



**RAPPORT D'ACTIVITES
2013**

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

Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg
71-73, rue Adolphe Fischer
L-1520 Luxembourg
Tél : +352 26 20 28 52
Fax : +352 26 20 28 55
info@ccdh.lu
www.ccdh.lu

Impression : CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Table des matières

<i>Avant-propos du Président</i>	7
<i>De l'indépendance des institutions nationales des droits de l'Homme en général et de la CCDH en particulier</i>	8
<i>Partie I : Composition, structure et ressources de la CCDH</i>	13
1. Composition de la CCDH en 2013.....	15
2. Structure de la CCDH.....	16
3. Organisation et fonctionnement	16
<i>Partie II : Activités de la CCDH en 2013</i>	17
1. Echanges et activités au niveau national.....	19
2. Activités au niveau international	21
1. Activités dans le cadre des organes des Nations Unies	21
2. Participation à des réunions internationales.....	21
<i>Partie III : Avis de la CCDH</i>	27
Avis sur le Plan d'action du gouvernement luxembourgeois en faveur des personnes handicapées	29
Stellungnahme der CCDH zum Aktionsplan der Luxemburger Regierung zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	33
Projet de loi 6507 portant modification (1) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ; (2) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration	39
Avis sur le projet de loi 6381 portant réforme de l'exécution des peines et le projet de loi 6382 portant réforme de l'administration pénitentiaire	49
Avis sur le projet de loi 6561 portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise	61
Avis sur le projet de loi n°6562 visant à transposer la directive 2011/36/UE relative à la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI.....	73
Rapport sur les droits des personnes âgées fragiles en institutions de long séjour	85
Prise de position de la CCDH en matière de droits de l'Homme	105
Avis sur le rapport d'activités 2012 de la Commission nationale pour la protection des données	111
<i>Partie IV : Communiqués de la CCDH</i>	117
Communiqué sur l'avis relatif au projet de loi 6507 (asile et immigration)	119
Communiqué sur l'examen périodique universel	120
<i>Partie V : La CCDH dans la presse</i>	123
<i>Partie VI : Annexes</i>	149

Avant-propos du Président

C'est un grand honneur pour moi de vous faire parvenir le rapport de la CCDH pour l'année 2013.

Un honneur car je le fais à titre de président de cet organisme. Mon prédécesseur Jean-Paul Lehnens était venu, fin 2013, au terme de son mandat et après une longue réflexion j'avais décidé de soumettre ma candidature pour cette fonction au vote des membres de la CCDH. J'ai été heureux quand j'ai appris qu'ils m'avaient accordé leur confiance : j'espère maintenant que je serai à la hauteur de la tâche. Avant toute autre chose, je vais m'appliquer à mettre mes pieds sur le chemin tracé par « Jim » et par Nic Klecker. Pour y arriver j'aurai encore plein de choses à apprendre car la tâche est importante: bien que membre de la CCDH depuis sa création en 2000 c'est dans ma nouvelle fonction de président que je me rends compte que la diversité, la spécificité et la complexité des sujets abordés est bien plus grande que je ne l'avais imaginé. Cela ne manque pas de m'impressionner !

Je suis un homme confiant. Dans ce cas j'ai toutes les raisons de l'être car je serai épaulé dans ma tâche par les membres de la CCDH, dont j'apprécie la compétence et l'engagement. Je peux compter aussi sur l'expérience et l'apport de « mes » vice-présidents : Anne Heniqui et Olivier Lang qui eux ont déjà fait partie de l'ancienne équipe.

Et puis il y a nos permanentes. Fabienne Rossler, qui est secrétaire générale de la CCDH et qui assure la coordination des différents travaux, c'est elle qui discrètement empêche que des grains de sable ne viennent perturber les engrenages, Anamarija Tunjic, notre juriste qui a rejoint l'équipe depuis quelques mois et aussi Viviane Peiffer, notre assistante administrative. Elles sont les chevilles ouvrières, qui souvent dans l'ombre et en arrière-plan, rendent possible le travail important que réalise la commission.

Ce rapport représente notre apport à nous, expression d'un engagement pour les droits de l'Homme qui consacrent la dignité humaine de tous les êtres humains, sans distinction aucune et au-delà de toutes contingences historiques. Même s'il représente une importante quantité de travail, je ne le perçois que comme une modeste contribution à la cause de la défense des droits de l'Homme, une petite pierre a un édifice combien important. Mais tout comme l'océan est composé de petites gouttes d'eau, la réalisation d'un monde plus juste et pacifié ne se fera qu'à travers de nombreux efforts de part et d'autres. Et avant toutes autres choses il faut commencer par soi. Je prends à témoin cette phrase emblématique qu'avait écrite Mahatma Gandhi :

"Vous devez être le changement que vous voulez voir dans ce monde."

