « *le fait de restreindre ou de retirer la capacité juridique peut faciliter les interventions forcées* », notamment en ce qui concerne l'avortement.³³ La CCDH invite donc le gouvernement et le parlement à se poser la question de la conformité de la législation luxembourgeoise avec ces principes en ce qui concerne plus particulièrement le consentement d'un titulaire de l'autorité parentale, d'un représentant légal ou de l'accompagnement par une personne de confiance majeure.³⁴

Pour garantir un accès effectif à l'IVG, il conviendra aussi **d'évaluer l'obstacle éventuel que pourrait représenter la clause de conscience**, permettant au personnel médical de refuser de pratiquer ou de concourir à une IVG.³⁵ Le Parlement européen a d'ailleurs condamné le refus de certains médecins ou d'établissements médicaux de pratiquer des avortements en invoquant la clause de conscience.³⁶ La présence insuffisante de personnel médical pratiquant l'IVG résultant dans des

²⁹ OMS, *Lignes directrices sur les soins liés à l'avortement*, 2022, *op.cit.*, pp. 67-68; OMS, *Avortement sécurisé : Directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé*, 2013, *op.cit.*, pp. 67-69.

³⁰ OMS, *Lignes directrices sur les soins liés à l'avortement*, 2022, *op.cit.*, pp. 48-50 ; Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°20 (2016) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant pendant l'adolescence, 6 décembre 2016, para. 60, disponible sur <https://documents.un.org/pdf/> ; Conseil de l'Europe, *Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe*, *op.cit.*, p. 39.

³¹ OMS, *Avortement sécurisé : Directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé*, 2013, *op.cit.*, p. 103.

³² Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale no 5 (2017) sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société, 27 octobre 2017, para. 16, disponible sur <https://docstore.ohchr.org/>.

³³ Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale no 3 (2016) sur les femmes et les filles handicapées, 25 novembre 2016, disponible sur <https://docstore.ohchr.org/>.

³⁴ Loi modifiée du 15 novembre 1978 relative à l'information sexuelle, à la prévention de l'avortement clandestin et à la réglementation de l'interruption de la grossesse, art. 12(3), disponible sur <https://sante.public.lu/>.

³⁵ Loi modifiée du 15 novembre 1978, *op.cit.*, art. 12(4).

³⁶ Parlement européen, Résolution du 11 avril 2024 sur l'inscription du droit à l'avortement dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op.cit.*, para. 8.

obstacles pour l'accès à l'IVG peut d'ailleurs être considéré comme une violation du droit à la protection de la santé tel que consacré par la Charte des droits fondamentaux.³⁷ En cas de clause de conscience dans la législation nationale, il convient de garantir que « *l'exercice effectif du droit à la liberté de conscience des personnels de santé dans le cadre professionnel n'empêche pas les patientes d'accéder aux services auxquels elles ont droit* »³⁸. Plusieurs organes de l'ONU évoquent d'ailleurs des pistes à poursuivre pour maintenir l'accès effectif à l'avortement en cas de clause de conscience, notamment le fait d'organiser le système de santé afin qu'un nombre suffisant de prestataires non objecteurs soient employés, d'interdire l'objection de conscience aux établissements de santé, de l'interdire dans les situations d'urgence, ou encore d'exiger des objecteurs qu'ils orientent rapidement les patientes vers des prestataires accessibles et non objecteurs.³⁹ Ce dernier point est bien présent dans la législation luxembourgeoise,⁴⁰ et il convient d'en contrôler le respect en pratique. Par ailleurs, il est à noter que l'absence de clause de conscience dans la législation d'un pays ne constitue pas en elle-même une violation de la liberté de pensée ou de religion.⁴¹

Par ailleurs, la formulation de l'article 1^{er} de la loi, qui date de 1978, évoque le « *respect de tout être humain dès le commencement de la vie* » en précisant qu'il « *ne saurait être porté atteinte à ce principe qu'en cas de nécessité et selon les conditions définies par la présente loi* ». Cette formulation semble refléter l'époque de la rédaction de la loi, qui concevait l'IVG encore comme un acte pénalement répréhensible sauf exceptions limitativement énumérées dans la loi. La question du commencement de la vie relève d'une appréciation personnelle influencée notamment par des considérations morales, éthiques et religieuses,⁴² la CCDH invite le législateur à l'omettre de la loi.

