



**RAPPORT D'ACTIVITES
2009**

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

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

Table des matières

<i>Avant-propos du Président.....</i>	<i>6</i>
<i>Partie I : Avis de la CCDH</i>	<i>8</i>
Projet de loi 5856 relatif à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux et modifiant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police	10
Projet de loi 5874 portant sur l'assistance et la protection des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le nouveau code de procédure civile.....	22
Projet de loi 5986 relatif à l'accès des autorités judiciaires, de la Police et de l'Inspection générale de la Police à certains traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par des personnes morales de droit public et portant modification (1) du Code d'instruction criminelle et (2) de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.....	34
Projet de loi 5947 portant création et organisation du Centre de rétention et modifiant (1) le Code de la sécurité sociale et (2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.....	42
Projet de loi 5848 portant modification (1) de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, (2) du Livre premier, Titre X, Chapitre 1 ^{er} du Code civil et (3) de l'article 1046 du Nouveau Code de procédure civile.....	50
Projet de loi 5830 organisant l'aide sociale	52
<i>Partie II : Communiqués de la CCDH</i>	<i>62</i>
Désignation de Monsieur Jean-Paul Lehnert comme président et Messieurs Roby Altmann et Olivier Lang comme vice-présidents de la Commission	64
Nouvelles responsabilités pour la CCDH au niveau européen et international	65
Le groupe européen des institutions nationales de Droits de l'Homme demande à ce que le Programme de Stockholm renforce les droits humains des personnes non-éloignables.....	66
<i>Partie III : Autres activités de la CCDH en 2009</i>	<i>68</i>
III.1. Niveau national.....	70
III.1.1. Statut de la CCDH	70
III.1.2. Education aux droits de l'Homme	71
III.1.3. Echanges divers	72
III.2. Niveaux européen et international.....	75
III.2.1. Niveau européen	75
III.2.2. Niveau international	81
<i>Partie IV : Composition, structure et ressources de la CCDH</i>	<i>88</i>
IV.1. Composition de la CCDH en 2009	90
IV.2. Structure de la CCDH.....	91
IV.3. Organisation et fonctionnement.....	93
<i>Partie V : La CCDH dans la presse.....</i>	<i>96</i>
<i>Partie VI : Annexes</i>	<i>110</i>

Avant-propos du Président

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport d'activités de l'année 2009 de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg.

Ce rapport dresse un bilan exhaustif de nos activités et témoigne des efforts déployés, comme par le passé, pour mener à bien cette importante mission qui nous a été confiée, à savoir la promotion et la protection des droits de l'Homme.

En 2009, la CCDH a publié six avis, dont sur deux auto-saisine. Les questions comme la traite des êtres humains, le placement sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, l'accès de la police à certaines données à caractère personnel et le centre de rétention ont fait partie des grandes priorités de la Commission.

Par ailleurs, une partie des travaux de la Commission a été consacrée au suivi d'avis antérieurs, notamment en ce qui concerne la situation des mineurs en prison.

De nouveaux dossiers ont vu le jour : e.a. la formation en matière de droits de l'Homme de la police et du personnel des établissements pénitentiaires, les mariages forcés, les droits des personnes handicapées.

Après consolidation de sa base légale avec la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la Commission a mis en pratique les dispositions prévues par cette loi. Elle a renforcé son Bureau par l'élection d'un deuxième vice-président, elle s'est dotée d'un règlement d'ordre intérieur et elle a réformé le processus de nomination de ses membres.

Le présent rapport reflète également l'investissement, la rigueur et la finesse d'analyse des membres. Je tiens ici à les en remercier chaleureusement. Je tiens également à exprimer mes plus sincères remerciements aux membres ayant décidé de ne plus renouveler leur mandat. Leur collaboration constructive nous a été très utile et j'espère qu'ils resteront fidèles à leur engagement en faveur des droits de l'Homme. J'espère que les nouveaux membres à recruter seront tout aussi engagés et dévoués.

La Commission s'est aussi affirmée sur le plan international. En tant que nouveau membre du Bureau du Comité international de coordination des institutions nationales de droits de l'Homme, fonctionnant sous les auspices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, elle participe désormais à la prise de décision et à la coordination à l'échelle internationale des activités des institutions nationales de droits de l'Homme en conformité avec les Principes de Paris.

Je remercie tout particulièrement notre secrétaire Madame Fabienne Rossler. Son travail efficace, son engagement sans faille sont appréciés par tous les membres de la Commission.

Enfin, l'année 2009 s'achève sur une bien triste nouvelle. La Commission a perdu, le 14 décembre, son président fondateur et honoraire, Monsieur Nic Klecker. Nic était celui qui représentait cette Commission, qui la guidait par sa sagesse et son expérience et qui est devenu pour beaucoup d'entre nous un ami précieux. Nous garderons de lui le souvenir d'un homme droit et généreux, fidèle à ses convictions de tolérance et de liberté.

Jean-Paul Lehnars

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'jp lehnars', with a stylized, cursive script.

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

Partie I : Avis de la CCDH

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

**Projet de loi 5856 relatif à l'hospitalisation sans leur
consentement de personnes atteintes de troubles mentaux
et modifiant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et
l'Inspection générale de la Police**

**AVIS
01/2009**

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), la CCDH a été saisie par le Gouvernement pour élaborer un avis sur le projet de loi 5856 relatif à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

1. Contexte

La CCDH avait publié en février 2006 un avis intitulé « La protection des droits fondamentaux de la personne hospitalisée ou placée en institution psychiatrique », dénonçant les lacunes existantes en matière de protection des droits fondamentaux des patients, qu'elles soient structurelles, juridiques ou au niveau des pratiques cliniques. Nous renvoyons aux considérations générales énoncées dans cet avis quant aux normes et pratiques à respecter relatives à une psychiatrie fondée sur le respect des droits fondamentaux.

Cet avis était rendu public dans un contexte où un processus dit de „réforme de la psychiatrie“ était amorcé au Luxembourg. Un élément central de la première phase de cette réforme était sans doute constitué par le démantèlement de la psychiatrie asilaire, symbolisée par le CHNP, par la voie d'une décentralisation des traitements aigus vers les hôpitaux régionaux. Comme le note l'exposé des motifs de la loi 5856 *„La décentralisation de la psychiatrie (...) s'est réalisée pratiquement sans heurts dans la réalité hospitalière de tous les jours“*¹.

La CCDH salue ce développement, car il améliore la qualité structurelle des traitements des patients, qu'ils soient hospitalisés ou placés, et diminue leur stigmatisation „structurelle“. Actuellement, la psychiatrie extrahospitalière avec ses différents volets est au centre de l'intérêt de la réforme.

La loi du 22 décembre 2006 (modifiant la loi modifiée du 26 mai 1988 relative au placement des personnes atteintes de troubles mentaux dans des établissements ou services psychiatriques fermés) constituait le cadre légal de cette décentralisation, réglant e.a. que *„Le placement initial ne peut intervenir que dans un service de psychiatrie d'un hôpital général“* (Article 3). En même temps, l'obligation de placer dans un service de psychiatrie „fermé“ était enlevée de la loi.

2. Projet de loi : remarques générales

Le présent projet de loi 5856 propose deux innovations:

- La première consiste à faire de l'admission sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux et de la décision de placement une décision judiciaire prise par un magistrat du siège dans chaque arrondissement judiciaire.
- La deuxième innovation est le fait que la loi se prononce sur le traitement involontaire, l'isolement et la contention du patient.

¹ Exposé des motifs, projet de loi 5856, Page 11.

Ces deux aspects ont une relation directe et essentielle avec les droits de l'Homme, car ils touchent à deux aspects centraux: le droit de se déplacer librement et le droit à l'intégrité psychophysique (l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants). L'avis de la CCDH, mentionné en haut, avait recommandé une adaptation de la législation sur la procédure de l'hospitalisation sans consentement, de même qu'une réglementation des traitements involontaires et mesures de contention.

Concernant l'hospitalisation sans consentement, la CCDH avait recommandé que *« la mesure de placement devrait être du ressort du juge, suivie d'un examen d'une commission mixte, regroupant magistrats et personnel de santé »*.

La CCDH salue donc le fait que le Gouvernement ait pris l'initiative pour adapter la législation actuelle dans le sens d'une judiciarisation de l'hospitalisation sans consentement.

La CCDH rappelle d'une manière générale que la personne hospitalisée sans son consentement conserve néanmoins la plénitude de ses droits fondamentaux au regard de la Constitution, mais aussi au regard des normes juridiques internationales et européennes de protection des droits de l'Homme, notamment celles contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dans la Convention européenne des droits de l'Homme et dans la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

A cet égard, la CCDH considère que les normes édictées par le Comité pour la prévention de la torture (CPT, organe du Conseil de l'Europe) doivent servir de « minima » à mettre en place et à respecter. En effet, le CPT a établi une norme générale en ce qui concerne le placement non volontaire en établissement psychiatrique. A ce titre, l'essentiel des questions est traité et fait l'objet de préconisations claires, précises et faciles à mettre en place. Elles concernent, notamment :

- La prévention des mauvais traitements
- Les conditions de séjour et de traitement des patients
- La contrainte et la contention : cas de recours, techniques utilisées, procédures
- Le personnel des établissements : formation, moyens, comportement
- Les garanties en cas de placement : légales, médicales.

A part cette norme générale, il convient également de se référer à celles établies par le CPT concernant les femmes privées de liberté.

Ce sont les raisons pour lesquelles la CCDH recommande de faire référence dans le projet de loi aux normes du CPT en la matière.

3. Texte du projet de loi

Remarque préliminaire

Au sujet de la question de la procédure judiciaire et des voies de recours prévues dans le cadre du projet de loi, la CCDH tient à rappeler, d'une manière générale, le

principe suivant: Une mesure privative de liberté et un traitement médical sans consentement doivent être rigoureusement du domaine de l'exception, et à ce titre, doivent être strictement encadrés par la loi. En plus, pendant toute la période de placement, le droit au juge avec l'assistance d'un conseil, doit être aménagé à intervalles réguliers. Il est aussi très important que les personnes mises en observation ou placées en établissement psychiatrique soient continuellement assistées et/ou représentées par un conseil tel qu'un avocat, un médecin de famille, un-e éducateur/trice, un-e assistant-e social-e ou une association.

Chapitre 1er *Champ d'application, définitions, généralités*

Art. 2. La terminologie utilisée dans la loi peut prêter à confusion: le texte distingue entre personne admise (hospitalisée sans son consentement jusqu'à 30 jours = période d'observation) et la personne placée (après le délai de la mise en observation de maximum 30 jours). Comment distinguer entre un patient qui est hospitalisé à sa propre demande (la majorité des hospitalisations) et un patient hospitalisé sans consentement pendant la période d'observation?

Art. 3. La loi définit deux critères pour pouvoir procéder à une admission ou un placement sans consentement: existence de troubles psychiques **graves** et **danger** pour soi-même ou pour autrui. Il faut veiller à ce que l'interprétation de ces critères reste restrictive. La notion de « danger » est vague et nous proposons de rajouter le terme **de danger « aigu »**. En fait, une personne atteinte d'une maladie physique ne peut pas être contrainte à se faire traiter, même si ce refus constitue, selon l'avis des médecins, un danger grave pour sa santé. En plus, la CCDH propose d'intégrer comme troisième critère le refus de traitement. Ceci peut paraître évident, mais l'expérience montre que refus de traitement n'est pas égal à refus de traitement. Souvent une personne refuse un traitement bien déterminé, mais peut (dans un climat d'empathie et de confiance), par la voie du respect de l'opinion de la personne et par la proposition d'alternatives, accepter un traitement alternatif, p.ex. en ambulatoire.

Art. 4. La CCDH salue le fait que les admissions ne puissent se faire que dans un service psychiatrique d'un hôpital général. Ceci est conforme à l'idée de déstigmatisation.

Art. 5. L'article prévoit la définition « de normes architecturales, fonctionnelles et d'organisation » pour les services psychiatriques en question, ceci par règlement grand-ducal. Or ces services fonctionnent depuis trois ans sans un tel règlement. Déjà la loi du 26 mai 1988 relative au placement de personnes atteintes de troubles mentaux parlait de règlement grand-ducal, qui jusqu'à ce jour n'a pas paru.

Art. 6. Cet article est important dans le sens où il met l'accent sur les droits du patient en tant que citoyen en pleine possession de ses droits fondamentaux. L'article doit être lu en relation avec les articles 43 et 44 sur le traitement involontaire.

La CCDH aimerait ajouter au premier paragraphe „a droit à un traitement médical et psychosocial“, d'autant qu'il est prévu un peu plus loin que le traitement doit être orienté vers la réintégration du patient. Il nous paraît utile de retenir dans le texte de

la loi la nécessité d'un accompagnement psychosocial complémentaire au traitement médical.

La CCDH propose de reformuler le paragraphe 2 de cet article : « *Le traitement doit être appliqué dans le respect de la liberté d'opinion du patient et de l'égalité de traitement. Il doit avoir comme unique but la santé (...).* »

Chapitre 2 Procédure d'admission et mise en observation

Art. 7. Afin d'éviter des abus „sécuritaires“, nous proposons d'intégrer la notion de danger „grave“ pour l'ordre ou la sécurité publique.

La CCDH se pose des questions sur la nécessité d'inclure les officiers de police judiciaire et les commissaires parmi les personnes pouvant demander de leur propre initiative une hospitalisation. La CCDH se rallie à l'avis émis par le SYVICOL dans sa dépêche du 28 août 2008 au Ministre de la Santé et prévoit que « *1. Le bourgmestre devra pouvoir donner délégation non seulement à l'échevin mais aussi à certains officiers de police judiciaire pour demander l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. 2. L'intervention de la police devra exclusivement avoir lieu sur base de cette délégation ou sur base d'une réquisition* ».

Art. 9. La terminologie utilisée dans cet article, considérée en relation avec l'article 3 qui définit les critères d'une hospitalisation sans consentement, peut prêter à confusion. L'article 3 parle de l'existence « de troubles psychiques graves », alors que l'article 9 parle de „symptômes de la maladie mentale » que le médecin devrait décrire dans le certificat. Il nous paraît difficile, voire impossible, pour un médecin de constater sérieusement en un seul examen clinique l'existence d'une maladie mentale, sauf s'il connaît le dossier du patient ou a des informations pertinentes de tiers. Selon des critères diagnostiques généralement admis, des symptômes doivent avoir une certaine persistance dans le temps pour permettre le diagnostic d'une maladie mentale.

Le médecin décide donc souvent sur base de l'existence actuelle de symptômes. Il y a une certaine contradiction avec l'article 12 qui prévoit que le médecin en charge du patient admis établisse „le diagnostic de la maladie“ pendant la période d'observation, alors que la terminologie utilisée peut laisser croire que ce diagnostic soit la condition même de l'admission. Dès lors il faut conclure qu'une partie des admissions se fait sur base d'hypothèses, de suspicions ou de suppositions plutôt que sur base d'un diagnostic bien établi. Afin d'éviter une stigmatisation du patient dès le départ (en lui attestant a priori l'existence d'une maladie mentale) la CCDH propose de reformuler l'article 9, 2^e phrase, de manière suivante: « *Ce certificat qui est établi après un examen de la personne concernée effectué le même jour décrit les symptômes qui attestent la nécessité de l'admission* ».

Art. 12. Cet article prévoit un délai de six jours, au bout duquel le médecin traitant fait parvenir au juge son avis sur l'opportunité du maintien ou de la levée de la mise en observation. Il est insoutenable que le médecin traitant doive attendre six jours avant de pouvoir donner son avis sur une mise en observation qui pourrait être, dès le départ, non justifiée. **En conséquence, la CCDH propose que le médecin traitant puisse donner son avis dès le 1er jour de l'admission.**

Art. 13. Le juge a trois jours pour réagir à l'avis du médecin, en ordonnant soit le maintien ou la levée de la mesure, soit en demandant un supplément d'informations. Une mise en observation (éventuellement non justifiée) pourrait donc se prolonger jusqu'à neuf jours avant que le juge ne se prononce, un délai inadmissible pour la CCDH.

Dans le contexte de la décision prise par le juge sur base des articles 13 à 16 du projet, qui concernent la phase « de mise en observation », celle-ci d'une part, ne devrait pas intervenir sans que l'intéressé et son conseil et/ou représentant puissent être entendus. D'autre part, cette décision devrait faire l'objet d'un recours.

Art. 14. et 15. L'article 14 prévoit que le juge « **peut** » se déplacer auprès du patient entre le 6^e et le 9^e jour pour prendre la décision d'un maintien provisoire de la mise en observation ou d'un élargissement. Cette prolongation peut aller jusqu'à 21 jours à partir du jour de sa décision (article 15). Un citoyen peut donc être enfermé dans un service psychiatrique et attendre éventuellement 30 jours avant que le juge ne se déplace pour l'entendre. Afin de rester conforme avec une des finalités de la loi, c'est-à-dire de judiciaireiser l'hospitalisation sans consentement, la CCDH est d'avis que le juge **doit obligatoirement** se rendre à l'hôpital les premiers jours (et entendre la personne concernée, le médecin ou autre personnel soignant et toute autre personne utile), d'autant plus qu'il n'y a pas de possibilité de recours contre une éventuelle décision du maintien de la mise en observation (article 15).

Chapitre 3 *Procédure de placement*

Art. 18. L'article 18 précise dans son premier alinéa que seul le juge peut mettre fin à l'admission. Il serait utile que le médecin lui aussi puisse prendre une telle décision, dans la mesure où ceci éviterait le cas échéant la prolongation de mises en observations pour des raisons de forme. D'autant plus que les articles 25 et 26 confèrent au médecin traitant la compétence de donner la permission de sortie à titre d'essai ou définitif au cours d'un placement.

En outre, cette ordonnance, contrairement à ce qui est prévu à l'article 20 (2), doit pouvoir aussi faire l'objet d'un recours.

Chapitre 4 *Du séjour de la personne placée*

Art. 23. Après la décision de placement et en prévision d'un séjour sans consentement prolongé, un transfert du patient peut se faire vers un „établissement psychiatrique spécialisé“, en l'occurrence le Centre Hospitalier Neuropsychiatrique (CHNP). La décision de transfert est prise par le médecin traitant. Comme stipulé ci-dessus, la CCDH estime opportun d'inclure d'autres intervenants (infirmières, assistants sociaux, psychologues...) dans la motivation de la décision du transfert, surtout qu'un peu plus loin, il est fait mention du dossier social. Le texte de loi serait alors « (...) *il la transfère, après consultation des autres professionnels de santé et d'accompagnement psychosocial(...).* »

Art 24 (2).

« Le médecin traitant consigne au moins tous les mois sur le registre tenu en vertu de l'article 40 ci-dessous les changements intervenus dans l'état mental de la personne placée. En outre il réexamine la nécessité du maintien dans l'établissement à la fin du troisième mois qui suit la décision de placement dont il est question à l'article 18 ci-dessus. »

La CCDH s'interroge sur le sens de l'évaluation prévue à cet article et se demande à qui elle est adressée?

Art. 25. Le médecin traitant peut permettre la sortie de la personne placée pour une période d'essai allant jusqu'à un an, définissant *« s'il y a lieu, les modalités de résidence et de surveillance médicale »*. Il faut prévoir une modalité de recours du patient face aux modalités imposées par le médecin, p.ex. celle d'une « surveillance médicale » qui pourrait consister dans un traitement pharmacologique sous contrainte, avec toute la problématique éthique et juridique y relative (voir commentaire de l'article 43 du présent avis). Cette modalité de recours pourrait être une commission telle que prévue à l'article 29.

Chapitre 5 De la sortie de la personne placée

Art. 26. La CCDH se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir que le médecin, avant de prendre sa décision, consulte les professionnels de santé et d'accompagnement psychosocial, alors que ceux-ci peuvent être impliqués dans la mise en pratique de la réintégration sociale de la personne.

Art. 27. Cet article prévoit que le médecin traitant peut donner l'autorisation de sortie à la personne placée « guérie » ou dont l'état „s'est amélioré de telle façon que le placement n'est plus nécessaire“. Cependant, cette sortie peut être assortie de conditions de résidence et/ou de surveillance médicale. Il est prévu que la non-observation de ces conditions peut être invoquée par la personne ayant requis le placement, pour une période de trois mois, pour faire réadmettre la personne concernée sur simple demande. Cette disposition nous paraît étrange, en contradiction avec l'article 25 (la période d'essai est réglée à l'article 25) et d'un point de vue légal douteux, parce qu'elle met la personne concernée sous une sorte de tutelle pendant trois mois.

Concernant la surveillance médicale imposée, la CCDH renvoie à la remarque faite sur l'article 25.

Art. 29. Environ un an après l'admission ou 11 mois après le placement une première évaluation de la nécessité du maintien du placement par la commission ad hoc a lieu. Ce délai paraît trop long à la CCDH qui propose une première évaluation après 6 mois. Les périodes biennales de réexamen prévues après la première évaluation sont clairement trop longues et doivent être réduites à un rythme de durée maximale annuelle.

Par ailleurs, il paraît indispensable que la personne et son conseil et/ou représentant soient entendus et puissent ainsi faire valoir leurs droits.

Art. 30. Enfin, le droit prévu par l'article 30 à la personne de solliciter à tout moment devant le Tribunal d'arrondissement son élargissement paraît inopérant et inefficace lors de la période d'admission et d'observation (article 11), parce que les conditions dans lesquelles la personne est précisément informée de ce droit ne sont pas prévues. Ceci est d'autant plus incompréhensible et surprenant qu'en ce qui concerne l'ordonnance de placement, prévue par l'article 20(2), les conditions d'information de la personne sont bien précisées.

Chapitre 6 *Des placés judiciaires*

Art. 33. Concernant la composition de la commission spéciale, la CCDH propose d'inclure à côté des deux magistrats et des deux médecins un-e assistant-e social-e et un-e psychologue. Une telle présence permettra de planifier dès que possible les mesures nécessaires au niveau psychosocial. Une cohérence avec l'article 38 qui prévoit une tutelle médico-psychosociale est ainsi établie.

Chapitre 7 *Surveillance des établissements*

La CCDH s'étonne du fait que le projet de loi ne mentionne pas le mécanisme de contrôle externe tel que prévu par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York le 18 décembre 2002.

La CCDH se réfère ici à son avis du 18 novembre 2008 sur le projet de loi 5849 portant approbation de ce protocole et modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

En effet, le Protocole facultatif à la Convention contre la Torture prévoit la création d'un Mécanisme national de Prévention (MNP). Ce MNP vise à prévenir la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants par des visites sans préavis dans tous les lieux de détention ainsi que d'autres formes de surveillance. D'après le projet de loi 5849, le rôle de contrôleur des lieux de détention est confié au Médiateur. Le projet de loi donne une liste exhaustive des lieux de détention, alors que le Protocole lui-même n'énumère pas les lieux susceptibles d'être visités, notamment pour éviter que certains lieux sortent de son champ de compétence. Dans son avis, la CCDH avait estimé que la future loi sur le MNP devrait à tout le moins dire que cette liste n'est pas exhaustive.

Parmi les lieux mentionnés par le projet de loi 5849 figurent également « *les établissements psychiatriques spécialisés ou les services de psychiatrie d'un hôpital général au sens de la loi modifiée du 26 mai 1988 relative au placement des personnes atteintes de troubles mentaux.* »²

« *La loi modifiée du 26 mai 1988 relative au placement des personnes atteintes de troubles mentaux prévoit, comme son intitulé le suggère, le placement et le séjour des personnes atteintes de troubles mentaux dans un établissement psychiatrique*

² Article 3 (c) du projet de loi 5849 (1) portant approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York le 18 décembre 2002 et (2) modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

spécialisé ou dans un service de psychiatrie d'un hôpital général. Le placement est défini comme „l'hospitalisation sans son consentement d'une personne atteinte d'un trouble mental dans un établissement psychiatrique spécialisé ou dans un service de psychiatrie d'un hôpital général“. Il est considéré qu'un tel placement correspond à la définition que le Protocole donne de la détention et qu'il s'agit là donc de lieux de détention au sens de l'article 4 du Protocole. »³

L'article 39 du projet de loi 5856 dispose que « les établissements sont placés sous la surveillance du ministre de la Santé qui les fait visiter par un fonctionnaire spécialement prévu à cet effet. » Par ailleurs, « il est institué dans chaque arrondissement judiciaire une commission de surveillance chargée de veiller, dans les établissements relevant de sa compétence territoriale, à l'exécution de toutes les mesures prescrites par la présente loi ainsi que de recevoir et de traiter les doléances que des patients peuvent lui adresser. La commission, composée de cinq membres, est nommée pour une période de trois ans par le ministre de la Santé. »

La CCDH souligne l'importance de ce « regard extérieur » tel que prévu par le projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention contre la Torture et invite le législateur à introduire une disposition dans le projet de loi 5856 qui garantit la visite du MNP. Par ailleurs, la CCDH est d'avis que ces différents « organes de surveillance », à savoir le MNP, le fonctionnaire du ministère de la Santé et les commissions de surveillances devraient se coordonner régulièrement.

Chapitre 8 De quelques modalités particulières du traitement de la personne placée.

Art. 43. De manière générale, la CCDH est d'avis qu'une hospitalisation sans consentement ne donne pas automatiquement le droit au médecin d'initier un traitement sous contrainte. En effet, deux droits fondamentaux différents sont en cause: le premier est le droit à se déplacer librement, le deuxième le droit à l'intégrité psychophysique et l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants.

Pour cette raison une hospitalisation sans consentement ne doit pas impliquer automatiquement le droit à un traitement sous contrainte. En fait, la personne concernée est hospitalisée contre son gré non pas exclusivement sur base du fait que des symptômes psychiques graves sont constatés et que la personne concernée refuse de se faire traiter, mais sur base du fait qu'en plus ces troubles la rendent dangereuse pour elle-même ou pour autrui (Art. 3 et Art. 7). L'hospitalisation elle-même constitue déjà une intervention très sérieuse et un traitement involontaire ne devra être décidé que par la suite. Le changement du milieu de vie et des contacts personnels constitue un changement radical du contexte de vie de la personne qui pourra soit être traumatisant soit avoir un effet bénéfique.

Le traitement involontaire se fait aujourd'hui surtout sous forme de l'administration de médicaments psychotropes. Sans vouloir nier le fait que ces médicaments peuvent apporter un soulagement et une diminution de la souffrance dans de nombreux cas,

³ Exposé des motifs, article 3 (c) du projet de loi 5849 (1) portant approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York le 18 décembre 2002 et (2) modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

et que, dans d'autres cas, ils sont indispensables pour désamorcer un risque de passage à l'acte, la CCDH doit néanmoins attirer l'attention du législateur sur le fait que des effets secondaires graves, voire mortels, sont documentés, surtout en cas d'administration prolongée⁴. En l'absence d'un consentement éclairé de la part du patient, ceci renvoie à des questions non seulement d'ordre éthique, mais aussi de responsabilité pénale. Pour cette raison, la CCDH émet également de grandes réserves par rapport aux traitements médicamenteux ambulatoires sous contrainte.