Permettez-moi donc de venir à charge : avec ce rapport je ne fais pas moins que d'appeler à votre engagement.

Il ne me reste dès lors plus qu'à vous en souhaiter bonne lecture.



Gilbert Pregno

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

De l'indépendance des institutions nationales des droits de l'Homme en général et de la CCDH en particulier

Jean-Paul Lehnens, Président sortant de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

Parmi tous les principes guidant le travail des institutions nationales des droits de l'Homme (indh), l'indépendance joue un rôle principal. Voilà pourquoi j'aimerais bien proposer ici quelques pistes de réflexion. Pourquoi une institution s'occupant de la protection et de la promotion des droits de l'Homme doit-elle être indépendante ? Comment cette indépendance peut-elle être réalisée ? Y a-t-il des menaces particulières à cette indépendance dans la crise économique et financière actuelle ? Le premier point me semble clair et ne mérite que peu de commentaires. L'indépendance d'une indh par rapport au gouvernement et au parlement garantit la légitimité, la représentativité et la crédibilité de l'institution.

Une étude de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)¹ distingue quatre domaines importants dans le contexte de l'indépendance d'après les Principes de Paris qui définissent le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme adoptés en 1993 par l'Assemblée générale des Nations-Unies :

1. Une solide base légale
2. Le pluralisme de la composition
3. L'infrastructure
4. La stabilité des mandats.

Ad 1 : L'institution doit être créée par une loi ou bien mentionnée dans la constitution. Elle doit jouir d'une autonomie légale et ne pas être par exemple un département d'un ministère. Elle doit rendre compte de ses activités et répondre de ses actes au gouvernement ou bien au parlement, mais non pas à un ministre. Elle ne doit pas recevoir d'instructions du gouvernement et elle doit avoir ses propres règles de fonctionnement.

Ad 2 : Les membres de l'institution doivent venir de différentes religions et de différents courants philosophiques, d'ONG, de syndicats, d'organisations professionnelles, d'universités. Les critères de sélection des candidats doivent être établis d'avance, objectifs et officiellement et publiquement disponibles ; cela limite une interférence abusive dans le processus de sélection.

Il faut une consultation et une participation larges dans le processus de sélection et de nomination, ce qui renvoie à l'importance d'un comité de sélection.

Une question se pose sur la composition de ce comité : Ses membres ou bien des personnes impliquées dans le processus de nomination doivent-ils être des représentants d'ONG, de la société civile, du gouvernement, du parlement, des experts en droits de l'Homme ? On dit souvent que l'indépendance d'une indh est plus grande si ses membres sont nommés par le parlement.

On peut en douter car il ne faut pas oublier que dans le parlement les décisions sont prises en dernier lieu par la majorité parlementaire qui aurait donc toutes les possibilités de nommer des candidats qui lui conviennent.

La nomination des membres pourrait se faire par le parlement après une proposition faite par un comité de sélection. L'indépendance ne veut cependant pas dire qu'on n'est pas autorisé-à avoir des contacts avec des membres du gouvernement ou du

¹ National Human Rights Institutions in the EU Member States, 2010, p. 30-34

Voir en outre pour les ouvrages généraux : United Nations : National Human Rights Institutions. History, Principles, Roles and Responsibilities. New York/Genève 2010

parlement, mais il y a un risque : participer à l'élaboration d'un projet de loi ne doit pas signifier par après qu'on n'est plus autorisé à critiquer le projet de loi.

Les membres sélectionnés doivent l'être à cause de leurs capacités individuelles plutôt qu'au nom d'une organisation qu'ils ou elles représenteraient.

Les membres représentent eux-mêmes dans la plupart des cas et non pas une institution publique ou privée. Il faut éviter le plus possible des conflits d'intérêts, ce qui sera plus difficile quand les membres sont engagés dans la société civile. S'il y a un conflit d'intérêts, les membres ne devraient pas participer au processus de décision ; mais qu'en est-il dans l'élaboration de documents de travail, de préparation de communiqués etc. ?

Ce qui est important aussi, c'est la durée et surtout la stabilité du mandat ; cela signifie entre autres qu'il faut des critères objectifs dans le cas d'une démission.

L'indépendance de l'institution de l'ombudsman semble plus difficile à être réalisée s'il ne s'agit que d'une seule personne ; dans ce cas le pluralisme n'est naturellement pas garanti.

Finalement le fait d'être membre d'une institution ne doit pas signifier une étape pour avoir par après accès à des fonctions gouvernementales ou autres plus importantes, ce qui pourrait mettre en cause l'indépendance de ce membre.