³⁷ Comité européen des droits sociaux, IPPF EN c. Italie, réclamation n° 87/20122014, 10 septembre 2013, disponible sur <https://hudoc.esc.coe.int/>; voir aussi Comité européen des droits sociaux, CGIL c. Italie, réclamation n° 91/2013, 12 octobre 2015, <https://hudoc.esc.coe.int/>.

³⁸ OMS, *Avortement sécurisé : Directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé*, 2013, *op.cit.*, pp. 104-105 ; voir aussi CEDH, R.R. c. Pologne, *op.cit.*, para. 206.

³⁹ OMS, *Lignes directrices sur les soins liés à l'avortement*, 2022, *op.cit.*, pp. 69-70 ; Conseil des droits de l'Homme, *Objection de conscience à l'avortement : considérations clé*, 30 juillet 2024, disponible sur <https://documents.un.org/> ; CEDAW, Recommandation générale n°24, article 12 de la Convention (Les femmes et la santé), para. 11, disponible sur <https://tbinternet.ohchr.org/>.

⁴⁰ Loi modifiée du 15 novembre 1978, *op.cit.*, art. 12(1), point 1, point c ; « *une interruption volontaire de grossesse peut être pratiquée lorsque la femme enceinte la demande, à condition: 1. que la femme enceinte ait consulté (...) un médecin spécialiste en gynécologie et obstétrique qui lui fournit : c) une liste des établissements agréés pour pratiquer une interruption volontaire de grossesse (...) lorsque le médecin, pour une raison quelconque, n'est pas en mesure de pratiquer lui-même une telle intervention* ».

⁴¹ Cour EDH, Grimmark c. Sweden, 11 février 2020, requête n°43726/17, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

⁴² Comité des droits de l'Homme, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication no. 2324/2013, para 3.6: "The protection of the "right to life of the unborn", as set out in the Irish Constitution, can be seen as a moral issue", disponible sur <https://www.ohchr.org/>; voir aussi Amnesty International, Das Menschenrecht auf Schwangerschaftsabbruch: „Amnesty International bezieht keine Stellung dazu, wann das

Enfin, dans le cadre de la modification de la loi relative à l'IVG, la CCDH souhaite attirer l'attention du gouvernement et du parlement sur certaines dispositions de la loi française desquelles le législateur pourrait s'inspirer. Tout comme la CCDH l'avait proposé⁴³ et à l'instar de la récente évolution législative française,⁴⁴ la CCDH se prononce en faveur de la **prolongation du délai pour l'accès à l'IVG de 12 à 14 semaines de grossesse**. De plus, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à envisager d'introduire, en suivant l'exemple de la loi française, un délit d'entrave. Ce délit correspond au fait « *d'empêcher ou de tenter d'empêcher de pratiquer ou de s'informer* » sur une IVG, en perturbant l'accès aux établissements les pratiquant ou en exerçant des pressions morales, des menaces ou des actes d'intimidation sur les personnes concernées ou le personnel médical.⁴⁵

Outre le cadre législatif, d'autres mesures devraient être prises en faveur du droit à la santé génésique et reproductive. Dans ce cadre, la CCDH salue l'initiative du gouvernement prise en 2023 de rembourser certains moyens de contraception à 100% et pour tout âge.⁴⁶ Elle invite toutefois le gouvernement à étendre ce dispositif à d'autres moyens de contraception, dont notamment les préservatifs masculin et féminin. En outre, il serait envisageable d'établir et d'actualiser régulièrement une liste officielle et accessible de médecins pratiquant l'IVG afin de garantir un parcours médical plus fluide,⁴⁷ de permettre un accès direct et simplifié pour les médecins à la pilule abortive, ou encore d'accélérer l'accès aux consultations gynécologiques afin de respecter les délais légaux. Il devra également être garanti que toute femme cisgenre et personne pouvant être enceinte puisse bénéficier d'un accompagnement, tant par l'accès à des informations pertinentes et objectives que, si elle le souhaite, par une offre de soutien psychologique gratuit.