L'administration forcée de médicaments peut constituer un traitement dégradant dans le sens où il se peut que la violence physique (ou des menaces psychologiques) soit utilisée et que l'effet de ces substances peut être vécu par la personne concernée de manière aliénante, aussi bien du point de vue des effets physiologiques que du changement de la perception de soi et de l'entourage. Dans ce sens, l'administration de médicaments psychotropes doit être considérée comme une intervention invasive, car déployant une action jusqu'au centre même du fonctionnement psychique. Pour cette raison, le traitement involontaire doit être limité à des situations précises qui présentent un danger **aigu** pour la santé de la personne concernée ou de son entourage et au cas où d'autres moyens d'intervention ont échoué.

La CCDH propose de reformuler l'article 43 (1) de manière suivante: « *Un patient ne peut faire l'objet d'un traitement involontaire en rapport avec son trouble mental que si son état présente un risque de dommage grave **et aigu** pour sa santé ou pour autrui* ».

Dans le sens du paragraphe (2) de l'article 43, la CCDH recommande d'instituer des mécanismes dans les services psychiatriques qui favorisent une culture de négociation par rapport aux traitements afin de favoriser une adhésion de la personne concernée. Beaucoup d'études – dont récemment la grande étude internationale EUNOMIA⁵ – montrent que les traitements involontaires ont des résultats nettement inférieurs aux traitements volontaires, effectués avec la coopération du patient.

Le paragraphe (3) de l'article 43 stipule que l'avis du patient doit être pris en considération. Dans ce contexte la CCDH conseille de prévoir dans la loi la possibilité d'un testament de vie (« Patientenverfügung »). Ce document-formulaire, rempli par le patient en vue d'une éventuelle hospitalisation en période de crise, définit les traitements qu'il est prêt à accepter en cas d'hospitalisation sans consentement.

⁴ D. Lehmkuhl, «Nihil nocere!» in *Soziale Psychiatrie*, 04/2007, pp. 4 et 5. V. Aderhold, «Mortalität durch Neuroleptika» in *Soziale Psychiatrie*, 04/2007, pp. 5-10. V. Aderhold, «Partizipativer Umgang bei Neuroleptika-Behandlung» in A. Knuf, M. Osterfeld, U. Seibert, *Selbstfähigkeit fördern, Empowerment und psychosoziale Arbeit*, Psychiatrie-Verlag, Bonn, 2007.

Littérature scientifique à consulter sous <http://psychrights.org> (« Scientific Research by Topic »).

⁵ EUNOMIA : European Evaluation of Coercion in Psychiatry and Harmonisation of Best Clinical Practise, 2002-2005, <http://www.eunomia-study.net/>.

Art 44. paragraphe (3) Le texte prévoit un « *suivi régulier* » du patient en cas de mesure d'isolement ou de contention. Afin que cette disposition ne reste pas lettre morte ou soit interprétée de manière différente d'un service à l'autre, la CCDH propose de définir des normes nationales.

Chapitre 9 – *Dispositions générales et pénales*

Art. 48. La CCDH s'oppose aux dispositions de l'article 48 (3), qui prévoit que des essais cliniques à but thérapeutique peuvent être pratiqués sans le consentement de la personne intéressée, même si le ministre de la Santé prend l'avis du comité d'éthique de recherche à cet effet.

4. Recommandations supplémentaires

- Concernant les articles 43 et 44, la CCDH propose de prévoir un relevé national et une évaluation annuelle des statistiques concernant les admissions sans consentement et des placements ainsi que des traitements sous contrainte et des mesures d'isolement et de contention.

- La CCDH juge indispensable, à l'instar des autres pays, que les juges et magistrats en charge des dossiers concernant l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, suivent une formation générale voire spécialisée en la matière.

- La CCDH s'étonne que la question des mineurs hospitalisés sans leur consentement n'ait pas fait également l'objet d'une refonte en vue de leur offrir ainsi qu'à leurs représentants légaux davantage de garanties, tant sur le plan administratif, judiciaire, médico-social qu'éducatif, et ce, eu égard aux normes CPT qui les concernent et plus généralement à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et à l'ensemble des règles minima concernant l'administration de la justice des mineurs (Règles de Beijing, 1985), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté et les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes de Riyad, 1990).

Compte tenu des informations recueillies par la CCDH dans le contexte de l'élaboration de cet avis, le nombre de placements de mineurs en milieu psychiatrique serait très élevé et nombre de mineurs seraient placés dans des établissements à l'étranger.

Aussi la CCDH recommande-t-elle que la loi sur la protection de la jeunesse fasse rapidement l'objet d'un débat et d'une réforme.

Luxembourg, le 16 mars 2009

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

**Projet de loi 5874 portant sur l'assistance et la protection des
victimes de la traite des êtres humains et modifiant le nouveau
code de procédure civile**

**AVIS
02/2009**

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), la CCDH a pris la décision de mener une réflexion sur le projet de loi 5874 portant sur l'assistance et la protection des victimes de la traite des êtres humains modifiant le nouveau code de procédure civile et de la porter à la connaissance du gouvernement sous la forme d'un avis.

1. Introduction

Le présent avis se propose d'analyser le projet de loi 5874 portant sur l'assistance et la protection des victimes de la traite des êtres humains modifiant le nouveau code de procédure civile.

Le projet de loi 5874, déposé à la Chambre des Députés par la Ministre de l'Egalité des chances le 22 avril 2008, a pour objet la prévention de la traite des êtres humains ainsi que la protection et l'assistance aux victimes couvertes par le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transfrontalière organisée. Ce protocole vise la prévention, la répression et la punition de la traite des personnes, dont les victimes sont en particulier des femmes et des enfants. Il a été ouvert à signature du 12 au 15 décembre 2000 à Palerme d'où sa désignation de „Protocole de Palerme“.

Le projet de loi répond en deuxième lieu à la directive 2004/81/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

En troisième lieu le projet de loi donnera satisfaction à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005.

« L'industrie mondiale du sexe est une entreprise qui engendre d'énormes profits et qui est fondée sur la marchandisation des femmes et des jeunes filles(...). On estime que l'industrie illégale du sexe tourne autour de 5-7 milliards de \$US par an (...). L'ONU estime que quelque 4 millions de personnes, principalement des jeunes filles et des femmes sont transportées annuellement aux fins de la traite à l'intérieur ou à l'extérieur des pays. 70% des 252 millions de £ que les utilisateurs d'internet ont dépensé en 2001 a profité aux sites pornographiques (Rapport du Parlement européen sur les conséquences de l'industrie du sexe dans l'UE, 2003). L'industrie du sexe dans les Etats membres de l'UE est devenue une affaire des plus lucratives. Aux Pays-Bas où la prostitution est légale, l'industrie du sexe génère presque 1 milliard de \$US par an. Cela montre à quel point c'est profitable aussi bien pour les trafiquants que pour les propriétaires d'établissements de divertissement (UNESCE – United Nations Economic Commission for Europe, 2004) ⁶

⁶M. O'Connor et G. Healy, *Les liens entre la prostitution et la traite sexuelle : Manuel pour comprendre*, 2006, pp. 24 et 25.

Ce manuel a été préparé à l'occasion du projet coordonné par la Coalition contre la Traite des Femmes (CATW) et le Lobby Européen des Femmes (LEF) afin de promouvoir des mesures préventives pour lutter contre la traite des personnes aux fins d'exploitation sexuelle.

Approuvée par l'Assemblée Générale du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme le 2 décembre 1949, la **Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, esclavage, travail forcé, trafic de personnes**, fournit la base pour les mécanismes internationaux des droits humains qui depuis lors ont été reconnus dans le but de combattre la traite.

Le Protocole de Palerme, cité ci-dessus, fait figure de protocole additionnel à la Convention de l'ONU contre la criminalité organisée, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Le projet de loi 5860 relatif à la traite des êtres humains⁷ (volet Justice), qui a été adopté par la Chambre des Députés en date du 11 février 2009, prévoit les adaptations nécessaires du droit pénal national et de la procédure pénale. L'élément important du Protocole de Palerme est que, dans la lutte contre la traite des êtres humains, le consentement éventuel de la victime est sans incidence sur la responsabilité pénale des trafiquants.

Sigma Huda, l'ancienne rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des personnes⁸, en particulier des femmes et des enfants, développe, dans son rapport de décembre 2004, les raisons qui s'opposent à la légalisation de la prostitution et de l'industrie du sexe. L'approche du rapport de Sigma Huda se fonde sur les droits humains et met l'accent sur la poursuite des auteurs.⁹

La Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains « (...) affirme que la traite constitue une violation des droits de la personne humaine et constitue une atteinte à la dignité et à l'intégrité de l'être humain et que, par conséquent, il est nécessaire de renforcer le niveau de protection de toutes les victimes de la traite (...). La Convention vise toutes les formes et types de traite (nationale, transnationale, liée ou non au crime organisé, aux fins d'exploitation) au titre de son champ d'application, notamment aux fins des mesures de protection des victimes et de la coopération internationale. (...) La Convention met en place un mécanisme de contrôle, afin d'assurer une mise en œuvre efficace de ses dispositions par les Parties. Enfin, la Convention intègre l'égalité entre les femmes et les hommes dans ses dispositions. »¹⁰

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 affirme dans ses articles 34 et 35 :

⁷ Projet de loi 5860 relatif à la traite des êtres humains

1) portant approbation :

a) du Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir le trafic des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ouvert à la signature du 12 au 15 décembre 2000 à Palerme, et

b) de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005 ;

2) modifiant le code pénal ;

3) modifiant le Code d'instruction criminelle.

⁸ Depuis août 2008, le mandat est assuré par Mme Joy Ngozi Ezeilo.

⁹ « Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective », Sigma Huda, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, document ONU [E/CN.4/2005/71](#), Genève, 22 décembre 2004.

¹⁰ Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains, paragraphe 36.

Article 34 : « Les États parties s'engagent à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. À cette fin, les États prennent en particulier toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral

pour empêcher :

a) Que des enfants ne soient incités ou contraints à se livrer à une activité sexuelle illégale ;

b) Que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles illégales ;

c) Que des enfants ne soient exploités aux fins de la production de spectacles ou de matériel de caractère pornographique. »

Article 35 : « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit.»

Le projet de loi semble viser dans une moindre mesure la traite des êtres humains dans le contexte du marché du travail ainsi que de l'immigration clandestine. Il paraît pourtant important d'aborder également ce côté et d'impliquer les instances nationales spécifiques (par exemple L'Inspection du Travail et des Mines) dans la lutte contre ce phénomène. Aussi les programmes de sensibilisation prévus dans le cadre de l'article 10 du projet de loi pourraient-ils comporter un volet « traite par l'exploitation du travail ».

2. Le projet de loi

2.1. Remarques générales

Les articles 1^{er} et 2 définissent l'objet de la future loi qui est celui de « prévenir la traite des êtres humains, de protéger les droits de la personne humaine, des victimes de la traite et de prévoir un cadre de protection et d'assistance aux victimes » et arrêtent les définitions des termes de « traite des êtres humains », « victime » et « services d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains ». Le texte sous examen vise la personne victime de la traite et ne couvre pas l'aspect de la poursuite des auteurs. Cet aspect de la traite est couvert par le projet de loi 5860 relatif à la traite des êtres humains¹¹, adopté le 11 février 2009 par la Chambre des Députés.

L'article 3 énumère ensuite les différentes mesures d'assistance et de protection qui s'adressent aux victimes de la traite.

Concernant l'assistance financière, la CCDH prend note de ce qu'il sera possible de prolonger la durée de quinze mois pour le bénéfice de l'assistance de la victime. Il s'agit là d'un point fondamental de réussite de l'objet du présent projet de loi qui est principalement de protéger les droits de la personne humaine. Pour la définition des motifs réels et sérieux, la CCDH recommande de recourir à l'expertise des services d'assistance (enquête d'une assistante sociale, expertise médicale et/ou psychiatrique,...) et de prévoir une procédure respectueuse des droits de la personne humaine et tenant compte du secret professionnel.

Les articles 92 à 98 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration transposent les dispositions de la directive 2004/81/CE pour ce qui concerne l'octroi d'un délai de réflexion et d'un titre de séjour aux victimes ressortissantes d'un pays tiers. L'article 95 limite la validité du titre de séjour délivré à une victime de la traite des êtres humains à une période maximale de 6 mois. A l'expiration du titre de séjour, le ministre peut accorder à la personne concernée une autorisation de séjour pour raisons privées en application de l'article 78, point d)¹².

La CCDH réitère sa position émise dans son avis du 16 juin 2008 sur le projet de loi 5802 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.¹³ D'autre part, la CCDH se demande s'il sera toujours nécessaire de lier le droit d'assistance dans tous les cas à la coopération de la victime avec les autorités, surtout lorsque les informations détenues par les autorités et les services permettent d'affirmer l'état de

¹¹ Projet de loi 5860 relatif à la traite des êtres humains

1) portant approbation :

a) du Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir le trafic des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ouvert à la signature du 12 au 15 décembre 2000 à Palerme, et

b) de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005 ;

2) modifiant le code pénal ;

3) modifiant le Code d'instruction criminelle.

¹² « (...) des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité ».

¹³ Avis 02/2008 sur le projet de loi 5802 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, p. 25.

la victime dès un stade précoce de la procédure, respectivement disposent d'informations sur les proxénètes et criminels de traite. »

Les dispositions de protection s'appliquent aux victimes ressortissantes du Luxembourg ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe.

L'article 4 règle le cas de figure lorsqu'une victime mineure en provenance d'un autre Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat assimilé ou d'un pays tiers n'est pas accompagnée et prise en charge par un majeur responsable d'elle. Dans ce cas, elle se verra désigner un tuteur aussi longtemps que cette situation perdure ou jusqu'à ce qu'elle soit prise en charge par une autorité de son pays d'origine chargée d'agir dans son intérêt supérieur.

La CCDH s'interroge sur la finalité et la mission du tuteur désigné par l'article 4.

S'il est évident qu'il est dans l'intérêt de l'enfant mineur non-accompagné de se voir désigner une personne de référence au Luxembourg, toujours est-il qu'il faut déterminer ses compétences et ses attributions, ainsi que préciser sa procédure de désignation.

S'agit-il d'un tuteur au sens de la loi luxembourgeoise sur la tutelle des mineurs et qui dépend donc du Tribunal des Tutelles ou va-t-on plutôt dans le sens d'un administrateur ad hoc qui dépendrait alors du Tribunal de la Jeunesse ? La CCDH s'interroge à cet effet s'il ne serait pas mieux d'unifier les différentes fonctions et de créer un juge aux affaires familiales unique.

L'exercice d'une activité salariée et l'accès à la formation sont réglés par **l'article 5** en ce qui concerne la victime citoyenne de l'Union européenne. La personne citoyenne de l'Union européenne ou assimilée, bénéficiaire d'une assistance financière, peut exercer une activité salariée, à condition de remplir les conditions fixées à l'article 42, paragraphe (1), points 3 et 4 de la loi précitée.¹⁴

Le citoyen de l'Union soumis au régime prévu à l'article 6, paragraphe (3) de la loi 5802 sur la libre circulation des personnes et l'immigration a accès à la formation des adultes, aux cours de formation professionnelle et aux cours conçus pour améliorer ses compétences professionnelles ou la préparation de son retour dans son pays d'origine.

La CCDH propose d'inclure les victimes ressortissantes d'un pays tiers à l'exercice d'une activité salariée et aux cours stipulés dans l'article 5 alors qu'évidemment beaucoup de victimes sont originaires de pays tiers.

¹⁴ Art 42 (1) 3. Il dispose des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de l'activité visée ; 4. il est en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'Administration de l'Emploi dans les formes et conditions prévues par la législation afférente en vigueur.

2.2. Les services d'assistance

Considérés comme un élément essentiel dans la protection des victimes de la traite, les services d'assistance ne peuvent remplir leur mission que s'ils possèdent un agrément, en application de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. L'assistance financière et matérielle éventuelle est gérée par les services d'assistance. Pour pouvoir répondre à leur mission, les services doivent disposer des fonds nécessaires. Il faut veiller à ce que la procédure de définition des budgets des services telle que prévue par la loi ASFT¹⁵ soit assez flexible pour prendre en considération des besoins extraordinaires. Il serait encore mieux d'envisager un poste budgétaire spécifique « mesure d'assistance et de protection des victimes » ; en cas de non-utilisation des fonds y prévus, il en serait tenu compte lors du décompte annuel.

Dans le but de l'optimisation de la lutte contre la traite et de la protection de la victime, les services d'assistance doivent collaborer en réseau, afin de garantir une action concertée de leurs activités et prestations, qu'elles soient de nature stationnaire ou ambulatoire.

A l'instar de la loi sur la violence conjugale, nous nous trouvons ici en présence de l'obligation dans un texte de loi de collaboration entre des services spécialisés et les instances étatiques et judiciaires dans le but de protéger la victime et de rétablir sa dignité humaine. Cette collaboration répond à l'esprit des textes internationaux et notamment de la Convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, esclavage, travail forcé, trafic de personnes, exploitation de prostitution d'autrui.

L'article 458 du Code pénal s'applique par analogie à toute personne participant aux activités des services d'assistance¹⁶ et il est intéressant de noter qu'une notion de secret professionnel partagé est ainsi introduite.

Il faudrait cependant réfléchir à la liste limitative de l'article 458 pour l'adapter aux besoins actuels, alors que la notion de secret professionnel partagé n'est toujours pas introduite dans les textes et qu'il n'y a donc aucune véritable garantie en ce sens.

La CCDH propose de supprimer les termes "le plus court délai" et "dans les meilleurs délais" en référence à la loi sur la violence domestique, où l'information doit aussi circuler immédiatement.

La CCDH propose également de supprimer la phrase « la police informe la victime sur les différentes possibilités de se constituer partie civile ».

¹⁵ La loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi ASFT.

¹⁶ Art. 458. Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice (ou devant une commission d'enquête parlementaire) et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cent francs à cinq cents francs.

Selon l'avis de la CCDH la police ne devra informer la victime que sur le déroulement de la procédure, le service d'assistance étant mieux outillé pour informer la victime sur ses droits.

Il peut aussi être prématuré de donner à la victime la possibilité de se constituer partie civile, alors qu'en ce faisant, elle perdrait sa qualité de témoin qui peut se révéler indispensable dans une procédure où tout dépend généralement de la déposition de la victime.

2.3. Saisie du service d'assistance

Lorsque les services de police disposent d'indices qu'une personne est victime, ils contactent, avec l'autorisation du Procureur d'Etat, un service d'assistance et mettent celui-ci en mesure de prendre contact avec la personne dans « le plus court délai » (**art.7**). Le service d'assistance informe la victime lors de son premier contact sur ses droits, les procédures judiciaires et administratives et les prestations mises à sa disposition. Le service d'assistance accompagne la personne dans ses démarches en vue de son rétablissement physique, psychologique et social dans le respect de sa volonté (**art.8**). Ce devoir d'information complète les informations d'une autre nature que la victime a eues lors de son contact avec les services de police.

La CCDH approuve ces dispositions.

2.4. Collaboration entre services de police et services d'assistance (art.9)

La police informe la victime sur les différentes possibilités de se constituer partie civile et sur le déroulement de la procédure pénale.

Les services de police et services d'assistance collaborent afin d'assurer la protection de la victime contre des représailles ou intimidations possibles, notamment durant le délai de réflexion, au cours des enquêtes, des poursuites et des procédures judiciaires à l'encontre des auteurs.

La collaboration entre les services de police et le service d'assistance se fait dans le respect de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

La collaboration entre service de police et service d'assistance est requise s'il y a un doute sur l'état de victime d'une personne, en vue d'identifier la personne en tant que victime, s'il y a lieu.

La CCDH approuve cette collaboration entre les services de police et le service d'assistance.

2.5. Programmes éducatifs et formation

Les textes internationaux prévoient en guise d'instrument de prévention de la traite des êtres humains de la part des autorités des mesures endiguant la demande de services sexuels. La Convention de l'ONU pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui établit le lien entre la traite et la prostitution. Elle affirme clairement que les pays ne peuvent pas réglementer celle-ci ou soumettre les femmes à des enregistrements ou à contrôle administratif. La

Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes stipule dans son article 6 que « les Etats parties doivent prendre toutes les formes appropriées, y compris des dispositions législatives, pour supprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes. » Les mécanismes internationaux des droits humains pour combattre la traite insistent tous sur la nécessité d'une politique conséquente de promotion de l'égalité entre femmes et hommes comme instrument principal dans la lutte contre la traite.

Le projet de loi énonce dans l'**article 10** un timide appel à ce que les programmes éducatifs à destination des filles et des garçons au cours de leur scolarité prennent en charge ce volet. Si telle est certes une opportunité de concrétiser l'engagement des Etats parties, la CCDH estime qu'il faudra bien d'autres mesures qui de plus devront s'inscrire dans une stratégie globale de politique à l'égalité. La CCDH soutient l'idée de prévoir des modules de cours sur la dignité de la personne humaine dans les cursus scolaires. La CCDH s'investit d'ailleurs pour l'inclusion de cours sur les droits de l'homme dans les cursus scolaires depuis sa création. La CCDH propose de ne pas enfermer cet aspect dans l'enceinte scolaire et préconise en outre des campagnes de sensibilisation aux droits de l'homme à l'attention de divers groupes-cible (exemple : recrutement d'agents de l'Etat, fonctionnaires communaux etc.).

Dans ce sens, la formation, prévue à l'**article 11**, pour le personnel des services de police spécialisés dans la prévention ou la lutte contre la traite, des services de l'immigration et des services d'assistance, constituera une suite logique de formation continue qui viendra s'asseoir sur un savoir de base en la matière. Sachant que le présent projet de loi englobe également l'aspect de la traite dans le cadre du travail, il y a lieu d'ouvrir les cours spécifiques de la formation continue aux agents publics des administrations concernées (Administration de l'emploi, Inspection du Travail et des Mines etc.).

Par ailleurs, la CCDH est en train d'élaborer un avis sur la formation en matière de droits de l'Homme de la police et du personnel des lieux de détention.

En 2007, un groupe d'enquête spécial, composé de membres de la section criminalité organisée et de membres des sections de recherches régionales de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette, a été mis en place au sein du Service de Police Judiciaire pour mieux prendre en compte le phénomène de la traite des êtres humains.

La CCDH a été informée par les services de police, qu'après un an de fonctionnement, le maintien de cette structure spécialisée n'a plus été jugé opportun et que les affaires de traite des êtres humains sont désormais prises en charge par la section criminalité organisée du Service de Police Judiciaire.

La CCDH aimerait avoir davantage de détails quant à l'équipe actuelle en charge de ce dossier et ses missions.

2.6. Le comité de suivi de la lutte contre la traite des êtres humains

La création de ce comité répond à l'esprit des mécanismes internationaux. Ses tâches sont multiples :

- Mise en place du suivi et de la coordination des activités de prévention et de l'évaluation du phénomène de la traite
- Centralisation et analyse les données statistiques
- Evaluation de la mise en œuvre de la législation en matière de traite
- Soumissions au Gouvernement de toutes les propositions jugées utiles.

Le comité, dont la composition, l'organisation et le fonctionnement seront précisés par règlement grand-ducal, se composera de représentantes et représentants des instances publiques compétentes pour la mise en œuvre de la loi ainsi que de représentants et représentantes des services d'assistance et des associations agréées.

La CCDH salue la représentation au sein du comité de suivi d'un/e représentant/e des services d'assistance.

La mise en place d'un groupe européen d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (dénommé „GRETA“), prévue par la Convention du Conseil de l'Europe, rend nécessaire un mécanisme de suivi national. L'application de l'article 17 de la Convention du Conseil de l'Europe précise que lors de ses analyses et évaluations, le comité a recours à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ceci paraît important dans le sens de dé-tabouiser le sujet et de montrer le lien existant entre la prostitution et la traite des êtres humains.

Une cartographie de la prostitution parue en juin 2007 a établi un état des lieux du milieu de la prostitution au Luxembourg.¹⁷

D'après la fiche financière annexée au projet de loi, « la police grand-ducale a compté 136 prostituées sur le trottoir, 60 en appartements et 150 en cabarets entre juin et septembre 2006. Sur l'année on peut estimer qu'il y a 700 prostituées sur le territoire (le Drop-In estime ce chiffre à 1.500). Les statistiques internationales disent que 10% des femmes prostituées sont victimes de la traite. Selon cette estimation, à peu près 70 personnes par an seraient alors victime de la traite à des fins d'exploitation sexuelle au Luxembourg. » La CCDH regrette qu'il n'y ait pas de chiffres plus exacts. Elle espère, qu'avec la nouvelle loi, des chiffres plus précis soient rendus disponibles (voir ci-dessus création du groupe GRETA).

2.7. La complicité de l'infraction de la traite

La CCDH fait siennes les commentaires du Conseil d'Etat. Même si cette disposition n'a pas été incluse dans le projet de loi 5860, elle ne voit pas d'argument à ne pas l'inclure dans le présent projet de loi. Si, dans l'esprit du présent projet de loi, il s'agit de décourager la complicité et de renforcer la protection des victimes de la traite, la CCDH propose de donner davantage de visibilité à cet article en le plaçant directement en-dessous de l'art. 4 du projet de loi et d'en faire un nouvel article 5.

¹⁷ C. Rodesch, F. Rossler, *Cartographie de la prostitution au Luxembourg*, Ministère de l'Egalité des Chances et Croix-Rouge luxembourgeoise, juin 2007.

2.8. De l'intervention de justice dans certains cas de violence (art. 1017-13 et 1017-14)

Art. 1017-13. Contrairement aux avis du Conseil d'Etat et de la Chambre de Commerce, il est, d'après la CCDH, souhaitable qu'une procédure exorbitante du droit commun existe à l'initiative de la victime et en dehors d'une instance pénale.

L'argument tiré du fait que les articles similaires de la loi sur la violence domestique ne sont pas utilisés fréquemment n'est pas convaincant. La CCDH estime que les victimes doivent pouvoir agir de leur propre gré sans devoir faire l'objet des aléas d'une procédure pénale.

Art. 1017-14.

La présente disposition prévoit l'introduction d'un référé-protection dans le nouveau Code de procédure civile au profit des victimes, des témoins et des collaborateurs et collaboratrices des services d'assistance et des associations. Il est prévu que la demande soit formée au greffe par simple requête et que les dispositions de l'article 1017-2, alinéas 2 à 4 et des articles 1017-3 à 1017-6 s'appliqueront, ce qui permettra à la victime le recours à une procédure très rapide et peu coûteuse. Assurer la sécurité physique des victimes de la traite est une obligation pour les Etats parties à la Convention du Conseil de l'Europe en vertu, notamment, de l'article 28 de la Convention du Conseil de l'Europe.