L'institution doit jouir d'une autonomie financière et le financement doit être assuré ; cela veut dire qu'il ne faut pas de coupes budgétaires arbitraires au cours de la période couverte, même en temps de crise. Elle doit avoir un budget qui lui permette un fonctionnement adéquat, voté par le parlement avec une ligne budgétaire spécifique. La proposition pour le budget doit venir du gouvernement. Une question importante est le contrôle de ce budget. Il y a la nécessité de prévoir un audit.

Ensuite est-il possible d'avoir d'autres ressources venant par exemple de donateurs privés ou internationaux ? Cela renforce peut-être l'indépendance, mais seulement peut-être ; en tout cas elle ne doit pas être la ressource financière principale du budget de l'institution.

Que penser de son indépendance, si une institution reçoit son budget de l'Etat ? Dans le cas qui nous intéresse, cela se justifie, car l'Etat a l'obligation de protéger les droits de l'Homme. Et il y a d'autres institutions qui reçoivent leur budget de l'Etat et sont indépendants, comme par exemple la Cour des Comptes. Mais il n'y a jamais une garantie définitive et totale.

Outre la question des ressources financières adéquates, il faut aussi disposer de personnel qualifié ainsi que la possibilité de recruter soi-même son personnel.

Ad 4 : La définition du mandat est cruciale. La durée du mandat doit-elle être indéfinie, renouvelable une fois, plusieurs fois ? Dans tous les cas il ne faut pas avoir un mandat trop court pour permettre le traitement en profondeur d'un certain nombre de dossiers. Mais un mandat plus long, non renouvelable est-il une meilleure garantie pour l'indépendance ? Faut-il prévoir une rémunération adéquate avec des membres professionnels, travaillant à plein temps, rémunérés, ou bien des volontaires ? Prenons l'exemple des rapporteurs spéciaux des Nations-Unies qui ne sont pas rémunérés pour leur travail : cela permet-il une indépendance plus grande ? L'indépendance de l'institution est-elle mieux garantie si l'institution est composée uniquement de volontaires ? Si oui, qui va faire tout le travail ?

Une autre question est la responsabilité pour les documents produits. Une immunité devant des poursuites de la justice pour des actes réalisés dans le cadre de la fonction officielle serait-elle un avantage ? Une protection similaire à celle accordée aux juges protégerait les membres devant une poursuite individuelle de quelqu'un qui s'oppose à une décision prise. Cela est important surtout pour des institutions qui peuvent recevoir des plaintes pour bien agir au sujet de violations des droits de l'Homme. La question se pose si on peut élargir le champ d'une telle immunité vers

le domaine de la recherche, la saisie, la confiscation d'archives, de documents, de communications.

Après ces réflexions générales il nous faut aborder les risques non négligeables encourus par les indh dans le contexte de la crise économique et financière actuelle. Un certain nombre de pays prévoient la fusion des différentes institutions s'occupant des droits de l'Homme dans leurs pays. On évoque souvent des problèmes de réductions budgétaires. Il faudrait d'abord vérifier si les gains obtenus par de telles fusions sont substantiels. Il y a ensuite le risque réel pour les institutions concernées de perdre leur spécificité, ce qui serait contraire à la réalisation d'un travail efficace.

La création d'une maison des droits de l'Homme ou bien d'une coupole qui regrouperait toutes les institutions nationales s'occupant de la protection et de la promotion des droits de l'Homme permettrait des synergies sans entraîner une perte d'identité des différentes composantes.

Il faut aussi des ressources financières et humaines pour des activités internationales, car la coopération avec des institutions internationales est une garantie supplémentaire pour l'indépendance.

Le processus d'accréditation par le *sous-comité d'accréditation* dans le cadre des Nations-Unies est une garantie supplémentaire pour l'indépendance. Ce sous-comité composé de membres des différents groupes régionaux de la CIC (Comité international de coordination des indh) a pour mission de revoir et d'analyser les demandes d'accréditation des indh et d'émettre des recommandations aux membres du CIC sur le respect des Principes de Paris.

Dernière remarque : Ce qui est important pour l'indépendance d'une institution n'est pas seulement ce qui est écrit dans des lois, des statuts, des règlements internes, mais ce qui compte aussi, c'est la personnalité et le comportement individuel des membres. Même avec les meilleurs règlements du monde on ne réussira pas si les membres ne disposent pas de qualités élémentaires comme le respect mutuel, la tolérance, l'ouverture d'esprit. Ceci vaut surtout pour une commission composée uniquement de bénévoles : ils doivent faire de leur engagement pour la protection et la promotion des droits de l'Homme une des priorités de leur vie. Et comme toujours l'indépendance est aussi une question de pouvoir.

Et la CCDH dans tout cela ?