Des mesures de sensibilisation doivent également être prises pour **dissocier l'IVG de la stigmatisation et des préjugés encore présents dans la société**. Il convient de garantir que toute personne, quelle que soit sa situation, puisse accéder de manière équitable à des informations pertinentes et prendre une décision libre et éclairée.⁴⁸ Cette décision se doit d'être libre de toute pression de l'entourage, du personnel médical ou de la société, ainsi que libre de toute stigmatisation et

*menschliche Leben beginnt –dies ist eine moralische und ethische Frage, die jede*r für sich selbst entscheiden muss.*”, disponible sur <https://www.amnesty.at/>.

⁴³ CCDH, Communiqué sur le droit à l'avortement, *op.cit.*

⁴⁴ Code de la santé publique français, art. L2212-1, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁴⁵ Code de la santé publique français, art. L2223-2, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁴⁶ Gouvernement luxembourgeois, *Les moyens de contraception remboursés à 100% et sans limite d'âge à partir du 1er avril*, disponible sur <https://gouvernement.lu/>: cela concerne la pilule contraceptive, le patch contraceptif, l'anneau contraceptif, la minipilule, l'injection contraceptive, l'implant hormonal, la pilule du lendemain, l'implant contraceptif, le stérilet hormonal ou en cuivre, la stérilisation et la vasectomie.

⁴⁷ Lëtzebuurger Journal, *Warum ich damals keine Mutter werden wollte*, 19 mai 2022, disponible sur <https://journal.lu/> ; voir aussi Slate.fr, *Au Luxembourg, il n'y a qu'un seul médecin qui ose dire qu'il pratique des avortements*, 5 juillet 2013, disponible sur <https://www.slate.fr/>;

⁴⁸ OMS, *Avortement sécurisé : Directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé*, 2013, *op.cit.*, p. 71.

stéréotypes basés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'origine, la maladie ou le handicap.⁴⁹ Il convient plus particulièrement de renforcer les mesures pour **lutter contre des pratiques discriminatoires et coercitives envers des personnes en situation de handicap** qui sont enceintes, afin qu'elles puissent, de manière totalement autonome, et si besoin par la mise en place d'aménagements raisonnables, prendre une décision relative à leur corps et leur santé reproductive. Il en va de même lorsqu'une personne décide de maintenir une grossesse ou non en cas de détection d'une maladie grave ou d'une situation de handicap future éventuelle. Les personnes, si elles le souhaitent, doivent obtenir tout le soutien requis, quelle que soit leur décision. Il s'agira de faire en sorte que tant la loi que l'encadrement pratique permettent aux personnes de faire un choix avisé, libre de tout jugement et pression.⁵⁰ En effet, « *les femmes ne doivent être ni stigmatisées pour avoir volontairement subi un avortement, ni forcées à subir un avortement ou une stérilisation contre leur volonté ou sans leur consentement éclairé* ». ⁵¹

Pour parvenir à une société davantage inclusive et égalitaire, et à un accès égal de toute personne au système de santé génésique, l'éducation sexuelle et affective est d'une importance primordiale. La CCDH souligne qu'il est essentiel que les promesses politiques faites dans le cadre du Plan d'Action national relatif à la santé affective et sexuelle⁵² soient tenues, notamment en assurant des ressources humaines et financières suffisantes pour la mise en œuvre des mesures y prévues. De plus, un renforcement des collaborations interministérielles et interprofessionnelles s'avère également nécessaire pour la mise en œuvre cohérente des mesures et pour garantir une information efficace, adaptée et continue aux populations cibles, notamment les jeunes, les personnes étrangères ou les personnes en situation de précarité. Plus particulièrement dans le domaine de l'enseignement, la CCDH réitère que l'éducation affective et sexuelle demeure « *déficitaire et seulement ponctuelle dans l'enseignement fondamental et secondaire, de même que dans l'éducation non formelle* », et demande au gouvernement « *de créer les conditions pour qu'une telle éducation devienne partie intégrante et obligatoire du cursus scolaire des enfants et des adolescents* ». ⁵³

⁴⁹ Conseil de l'Europe, *Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe*, op.cit., p. 27.