Dans la même logique, le vote du projet de loi 5156 renforçant le droit des victimes d'infractions pénales et améliorant la protection des témoins permettant par exemple aux victimes de témoigner en conservant l'anonymat, peut renforcer les droits des victimes et des témoins dans le sens qu'il augmentera d'une part la punition de toute tentative d'intimidation et d'autre part renforcera ainsi la protection de la victime.

3. Recommandations

La CCDH propose:

- d'inclure les victimes ressortissantes d'un pays-tiers à l'exercice d'une activité salariée et/ou à la formation
- de réfléchir à la liste limitative de l'article 458 du Code Pénal et d'introduire la notion de secret professionnel partagé
- de réaliser un programme éducatif large et non-cantonné au système scolaire
- de maintenir l'infraction de complicité de la traite, mais de lui donner davantage de visibilité
- de maintenir finalement la procédure exorbitante dans certains cas de violence prévue actuellement par l'article 1017-13.

Luxembourg, le 16 mars 2009

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

Projet de loi 5986 relatif à l'accès des autorités judiciaires, de la Police et de l'Inspection générale de la Police à certains traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par des personnes morales de droit public et portant modification (1) du Code d'instruction criminelle et (2) de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police

**AVIS
03/2009**

En février 2008, la CCDH avait publié un avis sur le projet de loi 5563 relatif à l'accès des magistrats et officiers de la police judiciaire à certains traitements de données à caractère personnel des personnes morales de droit public et portant modification du Code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection Générale de la Police devenu loi le 22 juillet 2008.

Vu le caractère intrusif en matière de données à caractère personnel de cette loi, la CCDH avait d'emblée décidé d'assurer un suivi de sa mise en œuvre, d'autant plus qu'elle fut dès son entrée en vigueur en butte à des critiques virulentes venues des syndicats et de la hiérarchie de la police qui s'en prenaient aux clauses de protection, qui empêchaient la police d'avoir recours à des données essentielles pour effectuer normalement son travail à tous les niveaux, que ce soit au niveau administratif et des infractions qu'au niveau de ses enquêtes criminelles.

Au moment où la CCDH venait de se voir accordée en février 2009 un entretien par le Ministre de la Justice sur le suivi de cette loi, le gouvernement l'a saisie le 26 janvier 2009 du projet de loi 5986, qui se propose de modifier certaines dispositions de la loi du 22 juillet 2008. L'entretien qui eut lieu le 9 mars eut donc pour objet le suivi de la loi du 22 juillet 2008, entre autres par le biais de son amendement par le projet de loi 5986, projet qui est l'objet du présent avis.

L'approche de la CCDH

Suite à cet entretien, la CCDH se doit d'affirmer clairement qu'elle n'a pas une conception abstraite et théorique ou bien naïve du travail de la police ni du respect des droits de l'homme dans le cadre du travail des représentants de la loi.

C'est au contraire en tenant compte de la réalité sur le terrain et au nom des droits fondamentaux des citoyens qu'elle demande des mesures de protection des droits de l'Homme, car elle sait, comme le ministre, qu'il n'est pas toujours facile de trouver le juste équilibre entre la lutte contre la criminalité et le respect des droits de l'Homme.

Que propose ce projet de loi ?

1. un accès généralisé de la justice aux fichiers nommés dans l'article 48.24 du Code d'instruction criminelle et l'article 34.1. de la loi sur la Police et l'Inspection générale de la Police
2. un accès généralisé des officiers de police judiciaire (OPJ) et nouvellement des agents de police judiciaire (APJ) ainsi que du personnel administratif de la police aux fichiers en cause, dans la mesure où un tel accès reflète le travail policier et ses nécessités sur le terrain
3. idem pour l'Inspection générale de la Police (IGP)
4. la suppression de la limite des deux ans de peine privative de liberté pour les crimes, délits et infractions pour accéder aux fichiers
5. un retraçage de la consultation des fichiers

6. un rapport de l'autorité de contrôle qui devrait (cf. article 17.2 de la loi sur la protection des données) faire l'objet d'un rapport annuel à la Chambre des Députés sur les consultations.

Quelles garanties le projet de loi donne-t-il ?

1. une liste limitative des fichiers
2. l'obligation qu'il existe un lien direct entre les données personnelles et les faits qui ont motivé leur consultation
3. l'identification de celui qui consulte les fichiers
4. la traçabilité de la personne qui consulte, des informations consultées, le moment de la consultation et, selon l'exposé des motifs (p.6) les faits et les motifs qui ont mené à la consultation. Néanmoins, et la CCDH le souligne, les motifs ne doivent plus être inscrits de manière informatique, mais pourront seulement être demandés aux magistrats et agents de police (OPJ, APJ) a posteriori.
5. dans la loi votée et dans le projet de loi présentement soumis, il est explicitement rappelé à deux reprises qu'en cas de consultation de données à caractère personnel, le principe de « proportionnalité » est à respecter, au-delà de la stricte nécessité de consulter ces données.

D'emblée, la CCDH se doit de constater, nonobstant les garanties citées que le projet de loi 5986 veut introduire un accès général des personnels de la police aux fichiers nommés par la loi, « peu importe s'ils agissent sur base des pouvoirs propres ou sur instruction d'un magistrat. » (p. 9 du commentaire des articles).

La référence : l'article 8 de la CEDH

Sous cet angle, ce sont les droits protégés par l'art. 8 de la CEDH qui sont l'enjeu de ce projet de loi.

Pour rappel l'article 8 :

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

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

Quelques principes de la CCDH

La CCDH doit poser la question si le projet de loi 5986, mais surtout les conditions pratiques de sa mise en œuvre, mettent en jeu ce droit ou non.

Dans l'esprit du paragraphe 2 de l'art. 8, la CCDH réitère son principe retenu dans son avis de février 2008 qu'elle a tenu et tient toujours à marquer **sa compréhension pour la volonté du législateur de se doter de moyens plus efficaces** pour lutter contre la criminalité organisée et prévenir les actes terroristes (cf. p. 2 de l'avis de février 2008).

En même temps, la CCDH se doit d'être très **critique vis-à-vis d'une extension généralisée de l'accès de la police à l'ensemble des banques de données**. En février 2008, elle avait estimé que cette extension généralisée pourrait porter gravement atteinte au respect des droits fondamentaux et avait jugé que les pouvoirs donnés à la police étaient exorbitants (p. 3 de l'avis de février 2008). Ces pouvoirs restent exorbitants. La question est de savoir comment ils seront contrôlés et limités à des consultations nécessaires et proportionnelles de la part de la police dans le cadre de ses missions en accord avec l'art. 8 de la CEDH.

La CCDH était d'avis que l'accès aux banques de données à caractère personnel devrait être **limité aux policiers dans le seul exercice de leurs missions judiciaires exercées sous le contrôle de l'autorité judiciaire et l'accès aux différents fichiers dûment motivé, proportionnel et conditionnel** (p. 4 de l'avis de février 2008). Le projet de loi avait été à l'époque présenté comme un instrument de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Il n'avait jamais été l'intention de la CCDH de proposer des clauses qui limitent le travail administratif de la police, notamment sur les infractions ou d'autres types de poursuite, comme le commentaire des articles du projet de loi 5986 les cite abondamment.

Analyse article par article

Article 1 du projet

Point 1.1.

En ce qui concerne l'article 1 du projet de loi, la CCDH se rallie à l'avis du Conseil d'Etat afférent qui objecte que dans le texte proposé, « la prise d'empreintes digitales et de photographies par la Police ne serait plus subordonnée dans tous les cas à une décision du procureur d'Etat » et que « le procureur d'Etat est placé devant le fait accompli, et il ne lui restera guère d'autre choix que de marquer son accord », ce qui le conduit à la conclusion « qu'il n'y pas de raison objectivement valable qui justifierait l'adaptation de l'article 33,8 du Code d'instruction criminelle. »

Point 1.4.

La CCDH se rallie également à l'avis du Conseil d'Etat afférent qui pense qu'il est « pour le moins discutable de prévoir » que les empreintes digitales et les photographies prises sur ordre d'un juge d'instruction « pourront être traitées ultérieurement par la Police dans le cadre d'une banque de données policières » à des fins préventives. Pour cette utilisation ultérieure, il faudra également l'autorisation du juge d'instruction.

Article 2

Point 2.2.

Il s'agit de la partie-clé du projet de loi, puisqu'il confère un accès direct aux officiers de police judiciaire (OPJ), mais aussi aux agents de police judiciaire (APJ) et au personnel administratif de la Police à tous les fichiers mentionnés dans la loi. La levée de toutes les restrictions est due aux difficultés d'application des restrictions contenues dans la loi actuellement en vigueur, et qui rendaient notamment très difficile la poursuite de simples infractions au code de la route.

Même si la CCDH est d'accord avec les garanties théoriques mentionnées par la loi - proportionnalité, consultation liée à des faits précis, traçabilité - il faudra des garanties plus différenciées.

Même en adoptant une position « réaliste », la CCDH ne peut, à l'instar du Conseil d'Etat, approuver que le personnel administratif de la Police ait un accès à tous les fichiers mentionnés dans le projet de loi. L'accès direct aux fichiers devrait être proportionné, en ce qui concerne des fichiers spécifiques, aux compétences de la partie administrative du personnel de la Police.

Si on part de l'hypothèse réaliste qu'aucune loi ne peut garantir par elle-même, et malgré un certain nombre de critères, le principe d'un recours proportionnel aux consultations de fichiers, et si on part de la nécessité d'un recours proportionnel des OPJ et des APJ, et de manière plus limitée, du personnel administratif de la Police, aux fichiers mentionnés dans la loi, la meilleure garantie d'un recours proportionnel à ces fichiers passe à la fois par un contrôle efficace et par l'introduction d'une culture du respect des droits fondamentaux au sein de la Police.

Les événements des dernières années montrent que la Police n'est pas une institution sans failles, et ce à tous les échelons de sa hiérarchie. Il ne peut donc être question de se fier uniquement à des principes inscrits dans une loi qui confie à la Police des pouvoirs intrusifs dans la vie privée qui, s'il y a abus, risquent d'être plus qu'exorbitants.

Le contrôle du recours proportionnel d'une consultation individuelle se fait, selon le projet de loi, a posteriori :

1. en partant de la traçabilité des consultations
2. en demandant à la personne qui a consulté des fichiers « de s'expliquer sur les raisons de cette consultation » (commentaire des articles, p. 13), ce qui n'est pas mentionné dans la loi, mais peut en être déduit.

S'il semble plus que probable qu'un recours proportionnel à des fichiers est garanti au cours d'une constitution de dossier, cela est moins probable si cela n'est pas le cas.

La CCDH a demandé lors de l'entretien avec le Ministre de la Justice qui surveille, au niveau opérationnel, ce recours proportionnel, a priori et a posteriori, afin d'éviter des abus sur le terrain, notamment s'il n'y a pas de constitution de dossier après une série de consultations. La loi ne prévoit aucune inscription sur quelque support que

ce soit d'une consultation de fichier. Logiquement, ce n'est qu'à la mémoire seule des policiers, nécessairement défaillante, vu le nombre de consultations, qu'un contrôle devrait se fier. Dans la pratique cependant, lors de la consultation d'un fichier avant qu'il n'y ait un dossier, la police appelle le Centre d'intervention national (CIN) où toute consultation est enregistrée. Par ailleurs, les activités des policiers sont inscrites dans un journal des incidents de la police.

La CCDH pense que ces pratiques, qu'elle juge bonnes, devraient être mentionnées dans la loi ou le règlement qui gère les consultations de fichiers. De même, une procédure de contrôle de routine de ces consultations par la hiérarchie devrait être prévue, notamment à partir du journal des incidents de la police. Des briefings sur les bonnes et les mauvaises pratiques identifiées lors de ces contrôles et en relation avec les principes de proportionnalité et de nécessité pourraient être utiles pour induire une routine des consultations dans le respect de la loi. Le rapport de l'autorité de contrôle fondée sur l'art. 17¹⁸ de la loi sur la protection des données à caractère personnel prévu dans le projet de loi pourrait être dans ce cas bien documenté et servir de base à une culture des droits fondamentaux durable.

Point 2.3.

La CCDH se rallie aux conclusions du Conseil d'Etat qui veut limiter l'accès de l'IGP à l'Inspecteur général de la Police, aux membres de l'IGP issus du cadre supérieur de la Police.

¹⁸ **Art. 17. Autorisation par voie réglementaire**

(1) Font l'objet d'un règlement grand-ducal:

(2) Le contrôle et la surveillance des traitements mis en œuvre tant en application d'une disposition de droit interne qu'en application d'une convention internationale est exercé par une autorité de contrôle composée du Procureur Général d'Etat, ou de son délégué qui la préside, et de deux membres de la Commission nationale nommés, sur proposition de celle-ci, par le ministre.

L'organisation et le fonctionnement de l'autorité de contrôle font l'objet d'un règlement grand-ducal. L'autorité de contrôle est informée immédiatement de la mise en œuvre d'un traitement de données visé par le présent article. Elle veille à ce que ces traitements soient effectués conformément aux dispositions légales qui les régissent.

Pour l'exercice de sa mission, l'autorité de contrôle a un accès direct aux données traitées. Elle peut procéder, quant aux traitements effectués, à des vérifications sur place et se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à sa mission. Elle peut également charger un de ses membres à procéder à des missions de contrôle spécifique qui sont exécutées dans les conditions indiquées ci-dessus.

L'autorité de contrôle fait opérer les rectifications et radiations nécessaires. Elle présente chaque année au ministre un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission.

Le droit d'accès aux données visées au présent article ne peut être exercé que par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle. Celle-ci procède aux vérifications et investigations utiles, fait opérer les rectifications nécessaires, et informe la personne concernée que le traitement en question ne contient aucune donnée contraire aux conventions, à la loi et à ses règlements d'exécution.

Recommandations et remarques générales de la CCDH

1. La CCDH se rallie à l'avis du Conseil d'Etat que la prise d'empreintes digitales et de photographies par la Police doit rester subordonnée à une décision du procureur d'Etat» et qu'il n'y pas de raison objectivement valable qui justifierait l'adaptation de l'article 33,8 du Code d'instruction criminelle.
2. La CCDH se rallie également à l'avis du Conseil d'Etat afférent et rejette l'idée que les empreintes digitales et les photographies prises sur ordre d'un juge d'instruction pourront être traitées ultérieurement par la Police dans le cadre d'une banque de données policières » à des fins préventives sans autorisation du juge d'instruction.
3. La CCDH ne peut, à l'instar du Conseil d'Etat, approuver que le personnel administratif de la Police ait un accès à tous les fichiers mentionnés dans le projet de loi. Elle accepte, pour des raisons opérationnelles, et en fonction des garanties fournies, l'accès des APJ.
4. La CCDH se rallie au Conseil d'Etat et demande que l'accès de l'IGP à ces fichiers soit limité à l'Inspecteur général de la Police et aux membres de l'IGP issus du cadre supérieur de la Police.
5. Si la CCDH accepte la façon dont les garanties pour un recours proportionnel aux fichiers à caractère personnel ont été formulées, elle exige en contrepartie, au-delà de la traçabilité et de l'identification informatiques de ces consultations, un contrôle efficace de ces consultations au niveau opérationnel.
6. Ce contrôle devrait en fait passer par une reprise dans la loi des bonnes pratiques en vigueur dans la police,
 - a. comme l'inscription des consultations dans le journal d'incidents
 - b. comme le contrôle de routine de ces consultations par la hiérarchie opérationnelle, notamment s'il n'y a pas de constitution de dossier
7. Des briefings sur les bonnes et les mauvaises pratiques identifiées lors de ces contrôles et en relation avec les principes de proportionnalité et de nécessité pourraient être utiles pour induire une routine des consultations dans le respect de la loi et être un élément important d'une culture du respect des droits fondamentaux au sein de la Police.
8. Le rapport de l'autorité de contrôle basée sur l'art. 17 de la loi sur la protection des données à caractère personnel prévu dans le projet de loi pourrait être dans ce cas bien documenté et également servir de base à une culture des droits fondamentaux durable.
9. La CCDH exige également que le recours proportionnel aux fichiers fasse partie de la formation du personnel nouveau de la Police et de la formation permanente des policiers.

10. Lors de l'élaboration des projets de loi qui touchent à des droits de l'Homme et à des droits fondamentaux, les auteurs devraient, dans l'intérêt de la qualité des textes, chercher à mieux connaître les bonnes pratiques de nos partenaires européens et à ne pas légiférer dans la hâte.

Postscriptum

Il reste un sujet de mécontentement de la CCDH :

Ni dans la loi votée en juillet 2008, ni dans le projet de loi qui fait l'objet du présent avis, **la garantie de la confidentialité des informations émises par un demandeur de protection internationale dans le cadre du traitement de sa demande n'est garantie.**

La CCDH avait demandé dans son avis précédent et continue à demander à ce que l'accès à ces données soit limité aux seuls agents chargés de l'instruction de ces demandes, ce qui est par ailleurs prévu par la loi sur le droit d'asile et la loi sur l'immigration.

La CCDH avait mis en garde contre une violation de ces règles de confidentialité, par exemple à travers la transmission de données sur les demandeurs d'asile à des Etats tiers dans le cadre d'enquêtes sur la grande criminalité. La confidentialité est vitale dans le domaine de la demande d'asile et les Conventions internationales en vigueur doivent être respectées.

Les interlocuteurs de la CCDH au Ministère de la Justice ont confirmé que des données peuvent être transmises à des pays tiers, mais que cette transmission se fait sur base d'accords de coopération et d'entraide judiciaire. Selon ces interlocuteurs, le Luxembourg appliquerait les mêmes standards que ceux utilisés dans d'autres pays. Toutefois, le Luxembourg offrirait beaucoup plus de garanties que d'autres pays.

Dans ce cas, la CCDH, qui tient depuis le début de la discussion sur l'accès de la police aux données à caractère personnel, à marquer sa compréhension pour la volonté du législateur de se doter de moyens plus efficaces pour lutter contre la criminalité organisée et prévenir les actes terroristes, demande que le texte de la loi précise ces garanties en cas de transmission des données sur des demandeurs d'asile à des pays tiers, notamment dans le cadre de commissions rogatoires et d'enquêtes criminelles.

Luxembourg, le 31 mars 2009

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

Projet de loi 5947 portant création et organisation du Centre de rétention et modifiant (1) le Code de la sécurité sociale et (2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

**AVIS
04/2009**

Considération générales

La CCDH a été saisie le 5 décembre 2008 par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration pour aviser le projet de loi 5947 portant création et organisation du Centre de rétention et modifiant

1. le Code de la sécurité sociale,
2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

La CCDH est particulièrement attentive à la problématique de la rétention administrative de certaines catégories d'étrangers alors que la rétention touche directement au respect des droits fondamentaux de la personne et notamment au respect de sa dignité et de sa liberté.

La CCDH a déjà eu l'occasion d'exprimer à plusieurs reprises sa position de principe sur cette problématique. Elle rappelle son avis d'avril 2007 sur le projet de loi 5654 relatif à la création d'un centre de rétention, ainsi que son avis d'avril 2005 sur le projet de loi 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ou encore son avis d'avril 2003 sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière.

Sans revenir en détail sur sa position de principe, la CCDH tient toutefois à rappeler que compte tenu de la gravité de toute mesure de rétention en ce qu'elle constitue une privation de liberté et vise des personnes qui ne se sont a priori rendues coupables d'aucune infraction, il ne saurait y être pris recours qu'en cas de stricte nécessité¹⁹. La CCDH rappelle également que toute atteinte à la liberté individuelle d'une personne doit être strictement prévue et encadrée par la loi. Elle salue en ce sens le projet de loi sous avis.

La CCDH salue aussi le fait que la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008, ait diminué de deux mois (en la portant de six à quatre) la période maximale de rétention que le projet de loi initial prévoyait, mais regrette la détérioration de la situation par rapport au régime antérieur qui ne permettait une période de rétention que de trois mois maximum.

Elle exprime encore une fois son amertume par rapport à l'article 10 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, qui avait institué pour la première fois le principe de la rétention des demandeurs de protection internationale (en portant la durée de celle-ci dans certaines situations à douze mois).

Si la CCDH salue l'instauration d'une durée de rétention maximum plus courte pour les familles avec enfants, que celle prévue pour les autres retenus, elle considère cependant que cette durée ne devrait pas excéder 48 heures, plutôt que les 72 heures actuellement prévues.

¹⁹ Avis de la CCDH d'avril 2007 sur le projet de loi 5654 relatif à la création d'un centre de rétention.

A l'instar du UNHCR²⁰, la CCDH considère que la rétention des demandeurs de protection internationale est indésirable en soi et doit donc en toutes hypothèses constituer l'exception.

En tout état de cause, avant d'avoir recours à la rétention, il conviendrait d'envisager les mesures alternatives à celle-ci et chaque décision de rétention devrait être motivée par des considérations de nécessité, d'équité et de proportionnalité.

La CCDH tient encore à saluer le fait que certaines de ses propositions émises antérieurement ont trouvé/sont sur le point de trouver une suite, répondant au moins partiellement à ses recommandations. Il convient de signaler notamment :

- Le projet de construction d'un établissement distinct du centre pénitentiaire.
- Le choix du législateur de recourir à une loi et pas seulement à un règlement grand-ducal pour définir le régime de rétention.

A la lecture du texte du projet de loi, la CCDH tient à relever positivement les aspects suivants:

- Les références au respect de la dignité de la personne du retenu que ce soit par l'article 3 énonçant le droit au respect et à la protection de la dignité du retenu ou par l'article 8 et l'article 19-2 relatif aux fouilles corporelles effectuées par des personnes du même sexe que la personne retenue, ou encore par l'article 15 relatif aux contrôles de sécurité du visiteur.
- La référence au respect de la vie familiale (article 6-2 et 6-3).
- Le rappel de l'article 3 du principe du respect de l'intégrité physique et psychique et des convictions religieuses des personnes retenues.
- La prise en considération par l'article 20 du respect de l'origine culturelle des retenus, qui prévoit un régime alimentaire tenant compte, dans la mesure du possible, de leurs convictions religieuses.
- La garantie de l'article 22-4 du maintien des contacts avec les représentants des cultes, même en régime d'isolement.
- L'inscription dans la loi de garanties individuelles relatives à la vie privée du retenu, qu'il s'agisse du droit de disposer de ses affaires personnelles (article 10-1), du droit à la circulation (article 13-1), du droit à la libre correspondance (article 14-1), du droit de recevoir des visites (article 15-1), du droit de communiquer librement par téléphone (article 16-1).
- Le caractère fondamental attaché à l'encadrement psychosocial par l'article 1^{er} ainsi que les dispositions relatives à l'accueil du nouvel arrivant (article 7-1), celles concernant l'accès à une occupation ou à des activités culturelles, éducatives, récréatives, spirituelles (Article 12), ou encore celles relatives à l'accès à une bibliothèque (article 17-1).
- Les articles 27-1 et 30 relatifs à la composition du personnel qui doit comprendre notamment une quinzaine d'agents socio-éducatifs : psychologues, pédagogues, éducateurs, moniteurs, infirmiers, assistants sociaux). Le projet de loi insiste également sur la nécessité d'une formation spéciale du personnel pour bien assurer cet encadrement (article 1-1) et la mise en place d'une formation continue (article 28). La CCDH relève à cet

²⁰ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés : Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, Genève, 1999.

égard les progrès réalisés par rapport à ce que prévoyait l'exposé des motifs du projet de loi 5654 relatif à la construction d'un centre de rétention²¹.

La CCDH se demande toutefois s'il ne serait pas opportun de compléter le projet de loi en insistant davantage sur la prise en considération des besoins particuliers des groupes vulnérables, groupes qui ne sont pas spécifiés par le texte. Elle donne à penser que plusieurs types de personnes faisant l'objet d'une mesure de rétention sont susceptibles de former une population extrêmement vulnérable tels « les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés de mineurs et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle dont les besoins particuliers auraient été constatés après une évaluation individuelle de leur situation »²² ou encore les personnes malades ou les mères qui allaitent.

Comme l'article 11 de la proposition de directive portant réforme de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres²³ le préconise, la CCDH est persuadée que les mineurs non accompagnés ne devraient pas être retenus dans une structure fermée. Il en est de même des personnes pour lesquelles, au terme d'un examen individuel de leur situation, la rétention détériorait leur état de santé, physique, psychique et mentale.

Elle plaide à cet égard pour l'instauration, en amont de toute mesure de rétention, que celle-ci concerne un demandeur d'asile ou non, d'un mécanisme d'examen individuel de sa situation au regard de ces principes.

Dans son avis d'avril 2007 sur le projet de loi 5654 relatif à la construction d'un centre de rétention, la CCDH avait déjà souligné l'importance d'une formation du personnel adaptée aux spécificités d'un centre de rétention, qui tiendrait compte de la diversité culturelle, ethnique, religieuse et linguistique des retenus.

D'après l'actuel projet de loi, le contenu de la formation continue du personnel du centre est fixé par le directeur.

La CCDH est d'avis qu'il faut davantage de garanties et de transparence à ce sujet. Elle se réfère ici à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics²⁴, selon lequel « le contenu de la formation continue ne peut pas être fixé par le directeur » et propose que le contenu de cette formation soit fixé par règlement grand-ducal (cf. infra).

Par ailleurs, la CCDH relève que l'organisation structurelle du centre distingue entre plusieurs types d'unités : l'une réservée aux retenus ayant un comportement à risque, l'autre réservée aux familles. Des séparations sont aussi prévues pour les personnes de sexe opposé. La CCDH relève avec satisfaction que le texte répond

²¹ Loi du 24 août 2008 relative à la construction d'un centre de rétention.

²² Article 4 (1) du Règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale.

²³ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (recast), Brussels, COM(2008)815.

²⁴ Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés public du 10 février 2009.

ainsi au 11ème principe directeur du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le retour forcé²⁵, selon lequel il convient de prévoir pour les familles retenues préalablement à leur éloignement, des lieux d'hébergement séparés afin de préserver leur intimité. Elle regrette cependant la rédaction actuelle de l'article 6 (2) du projet selon lequel les partenaires non mariés de sexe opposé pourront être réunis, dans la seule mesure où ils seraient considérés comme partenaires au sens de la loi du 9 juillet 2004, alors que cette disposition n'aura inéluctablement aucun effet, les partenaires non mariés couverts par la prédite loi devant être autorisés à séjourner au Luxembourg.

La CCDH s'inquiète par ailleurs des pouvoirs qui sont abandonnés au directeur par le projet. En effet, à l'instar de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la CCDH relève qu'à plusieurs endroits (articles 2, 6 (4), 12, 15 (2), 16 et 17), le directeur du centre est investi du pouvoir d'édicter des règles générales d'exécution de la loi que l'article 36 de la Constitution réserve au règlement grand-ducal. Ce constat inquiète particulièrement la CCDH, alors que certaines de ces futures dispositions générales concernent directement des droits fondamentaux. Il apparaît dès lors nécessaire de revoir ces points en laissant le soin au règlement grand-ducal prévu à l'article 5 de les régler. La CCDH s'interroge par ailleurs sur le règlement d'ordre intérieur du centre, qui est seulement évoqué à l'article 7 (2), mais pour lequel aucune autre précision n'est donnée dans le texte.