Pendant tout le temps où j'étais membre de la CCDH (depuis ma nomination en 2000 comme vice-président sous la présidence de Nic Klecker jusqu'en 2006, puis comme président jusqu'en 2013) il n'y a jamais eu à ma connaissance d'intervention directe dans les prises de position et de décision de la commission. Notre indépendance était donc pleinement garantie. Le délégué du gouvernement a totalement respecté son rôle de membre consultatif. Comme le Premier Ministre transmet nos avis à la Chambre des Députés, ces avis ont un statut de document parlementaire. Je sais certes que le *sous-comité d'accréditation* des indh s'est posé des questions sur cette indépendance, surtout parce que les membres sont nommés par le gouvernement. Une solution a pu être trouvée en octobre 2009 quand le gouvernement en conseil a créé le « comité chargé d'émettre un avis au sujet des propositions de nomination des membres de la CCDH », 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.

En ce qui concerne le pluralisme, la commission a toujours essayé de proposer comme membres des personnes venant d'horizons idéologiques, religieux et professionnels différents qui tiraient leur expérience de leurs activités dans la société

civile. J'avais en tant que président le souci permanent de trouver le consensus et je crois y être arrivé la plupart du temps.

La transparence de la commission est totale : La CCDH publie tous ses avis, études et communiqués sur son site. Les principales institutions des droits de l'Homme (le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la Protection des Données, le président du Collège du Centre pour l'Égalité de Traitement et le président de « l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand ») sont invitées aux plénières, ont connaissance de l'ordre du jour, en reçoivent le rapport et peuvent non pas seulement assister aux débats, mais aussi y prendre la parole ; cela souligne le rôle fédérateur de notre commission.

Pendant les 13 ans j'ai vu l'évolution constante de l'efficacité de la CCDH. Cette efficacité a été renforcée par l'instauration de la présidence, c'est-à-dire des réunions régulières du président, des deux vice-présidents et de la secrétaire générale. Par ailleurs j'ai pu apprécier pendant tout ce temps le travail dévoué du secrétariat et spécialement de la secrétaire générale.

Evoquons pour terminer quelques risques. Un de ces risques consisterait à faire des coupes solides dans le budget de la commission. Rappelons cependant à ce sujet la motion de la Chambre des Députés qui a pour objet de s'assurer que le Gouvernement mettra à la disposition de la CCDH les crédits budgétaires nécessaires afin de garantir le bon fonctionnement du secrétariat de la CCDH, et donc le fonctionnement de toute la commission. Si on n'est pas prêt à investir dans la protection et la promotion des droits de l'homme, on ne devra pas s'étonner que si un jour des conflits sociétaux apparaissent on ne pourra que difficilement les maîtriser, surtout dans le contexte d'une société multiculturelle. La cohésion sociale est à ce prix-là.

Un autre risque est celui de fusionner toutes les institutions en une seule. En temps de crise économique cela pourrait sembler raisonnable. Je tiens pourtant à souligner que les institutions existantes ont bien leur rôle spécifique à jouer. Il faut bien sûr distinguer dans les différentes institutions les activités qui relèvent du domaine des droits de l'Homme et celles qui ne le sont pas. Je reste convaincu que la CCDH, étant un organe consultatif, a le mandat le plus large pour ce qui est de la protection et de la promotion des droits de l'Homme; en plus elle est la seule institution luxembourgeoise à être accréditée avec le « statut A » auprès du Comité international de coordination des indh (CIC), qui fonctionne sous les auspices du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les droits de l'Homme: ce statut signifie que la CCDH peut se prévaloir de remplir pleinement les critères élaborés par les Principes de Paris en matière d'indépendance.

La CCDH a sa place bien établie dans la société luxembourgeoise. Elle jouit d'une reconnaissance grandissante aussi bien au Luxembourg qu'à l'étranger (la CCDH a été deux fois élue comme un des 16 membres du bureau de la CIC, l'organe qui coordonne les activités des institutions nationales des droits de l'Homme dans le monde entier).

Les conférences de presse sont en général bien suivies et la presse apprécie le travail réalisé et nous aide ainsi à diffuser nos avis et nos études à un public plus large ; qu'elle en soit remerciée cordialement. La résolution votée par la Chambre des Députés qui veut avoir un débat en assemblée plénière sur le rapport d'activité de la CCDH augmentera encore la visibilité de la commission. Je dois relever cependant que depuis cette motion votée en 2008 ce débat n'a jamais eu lieu. Il est question que la CCDH pourrait être rattachée à la Chambre des Députés pour bien marquer son indépendance par rapport à l'exécutif et augmenter encore la visibilité de cette indépendance. Cela pourrait être une bonne chose pour autant que ce rattachement ne change en rien les acquis et les pratiques des dernières années.