⁵⁰ Dans le cadre de la Déclaration conjointe du CRPD et du CEDAW relatif à l'accès à un avortement sûr et légal, Theresia Degener, présidente du Comité des droits des personnes handicapées a souligné que « *I am very concerned that opponents of reproductive rights and autonomy often actively and deliberately refer to disability rights in an effort to restrict or prohibit women's access to safe abortion (...). This constitutes a misinterpretation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities* », disponible sur <https://perma.cc/>.

⁵¹ Déclaration conjointe du Comité des droits des personnes handicapées et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Garantir la santé et les droits en matière de sexualité et de procréation pour toutes les femmes, en particulier les femmes handicapées*, 29 août 2018, disponible sur <https://www.ohchr.org/.DOCX> (traduction libre) ; Conseil de l'Europe, *Santé et droits sexuels et reproductifs des femmes en Europe*, op.cit., pp. 25-26 et 45.

⁵² Plan d'action national 2019 – Santé affective et sexuelle, disponible sur <https://sante.public.lu/>.

⁵³ CCDH, Communiqué sur le droit à l'avortement, op.cit.

Enfin, la CCDH estime nécessaire de rappeler une recommandation qu'elle formule régulièrement, en ce qui concerne la collecte de données et l'établissement de statistiques fiables et ventilées selon différents critères, dont notamment le type d'IVG, à savoir médicamenteux ou chirurgical. Pour ce faire, il est essentiel d'apporter une clarification et une cohérence en ce qui concerne les différents codes dans la nomenclature des actes d'IVG et d'inciter des rapports d'évaluation réguliers.

IV. Conclusion

La CCDH estime que l'inscription du droit à l'IVG et à la contraception dans la Constitution luxembourgeoise constitue une avancée essentielle pour renforcer les droits reproductifs et promouvoir l'égalité des genres, en particulier face aux tendances mondiales de recul des droits des femmes. Une telle inscription revêt à la fois une portée juridique et symbolique, en ancrant fermement ces droits dans les valeurs fondamentales de la société luxembourgeoise.

Cependant, la CCDH souligne que des obstacles tant juridiques que de mise en œuvre subsistent, notamment en ce qui concerne l'accès effectif à l'IVG. Parmi les mesures prioritaires à adopter figurent :

- l'abolition du délai de réflexion obligatoire,
- l'élargissement des compétences du personnel médical,
- l'accès à l'IVG sans condition d'autorisation d'un tiers,
- la limitation des effets de la clause de conscience,
- la prolongation du délai de 12 à 14 semaines de grossesse,
- l'introduction d'un délit d'entrave,
- la lutte contre la stigmatisation.

Parallèlement, des efforts accrus en matière d'éducation sexuelle et affective et de collecte de données fiables s'avèrent indispensables.

Ainsi, en combinant une révision constitutionnelle ambitieuse et des réformes tant législatives que de mise en œuvre, le Luxembourg peut non seulement renforcer les droits humains, mais également se joindre aux pays promoteurs et défenseurs des droits de santé génésique et se positionner comme un modèle exemplaire.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 16 décembre 2024.

B. Communiqués

I. La directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises : Pour un engagement fort du Luxembourg en faveur des droits humains et de l'environnement

L'adoption, au niveau de l'Union européenne (UE), de la directive relative au devoir de vigilance permettra de promouvoir des chaînes de valeur respectueuses des droits humains et de l'environnement. Or, le vote au Conseil de l'UE qui était initialement prévu pour le 9 février 2024 a été reporté, car certains États membres avaient prévu de s'abstenir. Selon les informations à la disposition de la CCDH, le Luxembourg figurerait dorénavant parmi les pays qui hésitent, malgré l'accord trouvé en décembre 2023. La CCDH exhorte dans ce contexte une fois de plus le gouvernement luxembourgeois à soutenir proactivement la directive tout en encourageant les autres États membres à faire de même.