En ce qui concerne les décisions individuelles que le directeur est autorisé à prendre, la CCDH constate qu'aucun droit de recours n'est prévu contre celles-ci, mis à part les décisions portant sanctions disciplinaires (l'avertissement, l'exclusion du bénéfice du pécule journalier et l'isolement ; article 22). Afin d'éviter toute ambiguïté, il est indispensable que le texte prévoit une disposition générale qui poserait le principe du droit au recours contre toute décision individuelle du directeur portant préjudice, et notamment celles prévues aux articles 2(2) (la rétention isolée qui ne constitue pas une sanction disciplinaire), 14 (2) (le contrôle de la correspondance), 15 (2) (les restrictions à la fréquence et à la durée des visites lorsqu'elles sont décidées « pour des raisons disciplinaires ou dans l'intérêt de la sécurité du Centre »), 15 (6) (surveillance des visites), 16 (2) (surveillance des communications), 19 (1) (les fouilles corporelles, qui devraient en plus se fonder sur l'existence d'indices susceptibles de la justifier). Dans ce contexte, la CCDH se rallie à la position de l'UNHCR et invite le législateur à exiger que notamment cette procédure soit expliquée aux retenus dans une langue qu'ils comprennent.

En ce qui concerne les sanctions disciplinaires en tant que telles (articles 21 et 22), la CCDH pense nécessaire de préciser les voies de recours offertes aux personnes concernées et propose, à l'instar de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, d'instaurer un recours en réformation devant le Tribunal administratif statuant dans un délai très court (et non pas « dans les formes et délais ordinaires »).

²⁵ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : Vingt principes directeurs du sur le retour forcé, septembre 2005.

Par ailleurs, pour ce qui est plus particulièrement de la sanction disciplinaire d'isolement, la CCDH relève que cette sanction est moins encadrée qu'en matière de détention, sans que cette différence de traitement ne soit pour autant justifiée.

Ainsi, en ce qui concerne la sanction disciplinaire de la mise en cellule de punition prévue à l'article 197 (10) du règlement grand-ducal du 24 mars 1989 concernant l'administration et le régime interne des établissements pénitentiaires, le directeur est tenu d'en aviser immédiatement le Procureur Général d'Etat, qui peut décider de surseoir à son exécution (i). De plus, le règlement précise que cette mesure est impérativement accompagnée de l'avis d'un médecin qui certifie que l'état de santé du détenu lui permet de supporter une telle mesure (ii). Le détenu est également suivi médicalement tout au long de son placement en cellule de punition, à raison de 2 visites par semaine (iii).

Concernant le placement d'un détenu en régime cellulaire strict à titre de sanction disciplinaire, l'article 11-1 de la loi du 26 juillet 1986 relative à certains modes d'exécution des peines privatives de libertés réserve cette décision au Procureur Général d'Etat et non au directeur (iv) et l'article 12 de la prédite loi assortit par ailleurs cette décision d'un avis obligatoire conforme d'une commission spéciale.

La CCDH regrette que des mesures similaires aux mesures i à iv à vocation protectrice des droits des détenus, ne soient pas prévues en matière de rétention et invite le législateur à insérer de telles garanties dans le projet de loi sous avis.

En ce qui concerne les pouvoirs du directeur qui lui seraient confiés de par la qualité d'officier de police judiciaire que le projet prévoit de lui attribuer (article 26 (2)), la CCDH rejoint encore la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics lorsqu'elle déclare que « il convient de ne pas investir les responsables du Centre de rétention de ces compétences redoutables dans l'exercice de leurs fonctions dirigeantes ». Pour reprendre l'exemple de la Chambre, il n'est pas admissible que le responsable et le chef du centre habilité à sanctionner un retenu, puisse dans ce même contexte, dresser un procès-verbal dont la teneur ne pourra pratiquement jamais être contradictoirement discutée par la personne concernée.

L'article 24 du projet de loi interdit au personnel « (...) de se livrer sur les détenus à des actes de violence, à des actes de torture ou à des actes constitutifs de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants. (...) ». Le projet de loi ne définit pas de contrôle externe du centre de rétention. La CCDH se réfère ici à son avis du 18 novembre 2008 sur le projet de loi 5849 portant approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York le 18 décembre 2002 et (2) modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

En effet, le Protocole facultatif à la Convention contre la Torture prévoit la création d'un Mécanisme national de Prévention (MNP). Ce MNP vise à prévenir la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants par des visites sans préavis dans tous les lieux de détention ainsi que d'autres formes de surveillance. D'après le projet de loi 5849, le rôle de contrôleur des lieux de détention est confié au Médiateur. Parmi les lieux énumérés par le projet de loi 5849, figure le centre de rétention. Or, le projet de loi sous avis ne fait aucune référence à ce Mécanisme

national de Prévention ni à tout autre organe de contrôle externe. La CCDH souligne l'importance de ce « regard extérieur » tel que prévu par le projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention contre la Torture et invite le législateur à introduire une disposition dans le projet de loi 5947 garantissant les visites du MNP au Centre de rétention.

Luxembourg, le 31 mars 2009

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

Projet de loi 5848 portant modification (1) de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, (2) du Livre premier, Titre X, Chapitre 1^{er} du Code civil et (3) de l'article 1046 du Nouveau Code de procédure civile

**AVIS
05/2009**

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 Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a été saisie par le Gouvernement pour émettre un avis sur le projet de loi 5848 portant modification:

1° de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;

2° du Livre premier, Titre X, Chapitre 1er du Code civil;

3° de l'article 1046 du Nouveau Code de procédure civile.

Article 1

La CCDH se fait sienne les commentaires du Conseil d'Etat relatifs à l'article 1^{er} du présent projet de loi. En effet, la CCDH estime qu'il est important que les enfants puissent être assistés à tout moment.

Par ailleurs, elle a quelque mal à saisir la signification du terme « impliqué » à l'alinéa 5 du paragraphe (1). Il peut en effet y avoir des dossiers pré- ou post-contentieux où le mineur n'est pas directement impliqué mais tout de même concerné (ex. procédure de divorce, consentement mutuel).

Ainsi la CCDH propose-t-elle de modifier le cinquième alinéa du paragraphe (1) comme suit : « Dans toutes les procédures concernant un mineur d'âge, le bénéfice de l'assistance judiciaire lui est accordé ... »

Articles 2 à 4

S'agissant de la modification des articles 388 (1) et 388 (2), la CCDH se pose la question de l'utilité d'avoir autant de juges compétents de prendre des décisions. Le justiciable a dû mal à se retrouver dans toutes ces procédures, qui ne fonctionnent pas de la même façon, ni avec les mêmes délais. Ne serait-il pas plus opportun de changer le système dans le sens d'une amélioration des services et de garantir ainsi également des délais raisonnables ?

La CCDH recommande donc qu'une juridiction unique soit compétente pour trancher tous les conflits concernant les enfants et les conflits familiaux, avec l'unification des procédures, à l'instar du juge aux affaires familiales français.

Luxembourg, le 31 mars 2009

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

Projet de loi 5830 organisant l'aide sociale

**AVIS
06/2009**

1. Introduction

Architecture de la législation dans le domaine de l'action sociale

Il y a lieu de se rappeler l'architecture actuelle de la législation sur fond duquel s'insérera la réforme de l'aide sociale au Luxembourg.

La loi sur le **domicile de secours** date du 28 mai 1897. À part des services d'aide matérielle, les Offices sociaux fournissent des services d'aide et de consultation sociale par le recours à des assistant/e/s sociaux/les. Le fonctionnement des Offices sociaux est réglé par les dispositions de la **loi communale du 13 décembre 1988**. Ainsi les actes délibérés par la Commission administrative sont-ils soumis à l'avis du Conseil communal. Les budgets et les comptes de gestion sont soumis à l'approbation du Conseil communal et du ministre de l'Intérieur. Les Offices sont souvent pour la personne en détresse une adresse de proximité pour trouver secours. La proximité de l'Office social avec les services communaux, leur travail en réseaux avec les organisations et services sociaux en fait un interlocuteur privilégié de détection des besoins de l'individu.

Au cas où une personne n'a pas droit au revenu minimum garanti, parce qu'elle ne remplit pas les conditions prévues par la loi, elle peut s'adresser à l'office social de sa commune de résidence pour demander un secours financier unique ou régulier. L'appréciation du bénéfice à telle aide revient à l'organe de l'office social. La décision ne doit pas être motivée. Actuellement il n'y a pas de recours prévu dans la loi sur le domicile de secours tel que dans le cadre de la loi sur le revenu minimum garanti.

La loi **ASFT**²⁶ de 1998 règle la collaboration entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Cette loi a eu le mérite d'introduire des procédures transparentes dans la définition des besoins sociaux au niveau national et d'arrêter les modalités de financement des associations sur base de critères déterminés clairement dans le cadre de la convention signée entre le Ministère concerné et l'association.

La CCDH estime utile de reproduire ci-dessous les principales dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et de la Charte sociale européenne en matière de sécurité sociale et d'aide sociale. Il est utile de considérer le lien entre la sécurité sociale et l'aide sociale, alors que des personnes momentanément sans ressources notamment par la perte d'emploi (et donc d'affiliation à la sécurité sociale), peuvent être acculées à s'adresser à l'Office sociale pour une aide.

Références

Les droits sociaux font toujours problème en termes de référence à des textes juridiquement contraignants.

²⁶ Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi ASFT (activités sociales, familiales et thérapeutiques).

La CCDH s'estime compétente pour émettre un avis sur le projet de loi sur l'aide sociale, dans la mesure où elle est convaincue que les droits sociaux et économiques soutiennent les droits civils et politiques - et inversement.

Comme le dit le commissaire aux droits de l'Homme, Thomas Hammarberg, « cette vérité n'est pas toujours reconnue dans certains pays parmi les plus riches ».

Les droits économiques et sociaux sont inclus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.

Bien que la **Déclaration universelle des droits de l'homme** ne soit pas juridiquement contraignante, il est nécessaire de citer dans notre contexte son article 25.1. :

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Au Conseil de l'Europe deux traités distincts ont été adoptés : la Convention européenne des Droits de l'Homme pour les droits civils et politiques et la Charte sociale européenne pour les droits sociaux et économiques.

Thomas Hammarberg souligne à ce sujet : « Toutefois, l'interdépendance entre ces derniers a été reconnue par leurs organes de contrôle respectif, et tous deux soulignent l'indivisibilité des différents droits de l'homme. » Et il continue : « L'expérience a démontré que cette indivisibilité des droits est plus qu'une théorie. Les droits civils et politiques peuvent difficilement être exercés par des personnes dont les droits économiques et sociaux sont niés. Si quelqu'un est obligé de passer tout son temps à essayer de trouver des moyens de survie, cette personne est en réalité empêchée de participer à la vie publique. »

Le Luxembourg a ratifié la **Charte sociale européenne de 1961** en 1991, donc 30 ans après l'avoir signée.

Dans cette Charte, il est dit **dans l'article 13** que les parties contractantes s'engagent « à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-ci par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité sociale, puisse obtenir une assistance appropriée et, en cas de maladie, les soins nécessités par son état. »

L'**article 14** traite du droit au bénéfice des services sociaux et dit que,

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à bénéficier des services sociaux, les Parties contractantes s'engagent :

- 1. à encourager ou organiser les services utilisant les méthodes propres au service social et qui contribuent au bien être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ainsi qu'à leur adaptation au milieu social ;*
- 2. à encourager la participation des individus et des organisations bénévoles ou autres à la création ou au maintien de ces services.*

Le Charte sociale révisée de 1996 contient à l'article 30 un droit spécifique à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale:

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

- a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;*
- b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.*

Le Luxembourg a signé cette Charte en 1996, mais ne l'a cependant pas encore ratifiée.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui devrait devenir juridiquement contraignante en cas de ratification du traité de Lisbonne, contient quant à elle un article 34 qui est explicite en matière de droit à l'aide sociale :

Sécurité sociale et aide sociale

1. L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.
2. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.
3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

2. Le projet de loi

Le présent projet de loi sous avis compte réformer l'aide sociale afin de mettre « *fin au potentiel d'arbitraire incompatible avec un état de droit, démocratique et épris de justice sociale...* ». Certaines communes du pays ayant développé une pratique administrative de politique sociale plus structurée et plus généreuse que d'autres, ces communes font fonction d'aimant social dans le sens que des personnes en risque de précarité s'orientent vers ces communes et quittent les communes qui pratiquent une politique sociale plus restrictive et exclusive. Le projet de loi redressera ce déséquilibre entre les communes et rendra possible un équilibre plus juste de prise en charge des populations ou groupes-cible à risque.

Le droit à l'aide sociale

L'article 1^{er} énonce le droit à l'aide sociale devant permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par cet énoncé sur la dignité de la personne, les auteurs du projet de loi placent l'aide sociale dans le cadre d'un renforcement des droits sociaux entendus comme des droits fondamentaux, ce que la CCDH ne peut que saluer.

A cet égard, la CCDH doit signaler que si l'article 11.5 de la Constitution luxembourgeoise dit que « la loi organise la sécurité sociale, la protection de la santé », la Constitution ne fait pas référence à l'aide sociale.

Alors que la sécurité sociale est organisée par la loi, en l'occurrence le code des assurances sociales, l'aide sociale trouve sa codification principalement au niveau de la loi sur le domicile de secours de 1897 et la loi sur le revenu minimum garanti de 1986.

La loi sur le **revenu minimum garanti de 1986** a instauré un droit au revenu minimum garanti pour la personne avec la fixation de forfaits spécifiques à des situations de communauté de vie déterminées et avec des procédures précises. La personne se voyant refuser le revenu minimum garanti dispose d'un droit de recours devant les juridictions de la sécurité sociale, à savoir le conseil arbitral des assurances sociales et le conseil supérieur.

La CCDH salue le fait qu'à travers ce projet de loi, il soit envisagé de créer un droit à l'aide sociale pour la personne. Le projet de loi fait sortir l'aide sociale d'une pratique paternaliste souvent arbitraire et lui confère le statut d'un droit.

Les articles 2 et 3 spécifient l'objectif et les modalités de l'aide sociale.

L'article 2 précise que l'aide sociale vise à assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin les biens de première nécessité. La CCDH propose d'ajouter « *avec l'objectif d'aider la personne à gagner en autonomie* ».

et l'accompagner dans son insertion dans la société ». Cette ajoute est à lire en fonction de l'intitulé de l'article 2. Si l'objectif immédiat de l'aide sociale peut être l'urgence (éviter la coupure d'électricité, avance d'un loyer en cas de chômage), dans d'autres situations l'aide sociale s'insérera dans un projet de moyenne ou longue durée. **Des personnes ou familles présentant plusieurs caractéristiques fragilisant leur insertion sociale peuvent avoir besoin d'une aide sociale plus personnalisée et plus longue dans la durée.**

L'article 2 précise que l'aide sociale intervient à titre subsidiaire. Le législateur veut maintenir le paradigme caractérisant l'aide sociale comme un filet censé amortir la déchéance sociale de personnes à risque. Cette précision a son utilité dans la responsabilisation de la personne elle-même ; un des rôles de l'assistant/e social/e est celui de faire comprendre à la personne son propre intérêt à garder et/ou gagner son autonomie.

S'il est vrai que l'aide sociale doit être un droit pour la personne dans le besoin, il faut aussi savoir que la personne doit garder le droit de ne pas accepter l'aide sociale.

Le Comité européen des Droits sociaux²⁷ estime que l'assistance doit être « appropriée » c.à.d. permettre de mener une vie décente et de couvrir les besoins essentiels de l'individu. La CCDH renvoie à ce sujet au modèle de calcul du seuil de risque de pauvreté par Eurostat. Suivant le même comité, l'assistance sociale doit être octroyée tant que dure la situation de besoin. Sous réserve de la participation à une formation ou de l'acceptation d'un emploi le droit à l'assistance sociale doit être exclusivement subordonné au critère de nécessité et la disposition de ressources suffisantes doit être le seul critère permettant de refuser, suspendre ou réduire l'assistance.

L'article 3 dispose que l'accord de l'aide « peut » être assorti d'un contrat. La CCDH accueille positivement le caractère non-obligatoire du contrat. En effet, il est recommandable de faire émerger le sens d'un contrat du constat fait dans le cadre de la relation établie entre la personne et l'assistant/e social/e. Dans certaines situations, il n'est pas réaliste de vouloir établir un tel contrat (illettrisme, certaines maladies,...).

La CCDH propose de ne pas prévoir de règlement grand-ducal spécifique à ce sujet et d'inclure le caractère non-obligatoire et les modalités du « contrat » dans le règlement grand-ducal devant spécifier les méthodes du travail social. Suivant les méthodes du travail social, c'est sur base d'un diagnostic social que sont définies l'intervention sociale et les modalités d'intervention sociale.

²⁷ Comité européen des droits sociaux, Charte sociale européenne, p. 108, article 13.

Les ayants droit

L'article 4 définit les ayants droit et prononce certaines exclusions qui sont motivées par l'existence de dispositions spécifiques pour ces catégories de personnes.

La CCDH comprend l'exclusion des demandeurs de protection internationale du bénéfice de l'aide sociale, alors qu'ils disposent d'un régime de protection spécifique et effectif mis en place par la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et son règlement grand-ducal d'exécution.

Ainsi la loi modifiée du 5 mai 2006 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile crée-t-elle un droit à une aide sociale en faveur des demandeurs d'asile. Tel droit n'existe pas pour les luxembourgeois et étrangers séjournant légalement et régulièrement au Grand-Duché.

La loi sur l'immigration prévoit qu'une personne peut exceptionnellement être autorisée à entrer dans le pays et y séjourner sur base d'un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins. La CCDH propose de laisser à l'appréciation de l'Office social d'intervenir en cas de besoin.

Cette même loi règle la situation de l'élève ou l'étudiant étranger qui s'établit au Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles. Jusque-là la pratique administrative de certains Offices sociaux était de laisser à l'appréciation des assistant/e/s sociales/aux l'assistance occasionnelle des personnes momentanément dans le besoin. De même la prise en charge de l'affiliation à la caisse de maladie était une pratique courante. La CCDH propose de laisser à l'appréciation de l'Office social d'intervenir en cas de besoin.

Tout en approuvant cette exclusion, la CCDH invite le législateur à réfléchir à la possibilité, pour les offices sociaux, d'accorder l'aide sociale aux victimes de la traite des êtres humains, selon le principe de subsidiarité déjà évoqué.

L'aide sociale prévue pour une personne qui a fait l'objet d'une détention préventive ou d'une peine privative de liberté pour le cas où cette personne bénéficie d'un congé pénal supérieur à un mois est motivée par la fait que l'activité rétribuée en prison ne permettrait pas de survivre dignement jusqu'au premier salaire. La CCDH tout en saluant le bien-fondé de cette exception s'interroge sur la faisabilité de telle mesure. Une alternative serait que le service social de l'Administration pénitentiaire ainsi que le Service central d'assistance sociale (SCAS), gardent le droit d'initiative pour faire la demande ensemble avec la personne concernée.

L'Office social

La CCDH ne peut que saluer la création d'Offices sociaux dans les communes qui n'en avaient pas jusque-là.

L'article 6 définit la création des offices sociaux pour les communes qui n'en ont pas encore et fixe le seuil à 6000 habitants au moins.

Les missions de l'Office

L'article 7 définit les missions du service qui se déduisent de l'objectif du service :

- assurer à la personne ou à la communauté de personnes dans le besoin les biens de première nécessité
- aider la personne à gagner en autonomie et l'accompagner dans son insertion dans la société

La CCDH recommande cependant que par une réécriture et une fusion des articles 7 et 9 du projet de loi, un lien direct soit établi, tel qu'il se dégage de la pratique des services sociaux, entre la mission du service et l'intervention sur base de méthodes du travail social, à l'instar du lien entre les articles 13 et 14 de la Charte sociale européenne.

Le règlement grand-ducal mentionné à l'actuel article 7 reprendrait non seulement le détail des missions du service, mais également les méthodes du travail social qui sont notamment l'entretien individuel, l'établissement d'une enquête sociale et le diagnostic social, la visite à domicile, l'accompagnement social, le contact avec les institutions et services spécifiques. Le « contrat » tel que stipulé à l'article 3 serait mentionné dans ce règlement grand-ducal comme un des instruments pouvant le cas échéant être retenu.

La loi communale du 13 décembre 1988 est applicable aux offices sociaux. Les actes délibérés par la Commission administrative sont soumis à l'avis du conseil communal. Les budgets et les comptes de gestion sont soumis à l'approbation du Conseil communal et du ministre de l'Intérieur. La CCDH recommande de se fonder sur les textes existant en la matière (loi communale, loi sur les établissements publics) pour définir les organes de gestion et de direction.

La CCDH approuve le fait que le projet de loi veut de prévoir comme personnel du service « au moins un/e assistant/e social/e ». En effet, cette profession est une profession de santé définie par la loi de 1992 et formée aux techniques de diagnostic et de l'enquête sociale. La CCDH est d'avis qu'il doit rester dans la compétence de l'Office social et du conseil communal de fixer le nombre de postes d'assistant/e/s sociaux/les à pourvoir. Il serait utile de prévoir la présence d'un assistant/e social/e aux séances du conseil d'administration, avec voix consultative.

La CCDH salue l'importance fondamentale attachée au secret professionnel de toutes les personnes intervenant dans cette matière.

Les ressources financières du service

Les procédures actuellement en vigueur dans le cadre des Offices sociaux de Luxembourg et Esch-sur-Alzette par exemple sont bien rodées et ont fait preuve d'efficacité ! La CCDH propose de maintenir les procédures actuelles comme base de financement permettant aux communes de garantir l'accès à l'aide sociale.

De la procédure

Les articles 25, 26 et 27 donnent des précisions quant à la nouvelle procédure qui doit être instaurée dans les Offices sociaux à créer par les communes et qui est censée créer un droit à l'aide sociale transparent et accessible. Un règlement grand-ducal devra fixer les procédures en rapport avec le dépôt et le traitement d'une demande. Il déterminera les modalités d'établissement et le contenu minimal des dossiers ainsi que, le cas échéant, des contrats d'aide qui pourraient éventuellement être conclus.

L'existence d'un droit et l'accès à un droit sont deux choses bien différentes. Jusqu'à là, le Luxembourg ne connaissait pas le droit à l'aide sociale, mais la pratique de certains Offices sociaux permettait un accès rapide, efficace et non bureaucratique à des secours financiers ou autres. Ainsi est-il pratique courante à la Ville de Luxembourg et à Esch-sur-Alzette que des secours financiers sont accordés dans deux, trois jours.

La CCDH approuve le contenu de l'article 27 qui introduit une procédure de recours identique à celle qui existe pour d'autres litiges en matière de sécurité sociale et de revenus de remplacement (indemnités de chômage, RMG, revenu pour personnes handicapées...).

Le Comité européen des Droits sociaux affirme que le droit à l'assistance doit constituer un droit individuel établi par la loi et être assorti d'un droit de recours. L'organe de recours, s'il n'est pas requis que ce doit être un tribunal appartenant au système judiciaire du pays, doit pourtant avoir un rôle juridictionnel et avoir pour compétence de trancher, sur base de normes de droit, toute question relevant de sa compétence, et de rendre des décisions contraignantes.

Du secours humanitaire

Selon l'article 28., l'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi. Le CCDH salue que les auteurs du projet de la loi aient envisagé cette possibilité.

Recommandations :

1. La CCDH salue que le projet de loi sur l'aide sociale, en se référant à la dignité de la personne humaine, place l'aide sociale dans le cadre d'un renforcement des droits sociaux entendus comme des droits fondamentaux.
2. La CCDH salue le fait qu'à travers ce projet de loi, il soit envisagé de créer un droit à l'aide sociale pour la personne.
3. La CCDH ne peut que saluer la création d'Offices sociaux dans les communes qui n'en avaient pas jusque-là.
4. La CCDH demande que les procédures efficaces se basant sur le recours à un service social qualifié et en nombre soient maintenues et développées.
5. La CCDH voudrait que les Offices sociaux puissent garder la compétence d'apprécier, sur base d'un diagnostic social, si une aide est décidée pour les personnes rentrant dans le cercle des personnes exclues par l'article 4
6. La CCDH voudrait que la définition du contrat non-obligatoire soit incluse dans le règlement grand-ducal relatif aux missions et méthodes du service social de l'Office social.
7. La CCDH salue l'importance fondamentale attachée au secret professionnel de toutes les personnes intervenant dans cette matière.
8. La CCDH approuve le contenu de l'article 27 qui introduit une procédure de recours identique à celle qui existe pour d'autres litiges en matière de sécurité sociale et de revenus de remplacement (indemnités de chômage, RMG, revenu pour personnes handicapées...).

Luxembourg, le 3 avril 2009

Partie II : Communiqués de la CCDH

Désignation de Monsieur Jean-Paul Lehnars comme président et Messieurs Roby Altmann et Olivier Lang comme vice-présidents de la Commission

Les membres de la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH), créée par la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission Consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, ont désigné lors de leur réunion plénière du 19 janvier 2009, pour un mandat de cinq ans, Monsieur **Jean-Paul Lehnars comme président** et **Messieurs Roby Altmann et Olivier Lang comme vice-présidents** de la Commission.

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. Dans le cadre de son fonctionnement, la CCDH examine librement, soit sur saisine du Gouvernement soit sur auto-saisine, toute question de portée générale qui concerne les droits de l'Homme au Luxembourg. La Commission s'adresse directement à l'opinion publique par l'intermédiaire de la presse et entretient une concertation avec d'autres organes, juridictionnel ou non, ayant pour objet la promotion et la protection des droits de l'Homme.

Les dossiers actuellement traités par la CCDH sont, entre autres, la traite des êtres humains, les demandeurs d'asile, l'aide sociale, l'éducation aux droits de l'Homme et la formation de la police en matière de droits de l'Homme. Par ailleurs, CCDH fait le suivi de ses avis, notamment en ce qui concerne la situation des mineurs en prison, les conditions de vie des demandeurs d'asile ainsi que les développements dans le domaine de la psychiatrie.

La CCDH entend renforcer ses relations et sa coopération avec la société civile ainsi qu'avec d'autres institutions tel que le Médiateur, l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK), le Centre pour l'Egalité de Traitement (CET) ou encore la Commission nationale pour la Protection des Données (CNPD).

Tel qu'annoncé en 2008, la CCDH compte pouvoir réaliser, en 2009, son projet d'une Maison des Droits de l'Homme au Luxembourg qui regrouperait la CCDH, l'ORK et le CET.