La création de la maison des droits de l'Homme (MDH), revendiquée depuis des années par la CCDH et promise par le nouveau gouvernement, permettra d'augmenter encore la visibilité des droits de l'Homme dans notre pays.

Je tiens à remercier de tout cœur les membres de la commission et du secrétariat pour ces années passées ensemble dans l'intérêt de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Je souhaite à la nouvelle commission constituée en janvier 2014 un courage, une énergie et un engagement exemplaires pour mener à bien cette tâche noble. Nous savons que les droits de l'Homme ne sont pas acquis une fois pour toutes, mais qu'il faut les conquérir jour après jour, inlassablement.

L'auteur a été membre de la Commission depuis sa création en 2000 jusqu'en 2013. Il a occupé le poste de vice-président de la CCDH de 2000 à 2006 et de président de la CCDH de 2006 à 2013.

Partie I : Composition, structure et ressources de la CCDH

1. Composition de la CCDH en 2013

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

Jean-Paul Lehnert, président de la CCDH, professeur à l'Université du Luxembourg (membre jusqu'au 31 décembre 2013)

Anne Henique, vice-présidente, journaliste

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

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

Pierre Calmes, conseiller à la cour d'appel

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

Luc Feller, représentant du gouvernement

Rita Jeanty, professeur de philosophie (membre jusqu'au 27 avril 2014)

Ginette Jones, assistante sociale

Azédine Lamamra, avocat

Jean-Claude Leners, médecin généraliste

Jeanne Letsch, institutrice (membre jusqu'au 10 juillet 2013)

Marc Limpach, juriste

Claudia Monti, avocate à la Cour, inscrite au barreau de Luxembourg

Laurent Moyse, journaliste

Maddy Mulheims-Hinkel, institutrice

Jeannot Nies, magistrat

Gilbert Pregno, psychologue diplômé, directeur de la Fondation Kannerschlass

Marie Jeanne Schon, psychologue et thérapeute familiale

Isabel Sturm, assistante sociale

Victor Weitzel, professeur (membre jusqu'au 31 décembre 2013)

2. Structure de la CCDH

Groupes de travail en 2013

Mineurs en prison
Droits des personnes handicapées
Droits des personnes âgées
Réforme pénitentiaire
Asile et immigration
Traite des êtres humains
Nationalité

3. Organisation et fonctionnement

Assemblées plénières

En 2013, la CCDH s'est réunie 10 fois en assemblée plénière.

Présidence

En 2013, la présidence avec le secrétariat s'est réunie 17 fois pour préparer les réunions plénières et discuter des questions d'organisation et de fonctionnement.

Budget

Le budget de la CCDH s'élevait en 2013 à 139.010 €.

Secrétariat

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

Poste d'employée de l'Etat, carrière S, 40 heures/semaine : Anamarija TUNJIC, juriste, (à partir du 1^{er} octobre 2013)

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

Cas particuliers

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

Partie II : Activités de la CCDH en 2013

1. Echanges et activités au niveau national

- **Architecture institutionnelle des droits de l'Homme**

La CCDH a poursuivi son dialogue avec la Chambre des Députés concernant l'architecture institutionnelle des droits de l'Homme et un éventuel rattachement de la CCDH au Parlement. Cette question constitue une préoccupation majeure pour la CCDH et elle espère que les discussions aboutiront en 2014 à une solution qui lui permettra de garantir son indépendance et sa neutralité, deux qualités très importantes pour les missions qu'elle a à remplir.

Par ailleurs, la CCDH est toujours à la recherche d'une Maison des droits de l'Homme qui regrouperait la CCDH, le Centre pour l'égalité de traitement, l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand et la Médiatrice.

- **Droits des personnes handicapées**

Dans le cadre de son rôle de mécanisme national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la CCDH a poursuivi ses activités de promotion et suivi de la Convention au niveau national.

Les discussions entamées en 2012 avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration, le Centre pour l'égalité de traitement et la Médiatrice sur l'élaboration d'une brochure d'information sur la Convention et le rôle des différents organismes impliqués dans sa mise en œuvre, ont abouties en 2013 sur la publication de cette brochure (en allemand et en français). Le Ministère de la Famille a apporté son soutien financier à ce projet.

La CCDH a participé en tant qu'observateur à une matinée de consultation de la société civile sur le projet du 1^{er} rapport de mise en œuvre de la Convention au Luxembourg.