1. Un outil efficace pour lutter notamment contre la traite des êtres humains

Dans le cadre de sa mission de Rapporteur national sur la traite des êtres humains, la CCDH souligne que le devoir de vigilance est indispensable pour l'identification, la prévention et la réparation des violations des droits humains par les entreprises, y compris celles relevant du secteur financier. La proposition de directive sera un instrument indispensable pour réduire le risque de contribuer à des activités de traite auquel sont confrontées les entreprises, mais aussi les consommateurs, les investisseurs et tous ceux qui se situent dans les chaînes de valeur. Ceci réduira par conséquent la lucrativité de la traite – l'un des moteurs principaux de ce fléau. La CCDH y reviendra plus en détail dans son 4^e rapport sur la traite qui sera publié prochainement.

2. Un soutien surabondant de la part de la population et des entreprises

Outre les avantages manifestes pour la protection des droits humains et l'environnement que la CCDH a déjà abordés dans ses [nombreux avis](#) et [rapports](#) adressés au gouvernement, la proposition de directive pourra aussi mettre fin à la concurrence déloyale entre les entreprises qui s'engagent déjà pour le respect des droits humains et celles qui tirent un avantage concurrentiel de leur non-respect. En plus, cela rendra les entreprises de l'UE [plus résilientes](#) (voir les études de [l'OCDE](#) et la [Commission européenne](#)), renforcera la sécurité juridique, harmonisera la réglementation des activités des entreprises et assurera la confiance dans l'économie – sans pour autant créer une charge déraisonnable. Il n'est donc pas surprenant que de plus en plus d'[entreprises](#) et d'[associations](#) représentant des milliers d'entreprises de l'UE appellent à l'adoption immédiate de la directive. Au Luxembourg, plus de 50 entreprises (dont des PME) d'au moins 8 secteurs économiques différents ont manifesté leur intérêt pour le devoir de vigilance en ayant souscrit au [Pacte national](#) et/ou en publiant un [business statement](#). Les [acteurs du secteur financier](#) ont également reconnu la nécessité d'un cadre réglementaire.

[87% de la population](#) au Luxembourg estiment que le gouvernement luxembourgeois devrait garantir la conformité avec les standards internationaux en matière de droits humains et de l'environnement, notamment via la mise en place d'un devoir de vigilance.

3. Un engagement clair pour les droits humains et l'environnement

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement luxembourgeois à honorer ses propres engagements formulés dans son [accord de coalition](#) et de voter pour la proposition de directive. Ce faisant, il réaffirmera son attachement aux valeurs fondamentales de l'Union européenne et se conformera aux nombreuses recommandations qui lui ont été adressées par les [organes internationaux](#) et [régionaux](#).

Une abstention lors du vote de la directive bafouera en revanche la volonté générale d'accorder une place aux droits humains et à l'environnement dans le monde économique luxembourgeois ainsi que les efforts entrepris jusqu'à présent dans ce sens par les parties prenantes telles que la société civile, le secteur privé, le secteur académique, les institutions de défense des droits humains et les comités interministériels.

II. Adoption de la directive sur le devoir de vigilance

Une étape clé pour la protection des droits humains, de l'environnement et du climat, mais avec des lacunes à combler au niveau national

« *Nous n'avons pas le droit de vivre au détriment de l'autre* »

Francisco Van der Hoff, co-fondateur du Mouvement Fairtrade

Le Conseil des ministres de l'Union européenne [a adopté aujourd'hui](#) une nouvelle législation relative aux droits humains et aux entreprises, connue sous le nom de [Directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité](#) (CSDDD). La CCDH salue l'adoption de cette directive, qui constitue une étape significative vers une meilleure protection des droits humains, de l'environnement et du climat dans les chaînes de valeur mondiales. La directive marque une avancée notable en obligeant un certain nombre d'entreprises à identifier, prévenir et atténuer l'impact négatif de leurs activités via des mécanismes de diligence raisonnable.