Luxembourg, le 19 janvier 2009

Nouvelles responsabilités pour la CCDH au niveau européen et international

Lors de la 22ème session du CIC (Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme), qui s'est déroulée au Palais des Nations à Genève du 23 au 27 mars 2009, la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) a été élue comme un des 4 membres du comité européen de coordination des institutions nationales de droits de l'Homme (CEC), pour un mandat de 2 ans renouvelable. En tant que membre du CEC, elle fait partie du Bureau du CIC qui est composé de 16 représentants (4 par groupe de continent).

La CCDH était représentée à Genève par son président Jean-Paul Lehnens et sa secrétaire Fabienne Rossler.

Luxembourg, le 1^{er} avril 2009

Le groupe européen des institutions nationales de Droits de l'Homme demande à ce que le Programme de Stockholm renforce les droits humains des personnes non-éloignables

A l'occasion de la réunion du Conseil « Justice et Affaires Intérieures » à Luxembourg, le 23 octobre, et de la dernière étape du processus de négociations entre les Etats membres, le groupe européen des institutions nationales des droits de l'Homme demande à ce que le Programme de Stockholm renforce les droits humains des personnes « non-éloignables », c'est-à-dire des étrangers qui sont en situation irrégulière quant à leur résidence en Europe, mais qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays pour des raisons légales ou pratiques et se retrouvent par conséquent dans une situation de vide juridique prolongé, sans accès adéquat à la protection de leurs droits fondamentaux.

Les institutions nationales des droits de l'Homme saluent l'intérêt de la Commission européenne pour cette catégorie de personnes, ce point étant fixé à l'ordre du jour du Programme de Stockholm. Ce programme établira les pierres angulaires de la politique européenne 2010-2014 « Justice et Affaires Intérieures » et sera adopté par les Etats membres lors du Sommet de décembre 2009. Dans son communiqué de juin 2009 sur le Programme de Stockholm, la Commission européenne a écrit : « Les mesures de rapatriement se révèlent bien trop souvent impossibles du fait d'obstacles légaux ou pratiques. » Selon la Commission, l'Europe devrait « en l'absence de règles claires, considérer la possibilité d'établir des standards communs pour prendre en charge les immigrés en situation illégale qui ne peuvent pas être éloignés. »

Des raisons multiples peuvent expliquer l'impossibilité d'éloigner un étranger. Le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des traitements inhumains, tels que consacrés par la Convention européenne des droits de l'Homme, prohibent les éloignements conduisant à la mort ou la maladie. La protection de la vie privée et familiale peut également faire obstacle à une mesure d'éloignement. En outre, concernant par exemple les mineurs non accompagnés, des clauses de la Convention sur les droits de l'enfant peuvent empêcher une expulsion. L'impossibilité d'éloigner une personne peut encore être due à des situations dans lesquelles des éléments de fait font obstacle à l'éloignement : en cas de non-identification de l'étranger (les autorités compétentes, pour communiquer son identité ou les documents de voyage, ne sont pas en mesure ou ne veulent pas s'exécuter ou n'existent pas), ou encore en cas d'absence de moyen de transport.

Malgré les obligations générales qui pèsent sur les Etats membres en matière de droits humains pour l'ensemble des personnes résidant sur leurs territoires, il existe de vastes différences au sein de l'Europe en ce qui concerne le statut des personnes non-éloignables et leur accès aux droits fondamentaux. Alors que dans certains pays, les personnes non-éloignables pourront être traitées différemment selon la raison ou la durée de l'impossibilité d'éloignement, elles seront traitées de la même

manière dans d'autres pays. Généralement, ces personnes n'ont pas d'accès ou un accès limité aux droits fondamentaux, tels que le droit à la santé, au logement, à l'alimentation, à l'éducation, à un travail. Les personnes non-éloignables, nonobstant les particularités propres à chaque cas, ont en commun d'être en situation irrégulière et de ne pas avoir de réelle perspective d'obtenir un statut régulier de résident en vertu de la loi nationale ou des mécanismes de protection internationale. Ainsi n'ont-elles fréquemment pas de statut du tout dans leur pays de résidence.

Le groupe européen des institutions nationales des droits de l'Homme regrette l'actuelle absence de réglementation générale en matière de personnes non-éloignables dans la législation européenne.

L'Union européenne est fondée sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme et de la loi. De plus, tous les Etats membres sont parties d'un nombre important de traités relatifs aux droits de l'Homme applicables en matière de personnes non-éloignables. Les droits de l'Homme s'appliquent à tous les êtres humains, qu'ils remplissent ou non les prérequis pour avoir une résidence légale.

Le groupe européen des institutions nationales des droits de l'Homme exhorte par conséquent les Etats membres à inclure la problématique des personnes non-éloignables dans le Programme de Stockholm. Le non-éloignement ne devrait pas être traité comme un vulgaire phénomène temporaire. L'expérience montre que des personnes peuvent rester non-éloignables pendant une très longue période, parfois même des années, voire des dizaines d'années. La plupart de ces personnes n'ont aucune perspective de retour dans leur pays d'origine, du fait de raisons indépendantes de leur volonté. Elles peuvent en outre avoir des liens familiaux, économiques et sociaux dans leur pays de résidence. La législation européenne devrait par conséquent renforcer les droits fondamentaux de ce groupe et inclure les droits humains tels que les droits à l'éducation, la santé, à un logement et une alimentation adéquats et au travail. Ce cadre légal devrait également prévoir la possibilité d'obtenir une résidence légale.

Le groupe européen des institutions nationales pour les droits de l'Homme est un réseau régional des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, accrédité par les Nations Unies sur base des Principes de Paris. Le groupe vient de publier une prise de position commune concernant les personnes non-éloignables, rédigées par le réseau d'experts en matière de migration européenne et de problèmes d'asile, membres des institutions nationales des droits de l'Homme, coordonné par l'Institut allemand des droits de l'Homme et le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Luxembourg, le 21 octobre 2009

Partie III : Autres activités de la CCDH en 2009

III.1. Niveau national

III.1.1. Statut de la CCDH

Règlement d'ordre interne

En 2009, la CCDH s'est dotée d'un règlement d'ordre interne, en application de l'article 9 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg.

Ce document, qui a été adopté lors de la réunion plénière du 13 juillet 2009, gère le fonctionnement interne de la Commission, notamment sa composition, la désignation des membres et du Bureau, les délibérations en assemblée générale, les groupes de travail et sous-commissions et la coordination par le secrétariat.²⁸

Règlement du Conseil de Gouvernement sur la nomination des membres

Le règlement d'ordre interne de la CCDH prévoit en son article 4 que « la désignation et la nomination des membres s'effectuent selon la procédure définie par Règlement du Gouvernement en Conseil et en accord avec les Principes de Paris. A cet effet, et aussi pour donner suite aux recommandations du Sous-comité d'accréditation²⁹, le Conseil de Gouvernement a adopté lors de sa séance du 28 octobre 2009 un Règlement portant création d'un comité chargé d'émettre un avis au sujet des propositions de nomination des membres de la Commission.

Ce comité sera composé des présidents du Conseil national des Femmes du Luxembourg (CNFL), d'Amnesty International Luxembourg, de la Fondation Caritas Luxembourg et de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) ainsi que du directeur de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Ces personnes s'expriment en leur nom personnel.

Ainsi pour toute nouvelle nomination au sein de la CCDH, ce comité de désignation devra émettre un avis.³⁰

En décembre 2009, suite à la démission de plusieurs membres, 7 postes étaient vacants au sein de la CCDH. Un appel à candidatures a été lancé dans la presse du 5 décembre 2009. Dans cet appel, la CCDH, qui veille à garantir en son sein une représentation équilibrée entre femmes et hommes, a indiqué qu'elle portera en outre une attention particulière aux candidatures de personnes présentant une compétence dans un des domaines suivants :

- droit international relatif aux droits de l'Homme
- nouvelles technologies et droits de l'Homme
- bioéthique et droits de l'Homme
- déontologie professionnelle (médicale, policière, médiatique...)
- droits de catégories sociales exposées à des formes de discrimination spécifiques (personnes handicapées, victimes d'exclusion sociale, personnes âgées...).

²⁸ Voir annexe pour le texte intégral du règlement d'ordre interne de la CCDH

²⁹ Voir page 86

³⁰ Voir annexe pour le texte intégral du Règlement du Gouvernement en Conseil

III.1.2. Education aux droits de l'Homme

La CCDH n'a toujours pas obtenu satisfaction en ce qui concerne

- une formation en matière de droits de l'Homme des futurs enseignants et éducateurs
(recommandation de l'avis présenté en 2001)
- une formation de base en matière de handicap et une formation pédagogique spécialisée destinée aux futurs enseignants spécialement du préscolaire et du primaire (recommandation de l'avis présenté en décembre 2005).

Dans un courrier adressé à Mme la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (27 mai 200), la CCDH a voulu savoir à quoi correspondait exactement l'affirmation suivante contenue dans le Rapport national présenté le 2 décembre 2008 par le Luxembourg dans le cadre de l'examen périodique universel :

« Dans le cadre de la formation initiale des futurs enseignants de l'enseignement post-primaire, des modules portant sur une éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme sont organisés à l'Université du Luxembourg ».

Dans sa réponse du 27 mai 2009, Mme la Ministre écrit :

*« Pour ce qui est d'incorporer une formation en matière d'éducation en droits de l'homme dans le système de formation des enseignants, j'attire votre attention sur le fait que ce principe est entériné par le **règlement grand-ducal du 2 juin 1999 concernant la formation théorique et pratique ainsi que la période probatoire des enseignants de l'enseignement postprimaire**. Je joins à la présente la description de la formation des futurs enseignants à la citoyenneté et aux droits de l'homme dans le cadre de la Formation Pédagogique des enseignants du postprimaire à l'Université de Luxembourg ».*

Or, la description mentionnée ci-dessus affirme par exemple que « ... l'enseignant doit être le garant de la « liberté, d'égalité et de fraternité », et avant tout du droit de parler pour l'homme en tant qu'être parlant ».

Que l'enseignant, dans ses rapports avec les élèves, respecte lui-même les droits de l'Homme et incite ses élèves à les respecter est chose fort souhaitable. Mais cette approche pédagogique ou psychologique est bien loin d'épuiser le contenu du concept des droits de l'Homme et semble oublier que, pour respecter les droits de l'Homme, il faut d'abord les connaître.

III.1.3. Echanges divers

- **Echange de vues avec la Société luxembourgeoise de Psychiatrie, Neurologie et Psychothérapie, le 3 mars 2009**

Afin de mener à bien ses travaux sur le projet de loi 5856 relatif à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, la CCDH a eu un large échange de vues avec des représentants de la Société luxembourgeoise de Psychiatrie, Neurologie et Psychothérapie.

- **Entrevue avec le Ministre de la Justice, Monsieur Luc Frieden, le 9 mars 2009**

Dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi 5986 relatif à l'accès des autorités judiciaires, de la Police et de l'Inspection générale de la Police à certains traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par des personnes morales de droit public et portant modification (1) du Code d'instruction criminelle et (2) de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, la CCDH a rencontré le Ministre de la Justice.

- **Echanges en relation avec les travaux sur la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées**

Le Luxembourg a signé la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées et son Protocole le 30 mars 2007. Cette Convention marque une étape décisive en matière de protection des droits des personnes handicapées, notamment parce qu'elle entend « promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque » (article 1er).

D'après nos informations, le Luxembourg entend ratifier la Convention et son Protocole dans les meilleurs délais. A cet effet, le Ministère de la Famille et de l'Intégration a procédé, en coopération avec les autres ministères concernés, à un examen analytique de la législation existante en vue d'identifier d'éventuelles lois et règlements qui pourraient être source de discrimination envers les personnes handicapées au vu de ladite Convention.

La CCDH a participé activement aux travaux de sensibilisation à la Convention sur les droits des personnes handicapées. Pour ce faire, elle a participé en la personne de son vice-président, Monsieur Roby Altmann, à un groupe de travail, créé par Info-Handicap, chargé d'élaborer un concept sur le mécanisme national de contrôle tel que prévu à l'article 33 de la Convention.

Par ailleurs, la CCDH a eu un **échange de vues avec des représentants du département des travailleurs handicapés de l'OGBL et d'Info-Handicap, le 8 avril 2009.**

Lors d'une **conférence organisée sur la Convention par Info-Handicap avec le soutien de la Ville de Luxembourg et Europe Fiduce, qui a eu lieu 3 juin 2009**, Roby Altmann a exposé les principes directeurs de la Convention.

Quant au processus de ratification de la Convention, la CCDH a annoncé son intention d'élaborer un avis sur le futur projet de loi portant approbation de la Convention.

- **Entrevue avec les membres du CPT, en visite au Luxembourg, 22 avril 2009**

Une délégation du Comité européen pour la Prévention de la Torture du Conseil de l'Europe a effectué une visite au Luxembourg, le 22 avril 2009. Il s'agissait de la quatrième visite du CPT au Luxembourg. La délégation a examiné les mesures prises par les autorités luxembourgeoises en vue de mettre en œuvre les recommandations formulées par le Comité à la suite des visites précédentes.

Pendant sa visite, le CPT s'est également entretenu avec des membres de la CCDH. Les questions touchées lors de cette entrevue portaient sur l'éducation aux droits de l'Homme dans la formation des agents de police et du personnel des lieux de détention, la situation des mineurs en prison, la réforme de la psychiatrie et la loi sur l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux et ainsi que sur le centre de rétention.

- **Soirée célébrant le 30^e anniversaire de l'abolition de la peine de mort, le 17 mai 2009**

Le 17 mai 2009, la CCDH a participé à la célébration du 30^e anniversaire de la décision de la Chambre de Députés d'abolir la peine de mort au Grand-Duché de Luxembourg. Cette soirée était organisée par la Fondation Robert Krieps, le Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster avec le soutien de la CCDH.

- **Visite d'une délégation de l'OSCE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) au Luxembourg, le 27 mai 2009**

La CCDH a accueilli dans ses locaux une délégation du Bureau pour les Institutions Démocratiques et les Droits de l'Homme de l'OSCE le 27 mai 2009 pour discuter des préparatifs des élections législatives et européennes du 7 juin 2009.

L'OSCE avait été invitée par les autorités luxembourgeoises, mais elle n'était toutefois pas présente le jour des élections.

- **Entrevue avec des représentants du Ministère de la Justice sur le projet de loi 6047 relatif à la prévention de la récidive chez les auteurs d'infractions à caractère sexuel, le 24 novembre 2009**

La CCDH avait invité Monsieur Luc Reding du Ministère de la Justice et Madame Caroline Lieffrig du Secrétariat général de l'Administration pénitentiaire pour un échange de vues sur le projet de loi 6047 relatif à la prévention de la récidive chez les auteurs d'infractions à caractère sexuel. Le Gouvernement avait saisi la CCDH afin qu'elle élabore un avis sur ce projet de loi.

- **Entrevue avec des représentants du Ministère de l'Education nationale sur la scolarisation des mineurs en prison, le 7 décembre 2009**

Dans le cadre du suivi de son avis sur la situation des mineurs en prison, la CCDH a accueilli les responsables de l'éducation des mineurs au Centre pénitentiaire de Schrassig, MM. Barthelemy (responsable au Ministère de l'Education nationale), Hirtt (chargé d'éducation au CPL) et Feipel (chargé d'éducation au CPL).

Les discussions tournaient autour de la structure de l'enseignement au CPL, le parcours des jeunes et les expériences des enseignants.

La CCDH avait rendu son premier rapport sur la situation des mineurs en prison en juillet 2008 et entend poursuivre ses recherches à ce sujet.

- **Réunion au ministère d'Etat avec les membres du comité de désignation des membres de la CCDH, le 17 décembre 2009**

Suite à l'adoption du Règlement du Conseil de Gouvernement sur la nomination des membres de la CCDH, un comité de désignation a été créé qui devra émettre un avis au sujet des propositions de nomination des membres de la Commission. Ce comité est composé des présidents du Conseil national des Femmes du Luxembourg (CNFL), d'Amnesty International Luxembourg, de la Fondation Caritas Luxembourg et de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) ainsi que du directeur de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Ces personnes s'expriment en leur nom personnel.

Le ministère d'Etat (MM. Marc Colas et Luc Feller) avait convoqué les personnes concernées par ce comité, à savoir Mme Marie-Paule Graul-Platz pour le CNFL, M. Frank Wies pour Amnesty International, M. Erny Gillen pour la Fondation Caritas Luxembourg, Mme Cécile Thill pour l'ACAT et M. Jacques Hansen pour la Croix-Rouge. Le président et la secrétaire de la CCDH ont également participé à la réunion.

L'objectif de cette rencontre était d'établir une première prise de contact entre les personnes concernées et d'expliquer les modalités de fonctionnement de ce comité.

III.2. Niveaux européen et international

En 2009, la CCDH s'est affirmée sur la scène européenne et internationale des droits de l'Homme par une forte présence dans les fora concernés et une collaboration renforcée avec d'autres acteurs œuvrant en matière de droits de l'Homme.

III.2.1. Niveau européen

Au niveau européen, les institutions nationales de droits de l'Homme (INDH) se regroupent dans le cadre du Conseil de l'Europe.

En 2009, la CCDH a été invitée à plusieurs reprises à participer à des rencontres organisées par divers organismes européens de droits de l'Homme.

- **Groupe européen des institutions nationales de droits de l'Homme**

Le Groupe européen des institutions nationales de droits de l'Homme regroupe les institutions nationales de droits de l'Homme des pays membres du Conseil de l'Europe. Les activités de ce Groupe sont gérées par le Comité européen de coordination, composé de quatre INDH élues par le Groupe pour un mandat de deux ans renouvelable une fois.

En janvier 2009, la CCDH a posé sa candidature à un des deux postes vacants au sein du Comité européen de coordination, candidature qui a été acceptée par le Groupe européen lors de sa **réunion le 23 mars 2009 à Genève**. C'est ainsi que la CCDH forme, avec l'Allemagne, la Croatie et l'Irlande, l'exécutif du Groupe européen. La présidence est assurée par la Commission irlandaise.

Lors de la réunion de mars, le Groupe européen a également adopté un plan stratégique d'action pour 2009-2010 qui identifie les priorités, les objectifs et les moyens d'action du Groupe. Ce plan stratégique prévoit également la création de cinq groupes de travail thématiques chargés de suivre les développements dans un domaine spécifique, de décider des mesures à prendre, notamment par l'adoption de positions communes. Les domaines choisis sont : la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, l'éducation et la formation aux droits de l'Homme, la protection des données, le mécanisme national de prévention de la torture et la lutte contre le terrorisme.

- **Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière de migration, Strasbourg, 16-18 mars 2009**

La CCDH était représentée au séminaire organisé par l'Académie de droit européen (ERA) dans l'enceinte du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Les intervenants ont exposé l'état de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en matière d'immigration, principalement au regard du droit de toute personne au respect de la vie privée et familiale (article 8 CEDH). La jurisprudence a également été analysée par rapport au droit de ne pas faire l'objet de tortures ou de traitements inhumains ou de traitements dégradants et en particulier au droit de ne pas être renvoyé dans un pays où la personne immigrée risquerait de tels traitements (article 3 CEDH), ou encore où elle risquerait la peine de mort (protocoles 6 et 13). La jurisprudence a encore été examinée au regard des articles 4, 5, 7 et 9 de la Convention ainsi que de l'article 4 du protocole 7 à la Convention.

- **Rencontre entre les institutions nationales de droits de l'Homme et l'Agence Européenne des Droits Fondamentaux (FRA), Vienne, le 29-30 juin 2009**

Il s'agissait de la deuxième rencontre après celle de mai 2008 ; elle a commencé avec une présentation de l'organigramme et du fonctionnement de la FRA, suivie par un exposé sur les principales activités de l'Agence et du comité européen de coordination des INDH depuis 2008. Ensuite il y a eu un échange de vues sur le programme de travail annuel de l'Agence 2010-2011 ainsi que le plan stratégique du groupe européen des INDH 2009-2010. La majeure partie du temps était consacrée à la présentation et la discussion de quelques thématiques importantes de l'Agence : L'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS), l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité du genre, l'étude sur les INDH, la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci, le programme de Stockholm, la politique des migrations, la santé mentale, la protection des données et l'éducation aux droits de l'Homme.

La CCDH était représentée à la réunion de Vienne par son président.

- **La protection et la promotion par les structures nationales de droits de l'Homme des droits des personnes âgées, Projet Peer-to-Peer, organisé conjointement par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, Budapest, 15-16 septembre 2009**

Le quatrième séminaire pour l'année 2009, organisé par l'Unité des structures nationales de droits de l'Homme du Conseil de l'Europe dans le cadre du projet commun « Peer to Peer » entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, réunissait une quarantaine de représentants de Médiateurs et d'institutions nationales de Droits de l'Homme (INDH) des pays membres du Conseil de l'Europe. Au centre des discussions était la question des personnes âgées, sujet qui reste bien souvent en marge de la société.

Pour ce qui est du cadre normatif, plusieurs instruments européens et internationaux visent à promouvoir et à protéger les droits des personnes âgées :

- La Charte sociale européenne de 1961, révisée en 1996 et son protocole additionnel de 1995 qui permet de saisir le Comité européen des droits sociaux de recours alléguant de violations de la Charte
- La Convention européenne des Droits de l'Homme
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et son protocole facultatif
- La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne

Les discussions étaient structurées autour des trois paragraphes de l'article 23 de la Charte sociale européenne révisée de 1996 :

Article 23 – Droit des personnes âgées à une protection sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment:

- à permettre aux personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, moyennant:

- a. des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente et de participer activement à la vie publique, sociale et culturelle;*
- b. la diffusion des informations concernant les services et les facilités existant en faveur des personnes âgées et les possibilités pour celles-ci d'y recourir;*

- à permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie et de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible, moyennant:

- a. la mise à disposition de logements appropriés à leurs besoins et à leur état de santé ou d'aides adéquates en vue de l'aménagement du logement;*
- b. les soins de santé et les services que nécessiterait leur état;*

- à garantir aux personnes âgées vivant en institution l'assistance appropriée dans le respect de la vie privée, et la participation à la détermination des conditions de vie dans l'institution.

Cette disposition a été acceptée par 16 des 47 pays membres du Conseil de l'Europe.³¹

Un élément transversal qui a été soulevé à tous les niveaux est celui de la dignité telle que définie par divers instruments internationaux et obligations positives à respecter par les autorités. Bien que ces obligations se trouvent souvent limitées par le manque de ressources, ceci ne peut pas amener les Etats à se soustraire à leurs obligations.

Il a été reconnu que la définition idéale de « personne âgée » serait une définition qui prend en considération les besoins individuels d'une personne. Toutefois les autorités se limitent trop souvent à simplifier le critère d'âge (en le réduisant à la notion de retraite) qui varie d'un pays à l'autre et qui n'est pas le même selon le genre et la profession.

Aussi les personnes âgées sont-elles souvent associées aux enfants et aux handicapées.

Rachel Buchanan, représentante de l'ONG internationale AGE, la plate-forme européenne des personnes âgées, a soulevé l'importance de faciliter l'accès des personnes âgées aux technologies de l'information et de la communication.

Andres Lehtmets, membre du Comité européen pour la Prévention de la Torture (CPT) a donné un aperçu des risques de maltraitance envers les personnes âgées placées en institution et a présenté les activités de prévention de la torture par le CPT dans les institutions. Dans ce contexte il a été soulevé que les institutions nationales de Droits de l'Homme (INDH) devraient jouer un rôle actif, notamment celles qui disposent d'un mandat de contrôle des lieux privés de libertés, tel prévu

³¹ Le Luxembourg a ratifié la Charte sociale européenne de 1961 et signé la Charte sociale européenne révisée de 1996.

par le Mécanisme national de Prévention du Protocole relatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture. Par ailleurs, il est du devoir des INDH d'encourager le gouvernement de leur pays à accepter et à mettre en œuvre les instruments internationaux.

Aussi a-t-il été recommandé d'impliquer davantage les INDH dans les travaux du Comité européen des droits sociaux, notamment en ce qui concerne les rapports à soumettre par les gouvernements ainsi que les conclusions du Comité sur lesquelles les INDH pourraient être invitées à émettre des commentaires.

- **Réunion annuelle des personnes de contact du Projet Peer-to-Peer, Budapest, 16-et 17 novembre 2009**

Objet de la réunion

La réunion annuelle des points de contact est organisée par le Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

Elle a pour objet principal d'une part, d'échanger des informations et des réflexions entre les institutions nationales de droits de l'Homme (INDH) et le Bureau du Commissaire, notamment en ce qui concerne les problématiques dans chaque pays et la manière dont les INDH pourraient bénéficier des services, actions et politiques du Bureau du Commissaire. D'autre part, il s'agit de mettre en place des formations et des stratégies communes entre les différentes INDH et entre les INDH et le Bureau du Commissaire.

Aujourd'hui, cette coopération a été confiée à la Direction générale des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

A côté de ce cadre général de coopération, chaque réunion annuelle se concentre sur un/des objectif particuliers. Lors de la réunion de novembre, les principales discussions tournaient autour de l'échange d'information et de la préparation d'un agenda pour 2010/2011.

L'échange d'informations

"Le Compendium of the annual reports".

La Direction Droits de l'Homme et Affaires légales du Conseil de l'Europe, a présenté pour avis un ouvrage de compilation de tous les rapports nationaux des INDH, couvrant la période 2006 et 2007. Cet ouvrage de près de 600 pages a été financé par le International Center for Democratic Transition et le Ministère des Affaires Etrangères d'Allemagne.

Pour le Conseil de l'Europe, il importait de savoir si ce projet offrait une utilité aux INDH et si l'expérience devait être renouvelée.

Dans l'ensemble la majorité des INDH ont marqué leur réserve sur ce projet arguant principalement :

- le nombre de rapports était incomplet,
- la période 2006/2007 était déjà ancienne,
- qu'il ne s'agissait que d'une compilation ne présentant pas d'un point de vue pratique un intérêt suffisant.

Le Conseil de l'Europe a donc proposé d'améliorer l'ouvrage en proposant un ouvrage de synthèse plutôt qu'une compilation avec un classement par thème et par mots clefs pour permettre un travail de recherche et de documentation efficace.

« Le RSIF » (Regular Selective Information Flow)

Le RSIF est le document fourni régulièrement par le Conseil de l'Europe et qui pour objet de communiquer principalement les décisions pertinentes de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des autres organes du Conseil de l'Europe en matière de DH.

De l'avis quasi général des INDH, cette information est intéressante mais difficile à utiliser compte tenu des moyens humains des différentes INDH et des problématiques particulières qu'elles rencontrent. Elle s'adresse surtout aux juristes. Toutefois il est décidé de maintenir cette information tout en l'améliorant, car elle présente somme toute un fond documentaire et permet d'avoir une vue générale de ce qui se passe au niveau de l'espace européen.

Evaluation du Programme « Peer-to-Peer »

Ce programme a un double objet. D'une part, organiser des séminaires de formation sur des thématiques importantes. D'autre part, de procéder à un examen comparatif des situations existantes, des législations et des pratiques pertinentes.