Dans le contexte des rapports périodiques que le Gouvernement doit soumettre au Comité des Nations Unies sur les droits des personnes âgées, la CCDH a organisé le 11 juillet 2013, une session de briefing pour les organisations de personnes handicapées sur l'élaboration d'un rapport alternatif. Lors de cette session, la CCDH a présenté les détails techniques de la rédaction d'un rapport alternatif par la société civile. L'ONG « Nëmme mat Eis » s'est proposée comme coordinateur du rapport alternatif de la société civile. Cette proposition a été acceptée par les participants à la session.

Tout comme en 2012, la CCDH a participé, sur l'initiative du Centre pour l'égalité de traitement et en collaboration avec Info-Handicap et l'Entente des Gestionnaires des Maisons de Jeunes, à une journée de sensibilisation des jeunes au sujet du handicap, « Ech an denger Plaz...Entdeck d'Liewe mat enger Behënnerung ! », qui a eu lieu à l'auberge de jeunesse d'Echternach, le 5 octobre 2013. Lors de cette journée, les jeunes ont pu découvrir dans des ateliers interactifs en présence de personnes concernées les différents types de handicap.

La CCDH également rencontré la responsable du service KLARO (Das Büro für leichte Sprache), Madame Sylvie Bonne, en vue de l'organisation d'une formation interne sur le langage facile.

- **Mineurs en prison**

La question des mineurs en prison constitue depuis des années une préoccupation pour la CCDH. Afin de faire le suivi des travaux à ce sujet, la CCDH a rencontré en décembre 2013 des représentants du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et du Ministère de la Famille pour un échange de vues sur l'Unité de Sécurité à Dreiborn et le projet de règlement grand-ducal y relatif.

- **Traite des êtres humains**

En 2013, la CCDH a décidé de s'autosaisir du projet de loi n°6562 visant à transposer la directive 2011/36/UE relative à la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI. Dans ce contexte, un groupe de travail de la CCDH a rencontré un certain nombre d'acteurs qui s'occupent de la traite au niveau national, à savoir des responsables d'organisations en charge des victimes de la traite et des représentants du comité de suivi, qui se compose de représentants du Ministère de la Justice, du Ministère de la Famille et de l'Intégration, du Ministère de l'Egalité des Chances, du Ministère de l'immigration, de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration ainsi que de la Police Judiciaire et du Parquet.

- **Conférence du 10 décembre 2013 sur la traite des êtres humains**

Dans le cadre du suivi des travaux sur la traite, la CCDH a organisée le 10 décembre 2013, journée internationale des droits de l'Homme, une conférence sur la traite des êtres humains avec Madame Myria Vassiliadou, coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains. Madame Vassiliadou y a présenté la stratégie européenne de lutte contre la traite.

2. Activités au niveau international

1. Activités dans le cadre des organes des Nations Unies

- **Examen périodique universel**

Le 24 janvier 2013, lors de sa 15e session, le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies à Genève a examiné la situation des droits de l'Homme au Luxembourg dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU). Cet examen, unique en son genre, consiste à passer en revue, tous les quatre ans et demi, la situation des droits de l'Homme et les progrès accomplis dans l'ensemble des Etats membres de l'ONU. Le résultat de chaque examen est un « document final » listant les recommandations faites à l'État examiné que celui-ci devra, s'il les accepte, mettre en œuvre avant l'examen suivant.

La CCDH a participé en tant qu'observateur à cet examen. Une partie des préoccupations que la CCDH avaient soumises par écrit au Conseil des Droits de l'Homme en juillet 2012 ont été reprises lors d'un « dialogue interactif » entre une soixantaine d'Etats membres et Monsieur Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, qui au nom du Gouvernement luxembourgeois, a présenté le rapport national. Les questions des Etats membres concernaient entre autres la mise en œuvre de certaines conventions internationales, des domaines tels que la lutte contre la traite des êtres humains, la politique d'asile, la détention des mineurs, l'égalité hommes-femmes.

Les recommandations adressées au Luxembourg ont été définitivement entérinées lors de la 23e session du Conseil des droits de l'Homme, le 6 juin 2013.² Lors de cette session, la CCDH s'est exprimée par message vidéo sur les recommandations devant les membres du Conseil.

La CCDH espère que le Gouvernement continuera son dialogue avec la société civile et les institutions nationales de droits de l'Homme, également en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations du deuxième cycle de l'EPU.

2. Participation à des réunions internationales

- **26^e Réunion annuelle du Comité international de Coordination des Institutions nationales de droits de l'Homme, 6-8 mai 2013, Genève**

Le président et la secrétaire générale de la CCDH ont participé à la réunion annuelle du Comité international de Coordination des Institutions nationales de droits de l'Homme (CIC). C'était l'occasion pour une soixantaine d'institutions nationales de droits de l'Homme (indh) de discuter de questions thématiques les concernant, notamment le rôle des droits de l'Homme vingt après l'adoption de la Déclaration et du Plan d'Action de Vienne, la situation des défenseurs de droits de l'Homme, la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'Action d'Amman sur les droits des femmes et des filles, le rôle des indh dans la politique de développement.