Cependant, malgré ses objectifs louables, la directive présente [plusieurs lacunes](#) qui risquent d'affaiblir son efficacité. La CCDH souligne dans ce contexte que la directive constitue une protection minimale tout en permettant aux États membres d'aller plus loin. La CCDH appelle dès lors le gouvernement à faire usage de sa marge d'appréciation pour combler les lacunes lors de la transposition de la directive en droit national. Elle attire l'attention notamment sur les points suivants :

- Le nombre d'entreprises couvertes est dérisoire au regard du nombre d'acteurs pouvant poser des risques en termes de droits humains. Au Luxembourg, on estime uniquement une [quarantaine d'entreprises](#) directement concernées par la directive.
- Les institutions financières ne seront en principe pas tenues d'examiner les impacts des investissements, des prêts, des assurances ou d'autres services financiers sur les droits humains et l'environnement – c.à.d. les activités du secteur financier comprenant le plus de risques d'impact négatif.
- La directive ne prévoit pas de mesures pour remédier aux obstacles empêchant les victimes et leurs représentants d'accéder à la justice (p.ex. renversement de la charge de la preuve ou recours collectifs).

La situation actuelle au Luxembourg et dans le monde entier montre que l'absence d'un cadre légal efficace et ambitieux risquera de maintenir le *statu quo*. Les graves violations de droits humains, les dégradations de l'environnement et les effets néfastes sur les communautés locales risqueront de continuer, tel qu'illustré par les défenseurs des droits humains du Mexique, du Brésil et de l'Afrique du Sud, que la [CCDH a eu l'occasion de rencontrer](#) récemment. Leurs récits ont une fois de plus montré la nécessité de mettre en place un devoir de vigilance ambitieux et efficace afin d'éviter de tels abus et, le cas échéant d'y remédier.

En guise de conclusion, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à aller au-delà de la directive afin de maximiser son impact pour la protection des droits humains, de l'environnement et du climat. En entamant les travaux de transposition dans les meilleurs délais, avec une implication étroite des parties prenantes et en prévoyant un niveau de protection le plus ambitieux possible, le Luxembourg répondra aux [attentes de la population](#) et pourra devenir un [pionnier en matière d'économie et de finance durables](#). Une loi nationale efficace, alignée sur les standards internationaux, permettrait en effet la création d'un cercle vertueux duquel tous les acteurs pourraient tirer profit.

III. Prise de position concernant l'accès au logement des BPI

Communiqué

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a en date du 23 septembre 2024 publié une prise de position afin de mettre en lumière les nombreuses lacunes qui persistent dans l'encadrement de l'accès au logement des bénéficiaires de protection internationale (BPI). La CCDH s'inquiète particulièrement de la politique de plus en plus stricte de l'Office national de l'accueil (ONA) en matière de sortie des foyers des BPI et de l'absence de relogement en cas de fermeture d'une structure. Dans ce contexte, elle a été informée de la fermeture du centre d'accueil d'Eich, accueillant des BPI vulnérables, dont des familles avec enfants. La fermeture est prévue pour novembre de cette année. Pourtant, selon les informations de la CCDH, aucun plan de transition n'a été communiqué aux BPI résidant dans cette structure. Dans ce contexte, elle rappelle la responsabilité des offices sociaux quant à la mise à disposition d'hébergements d'urgence.

Les BPI résidant dans les structures de l'ONA paient des indemnités d'occupation mensuelles aux alentours d'un tiers des revenus dont ils disposent – sans pour autant bénéficier des protections d'un contrat de bail régulier – et sont contraints de quitter le foyer dans un délai précis. À l'échéance de celui-ci, les BPI devraient accéder aux logements privés ou sociaux. Or, la situation tendue du marché du logement au Luxembourg, l'impossibilité de se loger dans les pays limitrophes, ainsi que le manque d'autonomisation lors de l'accueil des demandeurs de protection internationale (DPI) rendent cette sortie pratiquement impossible dans les délais prescrits. A cela s'ajoute les lacunes dans l'accompagnement social, dues notamment à un manque de moyens, qui représentent également une entrave dans l'accès au logement. Cette situation mène souvent l'ONA à engager une procédure judiciaire contre ces personnes et risque alors de mettre de nombreuses familles dans une situation de précarité, contraire à la dignité et l'intérêt supérieur de l'enfant.

La CCDH exhorte le gouvernement à trouver dans les meilleurs délais des solutions adéquates, à réfléchir à des solutions alternatives aux procédures judiciaires et à garantir que chaque individu ait accès à un logement digne et adapté à ses besoins.

C. 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'Etat.

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'Etat. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le secrétariat de la Commission est assuré par des employés de l'Etat.
 - (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'Etat,
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 évènement 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.