Pour renforcer ce programme, le Conseil de l'Europe se propose de le mettre en ligne et de lui consacrer tout un portail.

En outre, chaque séminaire de travail fera l'objet d'un recueil rassemblant les différentes interventions et les matériaux principaux utilisés. Avec un index par mots clefs en vue de faciliter le travail de recherche et de documentation.

Enfin le Conseil de l'Europe transmettra non plus à chaque occasion mais de manière planifiée la liste et la date des formations retenues pour chaque année.

Quelles idées pour une meilleure coopération ?

Comme l'ont fait remarquer nombre de représentants trop d'informations font échec à une information utile et il convient de la sélectionner efficacement. En effet, le travail déjà très important des INDH ne leur donne pas toujours les moyens suffisants pour procéder à une sélection utile.

En revanche les séminaires de formation présentent un véritable intérêt pratique et directement utilisable et ils devraient être plus nombreux et le cas échéant répartis géographiquement pour permettre au plus grand nombre d'y participer.

Le NPM Project

En corrélation avec le Mécanisme national de prévention contre la torture, il est proposé par le Conseil de l'Europe de constituer un réseau de correspondants nationaux chargés de cette question aux fins :

“The overall objective of the project is to strengthen the prevention of torture at national level in all Council of Europe member States. The project focuses on four main areas of activities:

- *Creating an active network of NPMs in Europe to foster peer exchange, critical reflection and creative thinking on NPM work;*
- *Making NPMs aware of CPT and SPT standards and working methods;*
- *Promoting the cooperation between the SPT, the CPT and the NPMS;*
- *Promoting the ratification of the OPCAT and the establishment of OPCAT compliant NPMs where they do not exist.”*

Des réunions postérieures auront pour objet de mettre concrètement et efficacement ce réseau en place pour qu'il soit opérationnel dès 2010.

- **Séminaire du réseau européen d'institutions nationales de droits de l'Homme en matière de communications, Luxembourg, le 18 décembre 2009**

En 2009, après le séminaire d'Oslo en 2008 et de Belfast en 2007, il était au tour de la CCDH d'organiser la réunion annuelle du réseau européen d'institutions nationales de droits de l'Homme en matière de communications. Ce séminaire réunissait des experts en communications d'Allemagne, de Norvège, des Pays-Bas et de Roumanie.

Le sujet de la réunion de 2009 était « la communication en temps de crise ». Comment réagir dans les médias lorsque l'image d'une institution nationale de droits de l'Homme est discréditée ? Comment réagir à des échos négatifs dans la presse ? Quelles sont les mesures à prendre pour rétablir la confiance publique et limiter les dégâts ?

Ont été discutés les aspects théoriques de la communication de crise, des études de cas, l'évaluation à faire après chaque crise et les « do's and don'ts ».

Il a été décidé que le prochain séminaire aura lieu à Berlin. La date sera fixée ultérieurement.

III.2.2. Niveau international

Au niveau international, les institutions nationales de droits de l'Homme se regroupent sous les auspices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme.

- **Examen Périodique Universel**

Tout comme en 2008, la CCDH a également en 2009 participé activement au processus de l'Examen Périodique Universel, nouveau mécanisme du Conseil des Droits de l'Homme, créé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 60/251 du 15 mars 2006 dans le cadre de la réforme de l'ONU. Par ce mécanisme tous les Etats membres des Nations Unies font l'objet d'un examen périodique de la situation des droits de l'Homme dans leur pays. Cet examen se fonde sur trois documents : un rapport préparé par le pays concerné, une compilation d'informations du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme ainsi qu'un rapport des parties prenantes (INDH-institutions nationales de droits de l'Homme et ONG).³²

La CCDH a fait, le 18 mars 2009, lors de la Xe Session du Conseil des Droits de l'Homme, une déclaration à l'occasion de l'adoption du rapport sur le Luxembourg, par l'intermédiaire de la représentante du Comité international de Coordination des INDH à Genève.

Xe Session du Conseil des droits de l'Homme

Examen périodique universel-Luxembourg

18 mars 2009

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

Monsieur le Président,

C'est un honneur pour la Commission Consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) de pouvoir participer activement au processus de l'Examen Périodique Universel (EPU), instrument-clé du Conseil des Droits de l'Homme. La CCDH est un organe consultatif chargé d'assister de ses avis et études le gouvernement luxembourgeois sur toutes questions qui concernent les droits de l'Homme au Luxembourg. Elle veille au suivi et à la mise en œuvre des engagements internationaux du Luxembourg au niveau national. En tant que membre du Comité international de Coordination des institutions nationales de droits de l'Homme (CIC), la CCDH a été associée dès le début à l'ensemble du processus et elle en remercie le gouvernement luxembourgeois.

La CCDH se félicite des recommandations adressées au Luxembourg par le Conseil des Droits de l'Homme. Le fait que certaines de ces recommandations rejoignent celles avancées par la CCDH dans sa contribution écrite dans le cadre de l'EPU ainsi que par les organes régionaux, montrent qu'à plus d'un titre la situation des

³² Voir « Rapport d'activités 2008 » de la CCDH pour plus d'informations.

droits de l'Homme au Luxembourg laisse encore à désirer dans un certain nombre de domaines.

Ainsi, pour la question des mineurs en prison, la CCDH réitère-t-elle sa position selon laquelle la prison est une institution fondamentalement inappropriée pour la prise en charge de mineurs qui font l'objet d'une mesure de placement. Ceci a également été souligné par les organes du Conseil de l'Europe.

En matière d'immigration et de protection internationale, si le Luxembourg s'est doté d'un règlement grand-ducal concernant les modalités d'exécution des décisions d'éloignement du territoire par la contrainte, la CCDH relève d'une part que la nature du texte n'est pas adaptée à la matière concernée, alors qu'une loi devrait venir la régir, et d'autre part, elle se doit de déplorer encore des carences dans le règlement grand-ducal concerné.

La CCDH fait un appel urgent aux autorités luxembourgeoises de ratifier dans les meilleurs délais les conventions internationales, notamment la Convention sur les droits des personnes handicapées, le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et la Convention sur les droits des travailleurs migrants.

Monsieur le Président,

La CCDH est convaincue que les institutions nationales de droits de l'Homme sont des acteurs-clé dans la promotion et la protection des droits de l'Homme au niveau national. La CCDH encourage le gouvernement luxembourgeois à donner suite aux recommandations faites par le Conseil des Droits de l'Homme dans le cadre de l'EPU. Elle veillera à leur mise en œuvre, conformément à son mandat.

Je vous remercie.

- **22^e Session du Comité international de Coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (CIC), Genève, 23-26 mars 2009**

La CCDH a participé à la réunion annuelle du Comité international de Coordination des institutions nationales de droits de l'Homme (CIC) qui a eu tenu sa 22^e session du 23 au 26 mars 2009. Le CIC réunit les représentants de tous les pays dotés d'une structure nationale de protection et de promotion des droits de l'Homme.

De par son adhésion au Comité européen de Coordination, comité qui coordonne les activités du Groupe européen d'INDH, la CCDH fait également partie du Bureau du CIC, qui regroupe 16 pays (4 par groupe régional : Europe, Amériques, Asie-Pacifique et Afrique).

La réunion générale du CIC a été précédée d'une réunion du Bureau du CIC.

Bureau du CIC, rapport des décisions :

1.1. Le Groupe de travail sur le financement durable devient un comité des finances permanent.

1.2. Chaque personne actuellement membre du Groupe de travail sur le financement durable deviendra membre du nouveau comité des finances.

1.3. Le nouveau comité des finances formulera des lignes directrices claires et exhaustives définissant la dispense des frais.

2.1. La présidence du CIC est autorisée à prendre des décisions relatives aux dépenses en concertation avec le comité des finances.

2.2. La priorité sera accordée, dans l'ordre, au paiement du salaire du représentant à Genève du CIC, à la traduction et au remboursement des frais de déplacement de la présidence du CIC.

3. Les modifications nécessaires seront apportées aux Observations générales du Sous-comité d'accréditation afin que soient intégrées les mentions exactes aux articles relatives aux statuts du CIC.

4.1. Le processus de recrutement d'un représentant permanent à Genève sera reporté jusqu'à l'obtention du financement nécessaire pour couvrir une année de salaire, d'avantages sociaux et de dépenses de fonctionnement.

4.2. À la prochaine réunion du Bureau, qui se tiendra à l'automne 2009, nous nommerons un troisième membre au comité de sélection.

5. Le Bureau du CIC profitera de l'assemblée générale pour consulter les membres sur le contenu de la déclaration que fera le groupe de travail du CIC sur la Conférence d'examen de Durban à l'occasion de la session de mars 2009 du Conseil des droits de l'homme.

6. La prochaine rencontre du Bureau du CIC mettra l'accent sur les priorités du CIC et sur la planification stratégique.

7. La deuxième réunion du Bureau du CIC pourra se tenir à un autre endroit, en alternance. Le Maroc a offert d'accueillir la rencontre du Bureau du CIC pour le deuxième semestre de 2009.

Assemblée générale du CIC, rapport des décisions :

1. Les recommandations du Groupe de travail sur la gouvernance visant à maintenir la structure de gouvernance, les rôles, les responsabilités et les pouvoirs décisionnels du Bureau et du CIC tels qu'ils sont actuellement décrits dans les statuts sont acceptées.

2. Les recommandations du Groupe de travail sur la gouvernance visant à maintenir la perception des cotisations et la dispense des frais telles qu'elles sont actuellement décrites dans les statuts sont acceptées.
- 3.1 La version espagnole des statuts, article 2, est modifiée; on y intègre la traduction de l'expression anglaise « non-profit organization ».
- 3.2 La version espagnole des statuts, article 5, est modifiée; on y intègre la traduction de l'expression anglaise « so that they may be » dans son contexte.
- 3.3 La version anglaise des statuts, article 15, est modifiée; on y ajoute, dans la première phrase, « five years » avant « cyclical basis »; le reste de la deuxième phrase est supprimé.
- 3.4 La version anglaise des statuts, article 30, est modifiée; à la troisième ligne, après « mandates », on ajoute « and its participation in the different international fora on human rights ».
- 3.5 Les articles 31.4, 34, 43 et 44 sont modifiés; la nomination des membres du Bureau est maintenant faite par les groupes régionaux et non plus par l'assemblée générale. Les modifications à apporter sont les suivantes :
 - 3.5.1 Article 31.4 : en anglais, « nominates » devient « appoints ».
 - 3.5.2 Article 34 : en anglais, « elects » devient « ratifies the appointment of » et « elects the chairperson and the secretary; which have been appointed by their regional groups under art 31 ».
 - 3.5.3 Article 43 : la mention de la procédure d'élection est supprimée.
 - 3.5.4 Article 44 : en anglais, « nomination » devient « appointment ».
- 3.6 La version anglaise des statuts, article 45, est modifiée; on ajoute l'expression « non-renewable » au mandat de la présidence du CIC, en précisant que le caractère non renouvelable se rapporte aux mandats consécutifs; les mandats peuvent donc être subséquents, mais non consécutifs.
- 3.7 Les articles 42 et 50.1 sont modifiés; on y intègre un commentaire sur la disponibilité des documents.
- 3.8 Le Bureau du CIC étudiera la possibilité d'ajouter l'arabe comme langue de travail du CIC.
4. Le Groupe de travail sur la gouvernance est accepté dans sa forme modifiée à la suite des décisions prises à l'occasion de l'assemblée générale du CIC.
5. L'ébauche de la déclaration du CIC à l'occasion de la Conférence d'examen de Durban sera parachevée d'ici le 1^{er} avril 2009 dans les trois langues de travail du CIC. Elle sera distribuée à l'échelle régionale d'ici le 3 avril, et il faudra avoir reçu les commentaires d'ici le 7 avril. La version suivante sera terminée au plus tard le 9 avril 2009. Les présidents régionaux du CIC seront responsables de la traduction et de la distribution du texte dans leur région.

6. Les propositions du comité directeur du CIC chargé des questions relatives aux entreprises et aux droits de la personne sont acceptées comme suit :

6.1 Un groupe de travail du CIC sur les questions relatives aux entreprises et aux droits de la personne est mis sur pied pour s'acquitter de ce qui suit :

- planification stratégique (favoriser l'intégration des questions relatives aux entreprises et aux droits de la personne et produire une programmation conjointe avec les institutions nationales des droits de l'homme);
- mise en valeur du potentiel et partage des ressources (favoriser le perfectionnement du personnel et offrir une plateforme aux institutions nationales des droits de l'homme pour leur permettre d'échanger des outils et des renseignements sur les pratiques exemplaires);
- établissement des ordres du jour et diffusion (favoriser la participation du CIC et des institutions nationales des droits de l'homme aux principaux débats à l'échelle nationale, régionale et internationale sur le thème des entreprises et des droits de la personne).

6.2 Le groupe de travail sera composé de deux institutions nationales des droits de l'homme par région; avec le temps, ce nombre passera à 3, pour un mandat de deux ans. Il comptera également un représentant de la présidence du CIC.

6.3 Il tiendra une réunion annuelle et des réunions spéciales. L'assemblée annuelle coïncidera avec l'assemblée annuelle du CIC.

6.4 Il rendra compte au Bureau du CIC deux fois par année.

6.5 Les projets et les programmes comme la formation du personnel des institutions nationales des droits de l'homme seront financés de façon distincte.

6.6 Les frais engagés par les institutions nationales des droits de l'homme participant au groupe de travail devront être remboursés au besoin.

6.7 L'Institut danois des droits de l'homme coordonnera la mise sur pied du groupe de travail en collaboration avec les membres du Comité directeur existant, la présidente du CIC et les présidents régionaux.

6.8 La première réunion du groupe de travail se tiendra au plus tard le 30 juin 2009.

7. Les propositions faites à l'occasion du Forum Asie-Pacifique pour ce qui est de la participation des institutions nationales des droits de l'homme à la Commission de la condition de la femme (CCF) seront traduites en français et en espagnol pour permettre, au besoin, au Bureau du CIC ou aux membres réunis à l'occasion de la 23^e séance du CIC (CIC23) de les approuver.

8. Le CIC appuie la création et la mise en œuvre d'une déclaration sur l'éducation aux droits de l'Homme et participera au processus de rédaction et de mise en œuvre de cette déclaration dont est chargé le Comité consultatif du Conseil des

La réunion s'est achevée par une allocution de Navi Pillay, Haut-Commissaire aux droits de l'Homme des Nations Unies.

En marge de l'assemblée du CIC a eu lieu une réunion du **Conseil d'Administration de l'Association francophone des commissions nationales de droits de l'Homme**, dont la CCDH est membre. Les membres du Conseil d'Administration ont discuté des statuts de l'association, des cotisations à payer, le rôle des INDH en matière de promotion et de protection des droits de l'enfant et les orientations stratégiques pour les années à venir. Il a par ailleurs été décidé d'élaborer une étude sur les droits de l'enfant. Cette étude servira à évaluer non seulement la mise en place d'activités, les capacités à développer et les capacités existantes, à relever les bonnes pratiques et les actions positives, mais également les lacunes des INDH.

- **Réunion du Bureau du Comité international de Coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (CIC), Rabat, 1^{er} et 2 novembre 2009**

La réunion du Bureau du Comité international de Coordination des institutions nationales de droits de l'Homme (CIC) a eu lieu les 1^{er} et 2 novembre 2009 à Rabat, sous les auspices du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme du Maroc. Ont été convoqués à cette réunion, sous présidence canadienne, les 16 pays membres du Bureau (quatre par continent) ainsi que des représentants du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies (HCDHNU) et la représentante permanente du CIC à Genève.

La session la plus importante de cette réunion a été consacrée au plan stratégique du CIC. Un certain nombre d'actions stratégiques ont été fixées, à savoir :

- Maintenir et renforcer le processus d'accréditation des INDH
- Renforcer l'engagement des INDH dans le cadre international et régional de défense des droits de l'Homme
- Construire des partenariats et favoriser l'interaction avec les intervenants externes
- Améliorer la communication et partager des connaissances
- Soutenir le travail et le fonctionnement des groupes régionaux d'INDH.

Ces priorités stratégiques seront discutées lors de la prochaine réunion du CIC qui aura lieu du 22 au 25 mars 2010 à Genève.

A côté de cette session très intensive de planification stratégique du CIC, les présidences des groupes régionaux ont présenté les rapports d'activités des INDH de leur région (Europe, Afrique, Asie-Pacifique et Amériques). Par ailleurs, les membres du Bureau ont passé en revue les résultats et le suivi de la Conférence de Durban II et préparé la 23^e réunion du CIC. D'autres discussions concernaient les finances du CIC, le processus d'accréditation et les activités des INDH à Genève.

Pour terminer, les participants ont été invités à s'exprimer sur leur vision future du CIC. Les éléments retenus sont les suivants :

Dans 10 ans, le CIC sera

- hautement visible, reconnu, crédible et efficace
- apportera son soutien aux autres membres et agira en interaction avec eux
- développé davantage au niveau régional
- durable
- une organisation avec un nombre plus élevé de membres
- intégrée au sein du système des Nations Unies.

- **L'examen du statut de la CCDH par le Sous-comité d'accréditation des institutions nationales de droits de l'Homme**

Le Sous-comité d'accréditation des INDH est un organe du Comité international de coordination des INDH (CIC), chargé d'analyser les demandes d'accréditation d'INDH auprès du CIC et d'émettre des recommandations quant à la conformité du statut de ces INDH aux Principes de Paris³³ portant sur le statut, les pouvoirs et le fonctionnement des INDH. Les classifications utilisées par le Sous-comité pour l'accréditation sont les suivantes :

A : conformité avec les Principes de Paris

B : non entièrement conforme aux Principes de Paris ou informations insuffisantes pour qu'une décision soit prise

C : non-conformité avec les Principes de Paris

En raison du renforcement par le Comité international de coordination des INDH des critères de conformité aux Principes de Paris, une INDH doit désormais être créée par un texte constitutionnel ou législatif, un simple instrument de l'exécutif ne suffisant plus.

Afin de satisfaire à ces exigences, le fondement légal de la CCDH a été renforcé par la création de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg. Un pas important en termes d'architecture institutionnelle a ainsi été franchi.

Lors de son examen en novembre 2009, le Sous-comité d'accréditation a recommandé que la CCDH maintienne son statut A. Il a toutefois émis des observations par rapport à la révocation des membres, l'immunité des membres ainsi que le financement adéquat de la Commission. Ces questions seront revues lors de la session de novembre 2010 du Sous-comité.

³³ Voir annexes pour Principes de Paris

Partie IV : Composition, structure et ressources de la CCDH

IV.1. Composition de la CCDH en 2009

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

Roby Altmann, vice-président de la CCDH, professeur honoraire, président honoraire d'Amnesty International Luxembourg

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

Laure Amoyel, titulaire du master européen en droits de l'Homme et démocratisation

Audrey Bertolotti, avocate à la Cour, inscrite au barreau de Luxembourg

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

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

Luc Feller, représentant du gouvernement

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

Anne Heniqui, journaliste

Edmond Israel, président honoraire du Consistoire israélite de Luxembourg, président honoraire de la Edmond Israel Foundation

Rita Jeanty, professeur de philosophie

Ginette Jones, assistante sociale

Azédine Lamamra, avocat

Marc Limpach, juriste

Gilbert Pregno, psychologue diplômé, directeur de la Fondation Kannerschlass

Romain Schintgen, Docteur en Droit et ancien Juge à la Cour de Justice des Communautés européennes

Pascale Speltz, juriste

Raymond Weber, ancien directeur de Lux-Development, professeur au Collège d'Europe à Bruges

Victor Weitzel, professeur

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

Nic Klecker, président d'honneur de la CCDH

IV.2. Structure de la CCDH

IV.2.1. Sous-commissions

Sous-commission « éducation »

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

Sous-commission « demandeurs d'asile et immigration»

- Olivier LANG
- Sylvain BESCH
- Ginette Jones
- Marc LIMPACH
- Audrey BERTOLOTTI

Secrétaire : Fabienne ROSSLER

IV.2.2. Groupes de travail ad hoc

Groupe de travail « mineurs en prison »

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

Groupe de travail « projet de loi 5848 portant modification (1) de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, (2) du Livre premier, Titre X, Chapitre 1er du Code civil et (3) de l'article 1046 du Nouveau Code de procédure civile »

- Deidre DU BOIS
- Anne HENIQUI

Groupe de travail « traite des êtres humains »

- Ginette JONES
- Deidre DU BOIS

Groupe de travail « projet de loi 5947 portant création et organisation du Centre de rétention »

- Olivier LANG
- Sylvain BESCH
- Audrey BERTOLOTTI

Groupe de travail « projet de loi 5830 – aide sociale »

- Ginette JONES
- Henri GRÜN

Groupe de travail « projet de loi 5856 – hospitalisation de personnes atteintes de troubles mentaux »

- Henri GRÜN
- Ginette JONES
- Azédine LAMAMRA

Groupe de travail « formation en droits de l'Homme de la police et du personnel des établissements pénitentiaires »

- Roby ALTMANN
- Victor WEITZEL

Groupe de travail «projet de loi 5956 relative à l'accès des autorités judiciaires de la Police et de l'Inspection générale de la Police à certains traitements de données à caractère personnel (...) »

- Victor Weitzel

Groupe de travail « projet de loi 5908 ayant pour objet de lutter contre les mariages et partenariats forcés ou de complaisance »

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

Groupe de travail « projet de loi 6046 (exploitation sexuelle des enfants) »

- Gilbert PREGNO
- Anne HENIQUI
- Deidre DU BOIS

Groupe de travail « projet de loi 6046 relatif à la prévention de la récidive chez les auteurs d'infractions à caractère sexuel »

- Victor WEITZEL
- Anne HENIQUI
- Deidre DU BOIS

Secrétaire : Fabienne ROSSLER

IV.3. Organisation et fonctionnement

Election du président et des vice-présidents

Lors de sa réunion plénière du 19 janvier, les membres de la CCDH ont procédé au vote de leur président (Jean-Paul Lehnert) et de ses deux vice-présidents (Romy Altmann et Olivier Lang).

Assemblées plénières

En 2009, la CCDH s'est réunie huit fois en assemblée plénière.

Bureau

En 2009, le Bureau de la CCDH s'est réuni 5 fois pour préparer les réunions plénières et discuter des questions d'organisation et de fonctionnement.

Budget

Le budget de la CCDH pour frais de fonctionnement s'élevait en 2009 à 12.500 €.

Secrétariat

Poste d'employée, carrière S, 40 heures/semaine : Fabienne Rossler

Poste d'employé, carrière D, 20 heures/semaine : Tom Richartz (jusqu'au 30 septembre 2009)

Maison des Droits de l'Homme

La CCDH espère toujours pouvoir réaliser son projet d'une Maison des Droits de l'Homme, Maison qui regrouperait la CCDH, l'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant et le Centre pour l'Egalité des Traitements. Les locaux proposés par le Gouvernement en juin 2009 n'assurent malheureusement pas l'accès aux personnes handicapées.

Site internet

Dans le cadre du programme « eLëtzebuerg » et de la charte informatique prévoyant un lay-out commun à tous les sites des administrations de l'Etat, la CCDH a effectué une migration sur les serveurs du Centre des technologies de l'information de l'Etat. Par ailleurs, dans un souci de mieux tenir compte des besoins des utilisateurs, elle a procédé à une révision profonde du contenu et de la structure du site.

Partie V : La CCDH dans la presse

Gesetzesvorlagen-Analyse im Doppelpack

Konsultative Menschenrechtskommission gibt Gutachten zu Gesetzesvorlagen 5874 und 5856 ab

Die Konsultative Menschenrechtskommission hat der Öffentlichkeit gleich zwei Analysen zu eingereichten Gesetzesvorlagen vorgelegt. Einerseits geht es um das „Projet de loi“ 5874, in dem die Betreuung und der Schutz von Opfern des Menschenhandels geregelt wird - in diesem Fall hat die Kommission sich den Auftrag zur Analyse selbst erteilt, und die Gesetzesvorlage 5856, die die Zwangseinweisung psychisch gestörter Menschen regelt - in diesem Fall hatte die Regierung die Menschenrechtskommission mit einer Analyse beauftragt.

In beiden Fällen - so unterschiedlich die zu untersuchende Materie auch sein mag - vermeldet die CCDH (Commission Consultative des Droits de l'Homme) Nachbesserungsbedarf.

CCDH mahnt Polizei-Ausbildung an

So wird im Falle der Gesetzesvorlage 5874 besonders darauf hingewiesen, dass in Bezug auf Opfer aus Drittstaaten, besonders oft anzutreffen im Bereich der Prostitution, ebenfalls die Möglichkeit eines Lohnerwerbs oder der Weiterbildung gegeben sein sollte und den Begriff des Menschenhandels nicht allein im Bereich der Prostitution sondern durchaus auch in Bezug auf den Arbeitsmarkt und das Schleusertum anzuwenden. Auch sollte hier die jeweils zuständige Autorität ausdrücklich genannt werden. Im Falle der geplanten Vormundschaft im Falle von

unbegleiteten Minderjährigen verlangt die CCDH eine klarere Beschreibung der Tätigkeit und fragt nach den Rahmenbedingungen. Es sei wichtig, hier eine spezielle richterliche Instanz zu schaffen, einen außerordentlichen Familienrichter. Neben prozeduralen Details bei der Opferbegleitung und Betreuung, verweist die Kommission darauf, dass es begrüßenswert wäre, wenn der Gesetzgeber eher den Sozialarbeiter, denn den Polizeibeamten mit der Aufklärung und Beratung in Rechtsfragen beauftragen würde. Auch sei es nicht ratsam, den Opfern die Rolle eines Nebenklägers aufzudrängen, da dadurch die Aussage als Zeuge beschnitten würde.

Wenn auch die Menschenrechtskommission keine größeren Schnitzer in Bezug auf die Gesetzesvorlage vermeldet, so schlägt die Kommission dennoch vor, besonders die mit Fällen von Menschenhandel befassten Polizisten in Menschenrechtsfragen weiterzubilden. Auch mahnt die CCDH eine bessere statistische Datenerhebung in Bezug auf den Menschenhandel in Luxemburg an.

Regierung folgt bei 5856 CCDH-Empfehlung

In Bezug auf die Gesetzesvorlage 5856 begrüßte die CCDH prinzipiell die Initiative der Regierung, endlich die Zwangseinweisung in die Psychiatrie gesetzlich zu regeln. Obwohl man mit Genugtuung fest-

stellt, dass die Regierung offenbar den Empfehlungen der Kommission aus dem Jahre 2006 gefolgt ist, sieht man dennoch Nachbesserungsbedarf: besonders klarere Formulierungen sind gefragt. So sei wichtig, die Unterschiede zwischen freiwilliger Einweisung und der Zwangseinweisung deutlicher hervorzuheben. Auch im Falle der Zwangseinweisungen fordert die Menschenrechtskommission eine verstärkte und gezielte Datenerhebung sowie eine jährliche Auswertung des Zahlenmaterials. Weiter fordert die CCDH eine stärkere Aus- und Weiterbildung der mit dem Thema Zwangseinweisung befassten Richter und Magistrate, nach ausländischem Vorbild.