Lors de cette réunion, les indh prennent également prises un certain nombre de décisions administratives (budget et finances du CIC, élections des membres du Bureau du CIC etc.) et elles sont informées des travaux du sous-comité

² Voir recommandations en annexe

d'accréditation, du Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme des Nations Unies avec les indh et de la représentante permanente des indh auprès du CIC.

En marge de la réunion annuelle du CIC a eu lieu une **réunion du groupe européen d'institutions nationales de droits de l'Homme**. Le groupe européen dispose depuis peu d'un secrétariat permanent à Bruxelles, ce qui facilite l'échange entre les différentes indh et la représentation du groupe européen auprès des organes régionaux de droits de l'Homme. Les discussions concernaient entre autres le paiement d'une cotisation pour être membre du groupe européen, la planification stratégique, les élections au Comité de coordination et les échanges avec les organes régionaux, comme l'OSCE, l'Agence européenne des droits fondamentaux et le Conseil de l'Europe.

La CCDH a également participé à la réunion du **Conseil d'Administration de l'Association francophone des commissions nationales de droits de l'Homme**.

- **6^e Réunion du groupe de travail européen sur les droits des personnes handicapées, Paris, 21-22 mai 2014**

Cette réunion s'est articulée autour des expériences nationales des institutions nationales de droits de l'Homme et des questions européennes.

S'agissant du premier thème, il a fait l'objet de retour d'expériences et de présentations de la part:

- de l'Institution autrichienne qui a expliqué la préparation et la présentation de son rapport devant le Comité des droits des personnes handicapées à Genève.
- de l'Institut danois des Droits de l'Homme qui a fait part de son expérience pour mettre en place des indicateurs pour mesurer les progrès dans la mise en œuvre de la Convention UN sur les droits des personnes handicapées.
- Enfin, il a été présenté par son responsable en charge de la question, le rôle d'une grande entreprise française comme EDF pour se servir des instruments juridiques non contraignants comme une Charte éthique pour assurer aux personnes handicapées une place valorisante dans l'entreprise et ainsi constituer un élément fondamental d'une entreprise solidaire et responsable.

S'agissant du deuxième thème, il a eu pour objet de faire le point sur les derniers travaux au niveau du Conseil de l'Europe et de l'UE.

A ce titre, l'Agence des droits fondamentaux a présenté son rapport sur la capacité légale des personnes souffrants de troubles mentaux ou ayant un handicap intellectuel.

- **Rapport du congrès "New horizons for Mental Health in Intellectual and Developmental Disabilities (IDD); 12-14 September 2013; Estoril, Portugal**

Marie Jeanne Schon a représenté la CCDH au congrès organisé par la European Association for Mental Health in Intellectual Disability (EAMHID).

Il s'agissait du 9^{ième} congrès de la EAMHID. Cette organisation est née en 1993 sur l'initiative d'un groupe de psychiatres et pédagogues aux Pays-Bas. Les congrès se tiennent tous les deux ans depuis 1993 dans différents pays européens avec le but de proposer une plate-forme d'échange aux professionnels et experts qui travaillent

dans la clinique, l'organisation des prises en charge et la recherche dans le domaine du handicap mental.

Une finalité complémentaire importante est l'action politique pour la promotion de la santé mentale et de l'inclusion sociale.

Pour le Luxembourg il y avait 16 participants de différentes institutions (Tricentenaire; Fondation APEMH; Elisabeth Groupe Yolande; Fondation Kraizbiere; Ligue HMC) sur un total de plus de 400 participants européens et internationaux.

Les trois jours de congrès proposaient un nombre très important de conférences simultanées : plénières, symposiums, ateliers et posters, avec un bon équilibre entre présentations scientifiques concernant la recherche, la clinique sur des modèles et dispositifs de prise en charge spécialisés et des réflexions philosophiques, éthiques et politiques.

- **Séminaire « Überlebenswelten ! Violence sexuelle à l'égard de femmes en situation de handicap, Trèves, 25 septembre 2013**

La CCDH a participé au séminaire « Überlebenswelten ! », organisé par le Frauennotruf Trier (ONG travaillant pour et avec des femmes victimes de violence sexuelle), qui a eu lieu à Trèves, le 25 septembre. L'objectif de ce séminaire était de faire un état des lieux en matière de violence à l'égard de femmes handicapées, de proposer des mesures de prévention et d'intervention et d'initier une coopération entre les différents acteurs concernés de la région. Ont participé comme intervenants des pédagogues, des représentants d'organisations pour femmes handicapées et des professionnels du secteur social (allemand et luxembourgeois), travaillant surtout dans des institutions pour personnes handicapées.