CCDH fordert Initiative in Bezug auf Zwangseinweisung von Minderjährigen

Ganz besonders wird jedoch von der CCDH bemängelt, dass die Modalitäten bei Zwangseinweisungen von Minderjährigen nicht ebenfalls neu geregelt wurden.

Es müsse für die Betroffenen und deren Eltern verwaltungstechnische, juristische, erziehungstechnische und medizinische Garantien geben in Bezug auf internationale Normen und die Kinderrechte. Die CCDH fordert eine umfassende Debatte in dieser Angelegenheit und verweist auf die hohe Zahl von Zwangseinweisungen Jugendlicher und deren Verbringung ins Ausland.

DROITS DE L'HOMME

Protection des enfants à réformer

Dans son avis relatif aux hospitalisations de personnes atteintes de troubles mentaux, la Commission consultative des droits de

l'Homme (CCDH) s'étonne que la question des mineurs hospitalisés sans leur consentement n'ait pas fait également l'objet d'une réforme. La CCDH aurait souhaité que la loi puisse offrir aux mineurs concernés ainsi qu'à leur représentants légaux davantage de garanties, sur le plan administratif, judiciaire, médicosocial et

éducatif.

La CCDH recommande également, compte tenu du nombre important de placements de mineurs en milieu psychiatrique et du nombre de mineurs placés dans des établissements à l'étranger, que la loi sur la protection de la jeunesse fasse rapidement l'objet d'un débat et d'une réforme.

Le Quotidien du 31/03/2009, page 5

Drei Gutachten der „Commission consultative des droits de l'Homme“ (CCDH)

Soziale Rechte sind auch Menschenrechte

Claude Molinaro

Die drei Gutachten betreffen Gesetzesentwürfe über die Sozialhilfe, über das Recht der Polizei und der Justizbehörden, auf persönliche Daten von Bürgern zugreifen zu dürfen, sowie über die Organisation des zukünftigen „centre de rétention“.

Wenn man von Menschenrechten spricht, denkt man zuerst an politische Rechte. Eine soziale Absicherung sei jedoch die Voraussetzung dafür, um diese Rechte ausüben zu können, meinte Ginette Jones von der CCDH gestern bei der Vorstellung der Gutachten. Bis dato gebe es in Luxemburg kein einklagbares Recht auf soziale Hilfe. Diese Hilfe hänge vom Verhaltenskodex („bonne pratique“) der jeweiligen Gemeinde ab. Zurzeit könne man sich auf keine Texte berufen, wenn man den negativen Entscheid einer Gemeinde anfechten wolle.

Das ändert sich nun mit diesem Gesetz. Ausdrücklich begrüßt die CCDH, dass jetzt in allen Gemeinden Sozialbüros geschaffen werden sollen. Der Gesetzestext sieht auch vor, dass der Erhalt von Sozialhilfe eventuell an einen Vertrag gekoppelt sein könnte. Die CCDH verlangt, dass ein solcher Vertrag auf freiwilliger Basis abgeschlossen werden soll. Sozialhilfe sei keine Ware, über die man wie auf einem Markt verhandle. Die Notwendigkeit einer Sozialhilfe solle nicht durch einen Vertrag, sondern von qualifizierten Sozialarbeitern festgestellt werden.

Begrüßt wird in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass das Berufsgeheimnis auf alle diejenigen Personen ausgedehnt wird, die in diesem Bereich arbeiten werden. Sehr wichtig sei auch, dass dieses Gesetz ein Rekursverfahren einführt, so wie es schon für Streitfälle in anderen sozialen Bereichen (z.B. Arbeitslosengeld,

Mindestlohn) besteht.

Centre de rétention

Im vorigen Dezember wurde das Komitee vom Außenministerium um ein Gutachten zum Gesetzesentwurf über die Schaffung und Organisation des Abschiebezentrums für abgelehnte Asylanträge („centre de rétention“) gebeten). Grundsätzlich, so der Berichterstatter dieses Gutachtens, Olivier Lang, sei die Menschenrechtsorganisation sehr skeptisch gegenüber dem Prinzip der „rétention“ an sich. Es dürfe sich immer nur um eine äußerste Maßnahme handeln. Leider werde sie allzu oft systematisch angewandt.

Gewisse Gruppen von verletzlichen Personen, so zum Beispiel Menschen, die an psychischen Problemen oder post-traumatischen Belastungen leiden, müssten speziell von dem Gesetz geschützt werden.

Ganz entschieden ist die Menschenrechtskommission gegen die Möglichkeit, Minderjährige ohne Begleitung in ein solches Zentrum zu überführen.

Am meisten besorgt zeigte sich die Kommission jedoch über die Befugnisse, die dem Direktor dieses Zentrums zugestanden würden. Hier bedürfe es mehr Garantien und Transparenz. So könnte der Direktor individuelle Maßnahmen treffen, gegen welche keine Berufung eingelegt werden könne.

Starke Kritik übte Olivier Lang auch am Vorhaben, dem Direktor die Befugnisse eines Kriminalbeamten („officier de police judiciaire“) zu geben. Die CCDH zeigt sich außerdem erstaunt darüber, dass das Gesetz keine externe Kontrolle des Internierungszentrums vorsieht.

Datenschutz

Was den Gesetzesentwurf über die Befugnisse der Polizei im Zusammenhang mit dem Sammeln von persönlichen Daten betrifft,

so versteht die CCDH zwar, dass dem Kampf gegen das organisierte Verbrechen entsprechende Mittel gegeben werden müssen, diese müssen jedoch in einem gesunden Verhältnis zu der Straftat stehen. Diese Verhältnismäßigkeit könnte zum Beispiel auch Teil der Aus- und Fortbildung werden, denn jeder Polizist müsste wissen, wie weit er bei seiner Arbeit gehen dürfe. Die CCDH ist strikt dagegen, dass das administrative Personal der Polizei Zugang zu den Daten erhält, die im Gesetz erwähnt sind.

Die Aufnahme von Fingerabdrücken und Fotografien müssten einer Erlaubnis des Staatsanwaltes unterliegen. Auch dürften diese Daten nicht später ohne Zustimmung der Staatsanwaltschaft zum Zweck der Prävention genutzt werden. Alles in allem bleibt die CCDH sehr kritisch gegenüber einer Ausweitung der Polizeizugriffe auf Datenbanken.

Neue Aufgaben

Die CCDH ist ein beratendes Organ der Regierung. Sie unterstützt diese mit Gutachten in allen Fragen, welche die Menschenrechte in Luxemburg betreffen. Seit März ist die CCDH eines der vier Mitglieder des europäischen Komitees für die Koordination der nationalen Institutionen für Menschenrechte, und ist somit auch Mitglied des entsprechenden internationalen Komitees. Diesem gehören insgesamt 16 Länder an, vier pro Kontinent. Dieses Komitee tagt in Genf. Das CCDH wird dort durch Jean-Paul Lehnert und Fabienne Rossler vertreten sein.

Nur in Ausnahmefällen

Auch der zweite Gesetzentwurf lässt noch Fragen offen

VON DANI SCHUMACHER

Mit dem Gesetzprojekt 5947 wird nach dem Bau nun auch die Funktionsweise des geplanten Zentrums für Verwaltungsgewahrsam gesetzlich geregelt. Der Entwurf trifft sowohl beim Staatsrat als auch bei der Menschenrechtskommission und beim Flüchtlingsrat auf Kritik.

Im August 2007 hatte die Abgeordnetenversammlung grünes Licht für den Bau eines Zentrums für Verwaltungsgewahrsam (centre de rétention) gegeben. In seinem Gutachten vom März 2007 hatte der Staatsrat darauf hingewiesen, dass die Regierung gut beraten sei, wenn sie in absehbarer Zukunft auch ein Rahmengesetz zur Funktionsweise des Zentrums ausarbeiten würde. Seit dem 24. Oktober vergangenen Jahres liegt der Entwurf nun vor, doch ganz zufrieden ist die Hohe Körperschaft nicht. Der Staatsrat sieht vor allem die Grundrechte der Insassen in Gefahr und belegt den Gesetzestext in diesem Punkt denn auch mit einem formalen Einwand.

Die Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) sieht beim vorliegenden Gesetzesprojekt ebenfalls Handlungsbedarf. Zwar begrüßt das Gremium den Bau des Zentrums in der Nähe des Flughafens, weil nach der Fertigstellung Ausländer, die des Landes verwiesen werden und

sich keiner Straftat schuldig gemacht haben, nicht länger zusammen mit den Kriminellen in der Haftanstalt in Schrassig untergebracht werden müssen. Dass die Funktionsweise nun eine gesetzliche Basis erhalten wird, bewertet die CCDH ebenfalls positiv. Die spezifische Ausbildung des Personals, die psycho-soziale Betreuung der Insassen und die besondere Hervorhebung der Menschenwürde sind weitere positive Elemente, die die CCDH in ihrem Gutachten speziell unterstreicht.

Allerdings hätte sich die Kommission gewünscht, dass gefährdeten Personen mehr Schutz gewährt wird. Minderjährige, die nicht in Begleitung von Erwachsenen sind, dürfen nicht in das Abschiebezentrum eingewiesen werden, eine Forderung, die der Staatsrat und der Flüchtlingsrat ebenfalls erhoben haben.

Ein ganz besonderes Problem stellt für die CCDH allerdings der Posten des Direktors dar. Für die Menschenrechtskommission hat der Direktor im Augenblick zu viele Befugnisse, eine Einschätzung, die auch die Hohe Körperschaft in ihrem Gutachten teilt. So kann der Direktor beispielsweise Disziplinarmaßnahmen verhängen, gleichzeitig ist er aber auch berechtigt, das Vernehmungs-

protokoll zu verfassen. Dass der Direktor die gleichen Rechte haben soll wie ein Polizeibeamter, trifft ebenfalls auf harte Kritik. Zudem hätten die betroffenen Insassen kein Rekursrecht, moniert die Kommission und hofft deshalb, dass der Gesetzestext in diesem Punkt noch abgeändert wird. Dass der Gesetzentwurf kein externes Kontrollorgan vorsieht, trifft bei der CCDH ebenfalls auf Unverständnis.

Der Flüchtlingsrat hegt in seinem Gutachten ganz ähnliche Bedenken. Wie bereits beim ersten Gesetzesprojekt geht der Rat auch diesmal wieder auf die Kapazität des Zentrums ein. Auch wenn von den ursprünglich geplanten 100 Plätzen nur noch 80 übrig geblieben sind, müsse die Frage erlaubt sein, wen man im Zentrum für Verwaltungsgewahrsam unterzubringen gedenke. Zurzeit befinden sich lediglich 20 Personen in Schrassig, die das Land verlassen müssen, erinnert der LFR. Wie die Menschenrechtskommission unterstreicht auch der Flüchtlingsrat, dass die Einweisung in das Centre de rétention nur in Ausnahmefällen geschehen dürfe. Unzufrieden zeigt sich der LFR mit der Tatsache, dass (wie üblich) die betreffenden großherzoglichen Erlasse noch nicht bekannt sind.

„Die Verhältnismäßigkeit muss gewahrt bleiben“

Menschenrechtskommission sorgt sich um den Umgang mit persönlichen Daten

Erst im vergangenen Jahr war der Umgang mit persönlichen Daten im Rahmen von polizeilichen Ermittlungen neu geregelt worden. Konkret ging es bei dem Gesetz vom 22. Juli 2008 um den Zugang der Richter und der Kriminalpolizei zu den Datenbanken mit persönlichen Angaben und um die Identifizierung anhand von Fingerabdrücken, Fotos und DNA-Spuren. In ihrem Gutachten hatte die Menschenrechtskommission damals einen sorgfältigeren Umgang mit den Grundrechten angemahnt.

Die im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und gegen den Terrorismus angestrebte Gratwanderung zwischen Datennutzung und Datenschutz scheint allerdings nicht wirklich gelungen. Von Anfang an stand das Gesetz in der Kritik der Ermittler, die bemängelten, der Zugang zu den Daten sei zu restriktiv ausgelegt worden. Und in der Tat sollte sich das Gesetz in der Praxis in einigen Punkten als untauglich erweisen.

Ein zweites Gesetzprojekt soll nun Abhilfe schaffen. Auch wenn

die Menschenrechtskommission beim Gesetzentwurf 5986 einige Punkte positiv hervorhebt – es kann beispielsweise zurückverfolgt werden, wer die entsprechenden Daten konsultiert –, überwiegen dennoch die Bedenken. „Die Verhältnismäßigkeit muss gewahrt werden“, wiederholt der Präsident der Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH), Jean-Paul Lehnert, eine Forderung, die bereits beim ersten Gutachten im Mittelpunkt gestanden hatte.

Dass der Zugang zu den persönlichen Daten generell ausgeweitet werden soll, bewertet die Kommission sehr kritisch. Fingerabdrücke und Fotos dürfen nur auf Anordnung der Staatsanwaltschaft gesammelt werden, fordert die CCDH deshalb. Außerdem kritisiert die Kommission, dass Fingerabdrücke und Fotos, die in einem speziellen Fall auf Anordnung eines Untersuchungsrichters gesammelt wurden, zu einem späteren Zeitpunkt ohne die neuerliche Erlaubnis des Untersuchungsrichters zu Präventionszwecken herangezogen werden können. Völlig

unakzeptabel findet die CCDH die Möglichkeit, dass auch das Verwaltungspersonal der Polizei Zugang zu den persönlichen Daten haben soll. Aus praktischen Gründen akzeptiert die Kommission zähneknirschend, dass neben den „officiers de police“ auch die „agents de police“ die Daten einsehen dürfen. Auf der Ebene der Inspection générale de la Police will die CCDH den Zugang zu den Daten allerdings auf die höhere Laufbahn beschränkt wissen. Insgesamt müssten allerdings die Kontrollmechanismen ausgeweitet werden, lautet eine weitere Forderung. Damit der sorgfältige Umgang mit den Daten zum Reflex wird, bedarf es einer spezifischen Aus- und Weiterbildung, heißt es weiter in dem Gutachten.

Abschließend ist die CCDH der Meinung, dass der Gesetzentwurf zu schnell ausgearbeitet wurde. Die Kommission hätte sich in dieser heiklen Angelegenheit nämlich gewünscht, dass sich die Regierung an den entsprechenden Gesetzestexten im Ausland inspiriert. (DS)

Pas touche à mes données

On le sait, Ben Laden et ses consorts ont facilité la tâche de beaucoup de politiciens qui depuis longtemps rêvaient d'un monde orwellien. La lutte contre le terrorisme et le crime organisé a donné lieu à des lois liberticides et douteuses du point de vue des droits de l'homme. Dans son récent avis sur le projet de loi 5986 qui régleme entre autres l'accès aux banques de données par la police, la commission consultative des droits de l'homme (CCDH) exprime de sérieux doutes sur certaines dispositions. « Vu les failles évidentes dans notre système », argumente Victor Weitzel, « il est important que certaines zones grises disparaissent ». La CCDH réclame notamment que des empreintes digitales et photos ne pourront être prises que sur ordre du procureur d'Etat et que celles-ci ne pourront être consultées par des policiers qu'avec l'autorisation d'un juge d'instruction - sauf s'il s'agit de membres de la police judiciaire. De même pour l'Inspection Générale de la Police où l'accès devra être réservé à la haute hiérarchie. La CCDH exige aussi que les consultations des fichiers soient soumises à des contrôles réguliers et que la proportionnalité des consultations fasse partie intégrante des formations continues des agents déjà en place ainsi que de ceux qui suivront. Encore une fois, la CCDH ne peut que limiter la casse dans un Etat qui la met trop souvent devant le fait accompli.

Libres mais emprisonnés

Luc Caregari

La commission consultative des droits de l'homme (CCDH) regrette dans son avis sur l'organisation interne du futur centre de rétention l'existence même de ce dernier.

La tête baissée, l'expression retenue, c'est avec un ton de regret que Sylvain Besch entame la présentation de l'avis du CCDH. « Nous tenons à rappeler que la CCDH ainsi que le Haut Commissariat au Droits de l'Homme de l'Onu (UNHCR) mettent en cause le principe même de priver des personnes de leur liberté, alors qu'ils n'ont commis aucun crime ni effraction ». Toute la situation paradoxale dans laquelle se trouvent les défenseurs des droits de l'homme face aux politiciens de la forteresse Europe se résume dans cette attitude : s'ils n'ont pas su empêcher le pire, ils devront limiter la casse. Et il faut admettre que dans le cas du futur centre de rétention près du Findel, il y a encore de la marge. Ainsi, le futur directeur de ce centre ne sera - si le projet passe tel quel, chose improbable vu l'opposition du Conseil d'Etat - soumis à aucun contrôle extérieur et jouira d'une liberté quasi totale en ce qui concerne les sanctions qu'il pourra infliger aux réfugié-e-s, qui, rappelés-le, ne sont pas venus au Luxem-

bourg pour se faire enfermer mais pour y chercher un refuge plus sûr que leurs pays d'origine.

Un autre point de critique de la CCDH, qui montre très bien combien nos politiciens n'ont cure des droits de l'homme et des enfants, est que la mouture actuelle du texte ne voit aucun problème à mettre des mineurs non accompagnés derrière les barreaux du centre de rétention. La même chose vaut pour les « personnes vulnérables », ergo ; les malades mentaux mais aussi les gens souffrant de troubles psychologiques à la suite du grand voyage qu'ils ont derrière eux. Ce que la CCDH salue dans le projet de loi ne sont que des évidences, tels que le respect de la personne du retenu son intégrité physique et psychique et ses convictions religieuses. Comme si de telles dispositions ne devaient pas être naturelles.

Car derrière tous ces petits arrangements se cache toujours une réalité nauséabonde, dont la puanteur ne pourra taire l'énormité de ce centre même : le fait d'emprisonner des personnes qui n'ont rien à se reprocher, sauf de ne pas être en possession des bons papiers. Une réalité, qui fait d'ailleurs consensus même dans des cercles religieux, comme le démontre un questionnaire envoyé aux par-

tis par la Communauté des Jésuites et de la CVX, la communauté de la vie chrétienne.

Au lieu de réfléchir à des propositions et idées alternatives comme des centres d'accueil, le gouvernement luxembourgeois a préféré prendre l'exemple de ses voisins français, dont les rafles sur étrangers sans-papiers sont devenus la cible de plus d'une ONG et d'une bonne partie de la société civile. Au lieu de penser une fois de façon indépendante et d'améliorer la situation des sans-papiers au Luxembourg - car malgré la crise il en aurait les moyens - et peut-être même de statuer un exemple au reste de l'Europe, pour démontrer qu'on n'est pas dans l'obligation de traiter les réfugié-e-s de façon inhumaine, notre gouvernement a cherché la solution de facilité. C'est une honte, d'autant plus que la situation actuelle - où les sans-papiers côtoient les criminels dans la prison de Schrassig - est utilisée pour justifier ce nouveau centre. Après tout, ils seraient mieux là. C'est du cynisme pur et dur qui se déroule sous nos yeux. Quelle différence y a-t-il entre mettre quelqu'un dans une prison et l'emprisonner dans un centre de rétention ? Aucune. Les barreaux sont les mêmes, juste que derrière ceux du centre de rétention, les gens sont innocents et ne demandent que de l'aide. Ce projet de loi est une bonne occasion d'affirmer une fois pour toutes que personne n'est illégal. Jamais.

Die CSV will die UN-Behindertenkonvention ratifizieren. Das könnte mehr Inklusion bedeuten. Doch das Ministerium signalisiert: Alles bleibt, wie es ist

Gottes vergessene Kinder

Ines Kurschat

DIE ENTSCHEIDUNG fiel nicht leicht und ein Unbehagen ist geblieben. Sandrine*, 7 Jahre alt, soll für ein drittes Jahr in der Spielschule bleiben, statt mit ihren Klassenkameraden in die nahe gelegene Primärschule zu wechseln. „Ich habe Angst, sie könnte dort nicht mitkommen. Und wegen der neuen Rechtslage bin ich mir auch nicht sicher, ob sie die dringend notwendige Unterstützung bekommen würde“, sagt ihre Mutter ratlos.

So wie ihr geht es vielen Müttern und Vätern in Luxemburg, wenn es um die Frage der Einschulung geht. Unsicherheit und Skepsis, aber auch Hoffnung und Optimismus prägen die vielen Nachfragen der gut besuchten Informationsabende zum neuen Schulgesetz, mit dem Unterrichtsministerin Mady Delvaux-Stehres durchs Land tourt. Dabei geht es meistens nicht um Kinder, die im regulären Schulsystem nicht ohne weiteres mitkommen, weil sie geistig behindert oder körperlich eingeschränkt sind. Deren Situation ist noch undurchsichtiger.

Als Sandrine drei Jahre alt war, stellte der Kinderarzt eine Entwicklungsverzögerung fest. Schuhe zubinden, das Einmaleins aufsagen, Wörter formulieren, damit tut sich Sandrine schwerer als andere Kinder in ihrem Alter. Fünf Förderstunden wöchentlich durch den *Service ré-éducatif ambulatoire* (Srea) stehen Sandrine derzeit zu. Eine Sozialarbeiterin begleitet sie in die Vorschule, erklärt ihr Dinge, die sie nicht versteht, greift ein, wenn sie sich überfordert fühlt. Ob die Hilfe mit zur Primärschule wechselt, möchte Sandrines Mutter wissen. Das neue Schulgesetz ist da nicht ganz klar. So genannte multiprofessionelle Teams sollen Kinder mit „besonderen Bedürfnissen“ künftig zur Seite stehen. Mindestens ein Team ist pro Bezirk vorgesehen. Wie viele es genau werden, wie viele Betreuungsstunden sie bekommen und ob sie den Srea ergänzen oder ersetzt werden, ist ungewiss. Man erhe-

be derzeit den Bestand, erklärte Ministerin Delvaux-Stehres (LSAP) bei einem Rundtischgespräch vor zwei Wochen zum Thema „Inklusive Schule“, die von Elterner a Pedagoginnen für Integration und Info-Handicap organisiert und von *d'Land* moderiert wurde. Was aber heißt das für Eltern, die ihr behindertes Kind gerne in die Primärschule angemeldet hätten? „Ich fürchte, ohne Srea wird sie vollends unter die Räder kommen“, sorgt sich Sandrines Mutter.

Dabei hatten Behindertenorganisationen die sozialistische Reformpolitik zunächst begrüßt, verbanden viele Eltern doch damit die Hoffnung, mehr behinderte Kinder als bisher gemeinsam mit ihren nicht-behinderten Altersgenossen unterrichten lassen zu können, statt sie getrennt in spezialisierten Instituten und Zentren unter ihresgleichen zu belassen. Unterstützt wird die Forderung durch wissenschaftliche Studien, wonach behinderte Schüler in der Regelschule meist besser lernen als in Sondereinrichtungen. Das neue Grundschulgesetz liest sich viel versprechend: Erstmals wird eine *Commission d'inclusion scolaire* geschaffen, die Kinder mit Förderbedarf begleiten und für sie einen individuellen Betreuungsplan erstellen soll. Inklusion, das klingt besser als Integration, weil das Versprechen mitschwingt, dass der behinderte Schüler sich nicht der Schule, sondern umgekehrt die Schule sich dem Schüler anpassen muss. Multi-professionelle Teams aus Psychologen, Logopäden und Sozialarbeitern, die dem Schüler helfen, im Unterricht mitzukommen, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Doch was, wenn die Kommission findet, ein Kind eigne sich nicht für die Regelschule? „Dann beginnt ein regelrechter Expertenreigen“, kritisiert Lucien Bertrand, ehemaliger Srea-Direktor, das neue Gesetz.

Psychiater, Logopäden und Sonderpädagogen sind schon heute bei der Einschulung behinderter Kinder nicht wegzudenken. Ob ein Kind in der Regelschule oder in einer Spezialstruktur der *Éducation différenciée*

unterrichtet wird, entscheiden im Prinzip die Eltern. Doch eine Diagnose und Beratung durch die *Commission médico-psycho-pédagogique* (CMPP) war und ist Pflicht. Obschon Eltern deren intransparente Entscheidungsfindung bemängeln, hält der Gesetzgeber an ihr fest: Kinder mit besonderem Förderbedarf, die sich laut *Commission d'inclusion scolaire* nicht für die Regelschule eignen, begutachtet weiterhin die CMPP. Stimmen die Eltern einer empfohlenen Unterbringung in die Ediff oder ins Ausland nicht zu, tritt – das ist neu – eine vom Ministerium berufene Expertenjury zusammen, die ihrerseits eine Empfehlung ausspricht. Und wenn diese von den Eltern ebenfalls abgelehnt wird? Die Wahlfreiheit bleibe in Kraft, versichert die Ministerin. Dass das Elternrecht im Konfliktfall schwerer wiegt als das Expertenurteil, bekräftigt auch ein bislang unveröffentlichtes Rechtsgutachten der Elterner a Pedagoginnen für Integration. Doch wozu dann überhaupt ein weiteres Experten-gutachten?

Dass Papier geduldig ist und das verbriefte Elternrecht oft nicht der Realität entspricht, klagen Eltern und Behindertenorganisationen seit Jahren. Eine Statistik gibt es nicht, „da die Zahl der ‚Streitfälle‘ so klein ist“, wie es vom Ministerium heißt. Doch der behauptete Konsens ist manchmal keiner: „Was nützt uns das Recht, unser Kind in eine Regelschule geben zu dürfen, wenn sich kein Lehrer und keine Schule findet, um es aufzunehmen?“, fragt eine Mutter verzweifelt. Auf ihre Anfrage, ihr behindertes Kind entgegen der Empfehlung der CMPP in eine Regelschulklasse zu geben, erhielt sie von der Lehrerin eine Abfuhr: Sie habe keine Fachkenntnis und keine Zeit dafür, einen behinderten Schüler aufzunehmen, schließlich sei sie keine Sonderpädagogin. Eine Unterbringung an einer inklusiven Schule wie *Eis Schoul* oder beim Schulprojekt in Sanem kam nicht in Frage: Die Familie lebt im Norden des Landes. Weil sich nach zwei Monaten noch immer keine

Lehrkraft fand, den an Trisomie 21 erkrankten Jungen aufzunehmen, habe sie das Kind schlussendlich in ein Zentrum der Ediff gegeben.

Und selbst wenn der mühsame Parcours durch die Grundschule gelingt, ist der Kampf um gleiche Bildungschancen nicht immer zu Ende. Nur wenige behinderte Kinder schaffen es in Luxemburgs Sekundarschulen – wo das Ringen um adäquate Strukturen weitergeht. „Es verlangt viel persönlichen Einsatz seitens der Eltern und eine offene Haltung der Schulleitung“, weiß Jetty Ury von Eltern a Pedagoges fir Integratioun aus leidvoller Erfahrung. In einem anderen Fall wurde eine behinderte Schülerin, nach langer erfolgloser Suche, dann doch im Lyzeum aufgenommen. Doch nachdem sie es erfolgreich bis zur 2^o geschafft hatte, hieß es auf einmal, sie werde das Examen nicht bestehen, man könne ihr nicht weiter entgegen kommen. Die Schülerin schmiss frustriert das Abitur.

Auf welch wackeligen Beinen die Wahlfreiheit steht, zeigt nicht zuletzt die vage Antwort der Ministerin auf die Frage, ob ein Lehrer ein Kind ablehnen darf. Einem behinderten Kind, dessen Lehrer überfordert ist und das keine vernünftige Unterstützung erhält, wäre mit einer Aufnahme in die Regelschule um jeden Preis nicht geholfen, druckte Delvaux-Stehres sich um eine klare Position herum. Was im Ergebnis sicher zutrifft – keine Eltern dürften ernsthaft wünschen, ihr Kind statt vom Lehrer gefördert, traurig in der Ecke herumsitzen zu sehen –, läuft auf eine strukturelle Diskriminierung von Behinderten und eine Bankrotterklärung der öffentlichen Schule hinaus. Zugespitzt hieße das, dass überforderte oder unwillige Lehrer Schüler nach *gusto* ablehnen könnten, ohne sich ernsthaft um Lösungen oder Weiterbildungen bemühen oder disziplinarische Konsequenzen fürchten zu müssen. Das könnte, warum nicht?, auch ein schwarzes Kind sein, mutmaßten geschockte Eltern von behinderten Kindern nach der ministeriellen Erklärung.

Für Claude Adam ist die Verantwortung hingegen klar: „Es ist am Staat, die notwendigen Rahmenbedingungen und Ressourcen für eine integrative Schule zur Verfügung zu stellen“, betont der grüne Abgeordnete, der

als einer der ersten Politiker den ausschließenden Charakter der von der LSAP als „Joerhonnertwierk“ gelobten Reform kritisiert hatte. Was an Schulen in den USA oder in Skandinavien selbstverständlich ist – die reguläre Ausstattung der Schulen mit Literatur in Brailleschrift oder mit Gehörlosendolmetscher – gibt es an Luxemburgs Regelschulen nicht. „Behindert ist man nicht, behindert wird man“ lautet nicht umsonst ein beliebter Slogan von Behindertenorganisationen. Auf die Frage, wie es um die Zugänglichkeit von Schulgebäuden für Rollstuhlfahrer steht, wusste die Ministerin peinlicherweise keine Antwort. Dabei hatte schon die Menschenrechtskommission 2005 in ihrem Gutachten auf die Pflicht des Staates hingewiesen, diskriminierende Barrieren für eine gleichwertige integrative Schulausbildung von Behinderten aus dem Weg zu räumen.

Eine andere Empfehlung der Kommission, die sonderpädagogische Ausbildung des Lehrpersonals zu verbessern, hat das Ministerium zumindest in der Fortbildung des Ediff-Personals umzusetzen begonnen. Mindestens ebenso wichtig ist die Erstausbildung der Regelschullehrer. Das neue Schulgesetz verstärkt den Trend, die Spezialisierung immer weiter zurückzufahren. Künftig soll nicht mehr in Vorschul- und Primärschullehrer unterschieden werden, sondern dieselbe Ausbildung für den gesamten Grundschulbereich gelten. Ein Vorschlagspapier für eine gemeinsame Ausbildung von Erziehern und Lehrern in sonderpädagogischen Grundlagen verschwand in der Schublade. „Um Kinder in der Schule erfolgversprechend zu integrieren, die beispielsweise Schwierigkeiten mit abstrakten Zahlenbegriffen haben oder sprachlichen Aufgabensellungen haben, braucht es angepasste didaktische Konzepte, von denen alle Kinder, auch so genannte *slow-learners*, profitieren würden“, betont Arthur Limbach-Reich, verantwortlich für heil- und sonderpädagogische Ausbildungsinhalte an der Uni Luxemburg. Auch der geplante Wechsel zum kompetenzorientierten Unterricht geht nicht weit genug: Wer die *Socles de compétences* nicht innerhalb der vorgeschriebenen zwei respektive drei Jahre Lehrzyklus erreicht, dem droht auch künftig auf die Ediff oder die *Éducation spécialisée* verwiesen zu werden. „Was wir

dringend brauchen, ist ein lernzielfferenzierter Unterricht, der alle Kinder mit ihren jeweiligen Stärken und Schwächen miteinzubeziehen versteht“, so Limbach-Reich.

Den gibt es ausgerechnet dort, wo ihn viele Eltern lieber nicht sähen, weil sie dauerhafte Gettoisierung und Stigmatisierung für ihre Kinder fürchten: abseits vom Regelschulsystem in den Zentren der *Éducation différenciée*. Die Rechenschaftspflicht, mittels Mehrjahresplan und regelmäßigen Qualitätskontrollen, gilt für diese Schulform nicht, denn die Ediff bleibt vom neuen Schulgesetz ausgenommen. Eltern haben wiederholt Zweifel über die Qualität des dortigen Angebots geäußert, offenbar nicht zu Unrecht: Eine durch eine parlamentarische Anfrage von Claude Adam hervor gekramte unveröffentlichte Studie stellte massive Defizite bei der Betreuung und Ausbildung in den Spezialzentren fest. Besonders im Escher Ediff-Zentrum, dessen Personal 2008 für Negativschlagzeilen sorgte, seien die Defizite groß gewesen, bestätigte Delvaux-Stehres. Elternausagen zufolge sollen Kinder dort vom Lehrpersonal systematisch vernachlässigt und gemobbt worden sein. Vor diesem Hintergrund von Qualitätsmängeln zu sprechen, muss in den Ohren betroffener Eltern allerdings zynisch klingen. Ein juristisches Nachspiel hat die Affäre bislang nicht, die Lehrkräfte wurden lediglich an eine andere Schule versetzt. „Viele Eltern befürchten Nachteile für ihr Kind“, schildert Isabel Sturm vom Service juridique von Info-Handicap den Druck, der viele davon abhält, sich gegen derartige Diskriminierungen zu wehren. Das könnte sich ändern: Beim neu gegründeten *Centre pour l'égalité de traitement*, Anlaufstelle für Diskriminierungen jeglicher Art, sind bereits mehrere Beschwerden wegen Diskriminierung von Behinderten anhängig.

Dass die Ediff bei vielen Eltern einen so schlechten Ruf hat, liegt aber nicht nur an den Skandalmeldungen aus Esch und fehlenden nachvollziehbaren Qualitätskontrollen, sondern auch an ihrem Sackgassen-Charakter: Einmal in einem Zentrum der Ediff gelandet, gelingt kaum einem Schüler der Weg zurück in die Regelschule. Das heißt: kein anerkannter Abschluss und ein späteres Berufsleben zumeist in spezialisierten Werkstätten. Dass Behindertenwerkstätten kein Ersatz sein können für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt

hat nicht zuletzt der Gutachter der Psychiatriereform, Wulf Rössler, in seinem kürzlich vorgestellten Zwischenbericht festgestellt. Die Ediff-Verantwortlichen selbst werden nicht müde zu betonen, lediglich rund ein Prozent der Gesamtschülerpopulation in Luxemburg besuche spezialisierte Einrichtungen der Ediff – gegenüber vier bis fünf Prozent im Ausland. Doch der Vergleich hinkt: In der Statistik werden in ausländischen Heimen untergebrachte Behinderte nicht mitgerechnet. Den rund 430 integrierten Schülern, die derzeit Hilfe vom Srea in Anspruch nehmen, stehen etwa 530 Kinder, die in der Ediff betreut werden und etwa 270, die im Ausland unterrichtet werden, gegenüber. Mit doppelt so vielen behinderten Kindern in spezialisierten Einrichtungen sieht die luxemburgische Integrationsquote schon nicht mehr ganz so rosig aus.

Ansporn für mehr Integration erhoffen sich Behindertenverbände von anderer Seite: Das Familienministerium prüft derzeit die Ratifikation der Behindertenkonvention der Vereinten Nationen. Eigentlich hatte Luxemburg besagte Konvention schon 2007 unterschrieben, sich aber mit der Inkraftsetzung bis heute Zeit gelassen. Wohl weil mit der Umsetzung die gesamte Behindertenpolitik auf den Prüfstein gehört – vor allem im Bereich der Schulbildung und der Arbeitsmarktintegration dürfte die Bilanz eher dürrig ausfallen. Artikel 24

betont das Recht behinderter Kinder, gemeinsam mit ihren nicht behinderten Altersgenossen in die Schule gehen zu können. „Die bisherige Trennung zwischen *Éducation différenciée* und Regelschule gehört abgeschafft“, meint Claude Adam. In einem Brief wollen die Elteren a Pedagogen für Integratioun die Unterrichtsministerin auffordern, ihre bisherige Politik zu überdenken und die Ediff endlich in die Regelschule zu integrieren. Viel bringen wird das wohl eher nicht: Weil Eltern die freie Wahl zwischen den verschiedenen Beschulungsmodi habe, „besteht kein Widerspruch zur UN-Behindertenkonvention“, wird dort argumentiert. Was aber wenn das Kind aufgrund seiner Behinderung die angestrebten *Socles des compétences* auch nach dreijährigem Zyklus nicht erreicht hat?

„S’il est vrai que les enfants mentalement handicapés ne sont pas aptes à suivre un programme scolaire ordinaire, il n’en est pas moins vrai qu’une stimulation continue, telle qu’elle est offerte dans les centres et instituts de l’Éducation différenciée, favorise leur développement et permet une meilleure intégration dans la société“, heißt es auf der Homepage der Ediff. Statt einen lernziendifferenzierten Unterricht in der Regelschule anzubieten, verweist das Bildungsministerium also geistig Behinderte vorrangig an die Ediff, eine Lesart, die einem Rechtsgutachten deutscher Völkerrechtler nach kaum zulässig

sein dürfte. Der Behindertenbegriff der UN umfasst nämlich ausdrücklich auch geistig Behinderte. Seitdem Deutschland die Konvention ratifiziert hat, fordern Menschenrechtler nun auch die getrennte Unterbringung von Behinderten in Sonderschulen ernsthaft zu überdenken. Auch wenn spitzfindige Politiker statt „inklusive“ lieber „integrative“ Pädagogik in die deutsche Umsetzung geschrieben haben. „Völkerrechtlich bindend ist nicht die Übersetzung, sondern der Originaltext – und der zielt eindeutig auf Inklusion“, so der Völkerrechtler Ralf Poscher in einem Interview mit der Berliner Tageszeitung *taz*.

Eben diese Debatte hoffen Behindertenorganisationen auch hierzulande lostreten zu können. Die CSV hat die Ratifizierung der UN-Konvention in ihrem Wahlprogramm versprochen – will sich aber gleichzeitig für ein „integratives Bildungssystem“ stark machen. Da gibt es Klärungsbedarf. Bedeutet das, die Zentren der Ediffs sollten an die Regelschulen angebunden werden, mit gemeinsamen Klassen und Kursen, oder gehören sie sogar ganz aufgelöst? Werden geistig Behinderte in Zukunft ebenfalls verstärkt in die Regelschule integriert, und welche Ressourcen stellt der Staat dafür zur Verfügung? Das sind nur einige von vielen Fragen, die dann aufs Tapet gehören. Für Sandrine kommen sie womöglich dennoch zu spät.

Im Namen der Menschenwürde

Organisation des „Centre de rétention“ beschlossen

Bereits am 24. August 2007 hatte das Parlament den Bau eines Zentrums für Verwaltungsgewahrsam beschlossen. Als Standort war ein Gelände nahe dem Flughafen Findel zurückbehalten worden. Mit dem Bau des Zentrums soll demnächst begonnen werden.

Das „Centre de rétention“ wird einerseits Personen aufnehmen, die des Landes verwiesen werden, weil sie sich ohne gültige Papiere in Luxemburg aufhalten. Andererseits sollen abgewiesene Asylbewerber im Zentrum untergebracht werden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie sich der Rückführung in ihre Heimatländer widersetzen könnten.

Gestern stand nun das Gesetz über die Funktionsweise des Abschiebezentrums im Hohen Haus zur Debatte. Bei der internen Organisation wurde Wert darauf gelegt,

dass die Menschenwürde der Insassen zu jeder Zeit gewahrt bleibt, so Berichterstatter Marc Angel (LSAP). Tagsüber können sich die Insassen beispielsweise frei innerhalb des Zentrums bewegen. Dass die Menschenwürde gewahrt bleibt, war auch eine zentrale Forderung der Menschenrechtskommission: Bei den Betroffenen handelt es sich nämlich nicht um Kriminelle, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind, wie die Redner aller Parteien immer wieder betonten. Auch sollte man nur in Ausnahmefällen auf die Unterbringung im Zentrum für Verwaltungsgewahrsam zurückgreifen, und dies für einen möglichst kurzen Zeitraum.

Ein multi-disziplinäres Team wird sich um die psychologische und die soziale Betreuung der Insassen kümmern. Vom Know-how

des Betreuungspersonals wird es abhängen, ob das Zentrum erfolgreich funktioniert. Um den Freiheitsentzug für die Betroffenen erträglicher zu gestalten, sollen unterschiedliche Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Auch besteht die Möglichkeit einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen, allerdings fällt der Lohn nur gering aus.

Im „Centre de rétention“ sind mehrere Abteilungen geplant. So werden etwa Männer und Frauen sowie Familien mit Kindern getrennt untergebracht. Für Minderjährige und gefährdete Personen, etwa für Folteropfer und Behinderte, sollen besondere Regeln gelten.

Mit dem Bau des „Centre de rétention“ wird ein Schlusstrich unter eine viel kritisierte Situation gezogen: Bislang mussten mangels angemessener Struktur die abgewiesenen Asylbewerber und die Illegalen im Block P2 im Gefängnis in Schrassig untergebracht werden. (DS)

Partie VI : Annexes

MEMORIAL

Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL

Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE

A — N° 180

S

COMMISSION CONSULTATIVE
AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Loi du 21 novembre 2008 portant création d'un
l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg

Règlement grand-ducal du 21 novembre 2008 portant
Commission consultative des Droits de l'Homme

MEMORIAL

Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg

A — N° 180

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'Egalité 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

Doc. parl. 5882; sess. ord. 2007-2008, 2008-2009

Dépôt : Mme Lydie Err

22.10.2008

PL 5882



1

Motion

La Chambre des Députés

- Considérant que l'adoption du projet de loi portant création de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg permettra à celle-ci de rejoindre au plus vite le Comité International de Coordination des Institutions nationales de protection des droits de l'Homme, qui fonctionne sous les auspices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme,
- Insistant que la Commission des Droits de l'Homme puisse développer pleinement ses potentialités

Invite le Gouvernement

A mettre à la disposition de la CCDH les crédits budgétaires nécessaires afin de garantir le bon fonctionnement du secrétariat de la CCDH, qui est assuré par les employés de l'Etat.

ERA
B. Jung
A. Glesener
W. D. RAZ
CARLO WÄRMER



1

Résolution

La Chambre des Députés

- Saluant le fait que le projet de loi portant création de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg prévoit de manière générale une publicité obligatoire des travaux de la CCDH,
- Estimant que cette plus large diffusion animera le débat politique et contribuera ainsi à une sensibilisation de l'opinion publique aux droits de l'Homme

Décide

D'organiser annuellement un débat public à la Chambre des Députés sur le rapport général sur les activités de la CCDH.

De publier l'intégralité du rapport dans le compte-rendu de la Chambre des Députés.

ERA

Bfuyt

M. Glesener

[Signature]

M. J. B. B. B.

Wagner
CARLO WAGNER

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

(Adopté par l'assemblée plénière du 13 juillet 2009)

Chapitre I - Dispositions générales

Art. 1.

(1) Les membres de la Commission 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 Commission. Cela vaut en particulier pour les avis élaborés par la Commission, qui restent confidentiels jusqu'au moment de leur publication.

(2) Tous les membres de la Commission sont tenus de s'impliquer dans les activités et travaux de la Commission.

Art. 2.

Chaque membre participe à la Commission en son nom propre et ne représente, en son sein, aucune autre institution, organisation, employeur ou autorité.

Chapitre II - Composition de la Commission

Art. 3.

La Commission se compose de vingt-et-un membres avec voix délibérative dont un-e Président-e et deux Vice-président-e-s.

Art. 4.

La désignation et la nomination des membres s'effectuent selon la procédure définie par règlement du Gouvernement en Conseil et en accord avec les Principes de Paris. La Commission estime appropriée une représentation équilibrée de femmes et d'hommes.

Art. 5.

Chaque membre de la Commission veille :

- à ne pas impliquer la Commission à l'occasion de prises de position ou d'engagements publics lorsqu'ils sont le fruit de l'expression de ses convictions personnelles,
- à conserver ses qualités désignées à l'article 4 (2) de la Loi suivant lesquelles il est devenu membre ou à proposer sa démission lorsqu'il les perd,
- à ne pas adopter de comportements ou à ne pas tenir de discours qui nuiraient aux missions exercées et aux principes défendus par la Commission.

Art. 6.

L'assemblée plénière peut décider, sur initiative du/de la Président-e et après avoir convoqué le membre concerné pour être entendu, à la majorité des trois quarts de ses membres, de proposer au Gouvernement la révocation d'un membre, notamment dans les cas suivants :

- lorsque pendant une année, et sans motif légitime, un membre n'a pas participé aux activités et aux travaux des sous-commissions ou des groupes de travail ad-hoc de la Commission,
- lorsqu'un membre commet des actes qui iraient manifestement à l'encontre des missions exercées et des principes défendus par la Commission.

Chapitre III - L'assemblée plénière**Art. 7.**

(1) L'assemblée plénière est l'organe principal de la Commission. Elle est composée de tous les membres et du/de la Secrétaire de la Commission. Les séances de l'assemblée plénière ne sont pas publiques.

(2) Le/la représentant-e du Gouvernement, le Médiateur, le/la président-e de la Commission nationale pour la Protection des Données, le/la président-e du Collège du Centre pour l'Egalité de Traitement et le/la président-e de «l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» sont invité-e-s et assistent aux réunions de l'assemblée plénière avec voix consultative. Ces personnes sont tenues au même devoir de confidentialité que les membres de la Commission.

(3) L'assemblée plénière se réunit au moins six fois par an, sur convocation de son/sa Président-e ou à la demande d'au moins d'un tiers de ses membres. En outre, le/la Président-e peut, s'il/elle le juge utile, convoquer une assemblée plénière extraordinaire.

(4) L'assemblée plénière peut décider d'entendre ou de consulter toute personne ayant une compétence en matière de droits de l'Homme, en relation avec les points traités à l'ordre du jour.

(5) A l'exception de la gestion des affaires courantes qui est assurée par le/la Président-e avec le secrétariat et des cas d'urgence, toutes les décisions de la Commission doivent obligatoirement être prises par l'assemblée plénière.

Art. 8.

(1) La convocation est adressée par le/la Président-e, par écrit ou par courrier électronique, à l'ensemble des membres au moins une semaine avant la réunion. La convocation contient l'ordre du jour et les autres documents à examiner en assemblée plénière. En cas d'urgence, et à titre exceptionnel, les autres documents peuvent être remis lors de la séance.

(2) Les membres de la Commission doivent, en cas d'empêchement à leur présence à une assemblée plénière, en informer préalablement le/la Président-e ou le secrétariat.

(3) En cas d'absence, tout membre peut transmettre une procuration de vote à un autre membre votant de la Commission. Les procurations sont remises au secrétariat. Un membre votant ne peut être porteur que d'une seule procuration.

Art. 9.

(1) L'assemblée plénière est dirigée par le/la Président-e ou, en son absence, par l'un-e des deux Vice-président-e-s de la Commission. Le/la Président-e veille à ce que tous les membres de la Commission puissent s'exprimer et à ce que le temps de parole soit équitablement réparti.

(2) L'assemblée plénière ne peut délibérer que si la majorité de ses membres en fonction est présente. Le défaut de quorum sera dûment constaté dans le procès-verbal.

(3) L'assemblée plénière adopte son ordre du jour, sur proposition du/de la Président-e, au début de chaque séance.

(4) Lorsqu'un texte (avis, étude ou rapport) est soumis à l'adoption de l'assemblée plénière, il peut donner lieu à des propositions d'amendements, soit avant la séance (par écrit) soit lors des délibérations. En assemblée plénière, le rapporteur présente le projet de texte arrêté par la sous-commission ou le groupe de travail ad hoc, ainsi que les amendements présentés par les membres.

(5) Les avis, communiqués, études, prises de position, recommandations et autres documents de la Commission doivent être adoptés par l'assemblée plénière par vote. Tout avis doit être soutenu par la majorité absolue des membres. Les avis peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire à laquelle se rallient au moins trois des membres de la Commission.

(6) Le procès-verbal des séances est tenu par le/la Secrétaire. Il indique le nom des membres présents et les questions traitées. Le procès-verbal adopté est signé par le/la Président-e et le/la Secrétaire. Le procès-verbal de la séance précédente est communiqué aux membres en même temps que la convocation pour la séance et soumis à leur approbation au début de cette séance. Tout membre a le droit de contester le contenu du procès-verbal. Si les réclamations sont considérées comme fondées par la majorité des membres présents, le/la Secrétaire est chargé-e de présenter, séance tenante ou, au plus tard, pour la séance suivante, une nouvelle rédaction, conforme à la décision de la Commission.

Art. 10.

(1) Les membres de la Commission ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect.

(2) Le membre qui risque d'avoir un conflit d'intérêt en relation avec un élément discuté au sein de l'assemblée plénière, est tenu d'en prévenir le/la Président-e au préalable et de faire mentionner cette déclaration au procès-verbal. Alors qu'il peut faire une déclaration générale relative à cet élément avant la délibération, il ne peut prendre part ni à cette délibération ni à un vote relatif à cet élément.

Chapitre IV – Le/la Président-e**Art. 11.**

Le/la Président-e de la Commission est désigné-e par la majorité absolue des membres ayant droit de vote pour une durée correspondant à celle du mandat de la Commission, en accord avec l'article 5 (1) de la loi du 21 novembre portant création de la CCDH. Le vote par procuration est permis. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

Art. 12.

(1) Le/la Président-e dirige les débats au sein de la Commission et recherche le consensus en vue d'un vote à l'assemblée plénière.

(2) Le/la Président-e assure la représentation de la Commission, tant sur le plan national que sur le plan international.

(3) Le/la Président-e assure la communication avec les médias, assisté-e le cas échéant de membres du Bureau et de membres des sous-commissions et groupes de travail ad hoc concernés.

Art. 13.

(1) En cas d'urgence motivée, lorsque des faits actuels et suffisamment graves nécessitent une réaction immédiate de la Commission sans qu'une Assemblée plénière extraordinaire puisse être convoquée à temps, le/la Président-e peut le cas échéant:

- demander à l'administration concernée de surseoir provisoirement à l'exécution d'une pratique ou d'une décision, afin que l'Assemblée plénière de la Commission puisse se prononcer en la matière ;
- rappeler publiquement les principes généraux des droits de l'Homme applicables en la matière et annoncer que la Commission prendra, le cas échéant, les mesures appropriées ;
- décider qu'il soit procédé à un vote à distance par tous les membres de la Commission sur un projet de prise de position de la Commission élaboré par le/la Président-e ensemble avec les Vice-président-e-s.

(2) Avant de prendre une mesure d'urgence, le/la Président-e se consulte avec les Vice-président-e-s et rendra compte à l'assemblée plénière suivante de la mesure d'urgence exercée et des motifs à sa base en vue d'une ratification par l'assemblée.

Chapitre V - Les Vice-présidents et le Bureau

Art. 14.

(1) Les Vice-président-e-s de la Commission sont au nombre de deux et ils/elles sont désigné-e-s 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/la Vice-président-e, membre le plus ancien en rang, remplace le/la Président-e dans ses fonctions en cas d'empêchement.

Art. 15.

(1) Le Bureau de la Commission est composé du/de la Président-e et des deux Vice-président-e-s assisté-e-s, avec voix consultative, du/de la Secrétaire. Il fixe notamment les ordres du jour des assemblées plénières. Le Bureau fait le bilan de l'assemblée plénière antérieure et prépare l'assemblée plénière suivante.

(2) Il constate le cas de défaillance ou d'empêchement des membres. Il examine les comptes de l'année ainsi que les demandes budgétaires pour l'exercice suivant, présentés par le/la Secrétaire.

Chapitre VI - Sous-commissions et groupes de travail ad hoc

Art. 16.

(1) La Commission crée en son sein des sous-commissions permanentes et des groupes de travail ad hoc, chargés d'étudier des projets d'avis et de conduire des études soumis à la décision de l'assemblée plénière dans les différents domaines des droits de l'Homme.

(2) Les sous-commissions/groupes de travail peuvent entendre ou consulter toutes personnes ayant une compétence particulière en matière de droits de l'Homme.

(3) Les séances des sous-commissions ou groupes de travail ne sont pas publiques. Chaque sous-commission ou groupe de travail fixe son calendrier de réunions et est présidé par un membre.

Chapitre VII - Le Secrétariat, le Budget et le Rapport d'activités

Art. 17.

(1) Le secrétariat de la Commission est assuré par des employé-e-s d'Etat. Un des membres est chargé de la coordination des travaux du secrétariat et assiste aux assemblées plénières et aux réunions des sous-commissions. Placé sous l'autorité du/de la Président-e, il est chargé des questions administratives et financières.

(2) Il assure le suivi des travaux, est chargé de la gestion quotidienne du fonctionnement de la commission, veille à mettre à la disposition des membres et sous-commissions la documentation nécessaire pour la réalisation des travaux, gère

le contenu du site internet de la CCDH et est responsable des publications de la Commission. Il peut représenter la Commission et son/sa Président-e à l'occasion de rencontres ou de réunions pour autant qu'il en ait eu le mandat.

Art. 18.

La Commission gère librement les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission qui sont inscrits au budget des services du Premier Ministre.

Art. 19.

(1) Au moins une fois par an, la Commission remet au Gouvernement un rapport général sur ses activités. Les travaux de rapports sont coordonnés par le secrétariat. Le rapport d'activités est adopté en assemblée plénière.

(2) Conformément à la résolution du 22 octobre 2008 de la Chambre des Députés, le rapport d'activités de la Commission est transmis à la Chambre pour qu'elle puisse « organiser annuellement un débat public sur le rapport général sur les activités de la CCDH. ».

Art. 20.

Un exemplaire du Règlement d'ordre interne est remis à chaque membre de la Commission.



Le Gouvernement en Conseil,

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

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

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

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

Arrête :

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

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

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

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

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

Luxembourg, le

Les membres du Gouvernement,

PRINCIPES DE PARIS

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

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

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

A. Compétences et attributions

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

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

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

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

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

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

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

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

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

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

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

C. Modalités de fonctionnement

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

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

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

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

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