- **Renforcer ensemble la protection des droits fondamentaux face aux changements dans le paysage des droits de l'Homme, Vienne, 7-8 octobre 2013**

La conférence était organisée conjointement par l'Agence européenne des droits fondamentaux, le Conseil de l'Europe, "Equinet" (réseau européen des organismes d'égalité) et l'ENNHRI (réseau européen des institutions des droits de l'homme).

La conférence a réuni, près d'une centaine d'organismes nationaux et européens venant de 36 pays européens.

Le thème de la Conférence portait sur le rôle des institutions pour assurer l'effectivité quotidienne des Droits de l'Homme et plus précisément " Renforcer ensemble la protection des droits fondamentaux face aux changements dans le paysage des droits de l'Homme".

L'objectif de la conférence était de réunir tous les organismes institutionnels européens importants en Europe pour renforcer leur coopération en vue de garantir et promouvoir, particulièrement en temps de crise, les droits fondamentaux en Europe et d'en faire de plus en plus une réalité effective au quotidien pour ceux qui vivent en Europe.

- **7^e Réunion du groupe de travail européen sur les droits des personnes handicapées, 23-24 octobre 2014, à Bruxelles**

Cette réunion a porté essentiellement sur deux aspects : D'une part, les derniers développements européens au niveau du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne. D'autre part, sur les premières expériences nationales en matière d'établissement et de présentation du rapport de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies devant le Comité des droits des personnes handicapées à Genève.

- **Forum de travail 2013 sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées au sein de l'Union européenne, 24 et 25 octobre 2013, à Bruxelles**

Ce 4^e Forum, organisé par la Commission européenne, a réuni des représentants d'institutions nationales de droits de l'Homme (commissions, ombudsman et organes d'égalité de traitement), d'ONG nationales et internationales de et pour personnes handicapées, des représentants des Nations Unies ainsi que des ministères nationaux. La présence de nombreuses personnes concernées a fortement contribué à enrichir les débats. Un des messages clés véhiculés lors des deux jours de conférence était l'importance de créer de fortes alliances entre tous les acteurs concernés par la Convention (domaine politique, social et économique, niveau national et européen) et que la crise ne pourra être utilisée comme excuse pour ne pas mettre en œuvre la Convention.

Ont été discutés entre autres le processus de présentation des rapports au Comité sur les droits des personnes handicapées, par la présentation de l'exemple autrichien (rapport national, rapport alternatif de la société civile et rôle du mécanisme de mise en œuvre de la Convention au niveau national).

D'autres discussions concernaient l'évolution du rôle du Comité des Nations Unies relatif aux droits des personnes handicapées et la procédure de plaintes individuelles auprès de ce même Comité dans le cadre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention.

- **Congrès de l'Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme (AFCNDH), 8-9 novembre 2013, Paris**

En tant que membre de l'Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme, la CCDH a été invitée à participer à ce congrès, placé sous thème, « l'AFCNDH dans la dynamique de la promotion des INDH conformes aux Principes de Paris ». Le congrès a eu lieu en marge de la réunion du Comité des Ministres de la Francophonie et a été ouvert officiellement en présence de son Excellence, Monsieur ABDOU Diouf, Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de la Francophonie. Les institutions présentes ont discuté entre autres :

- des Principes de Paris et de la sensibilisation des Etats membres au rôle des INDH (dans le cadre du 20 anniversaire des Principes de Paris),
- de l'accréditation des indh,

- de la mise en œuvre du Plan d'action de Casablanca concernant les droits de l'Homme dans les lieux de privation de liberté, dans le cadre du Mécanisme National pour la prévention de la Torture, prévu par le Protocole facultatif à la Convention contre la Torture,
 - les droits de l'Homme dans les entreprises,
 - la justice transitionnelle.
- **Groupe de travail européen sur l'asile et l'immigration, Bruxelles, 12-13 décembre 2013**

La CCDH a participé à la réunion du groupe de travail « Asile et Migration » du European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) à Bruxelles.

Les participants, provenant de 13 institutions nationales de droits de l'Homme (indh) de pays européens, ont discutés du cadre du groupe de travail, du travail du Conseil de l'Europe sur les migrations, du monitoring des vols de retour forcé, des règles de détention de demandeurs d'asile, de l'apatridie, de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne et la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme. A côté des présentations par des experts internes et externes, les indh ont pu échanger des expériences et bonnes pratiques sur le sujet.

A la fin de la réunion, une feuille de route pour les activités du Groupe de Travail pour 2014 a été établie.

Suite à la réunion, le groupe de travail a établi trois prises de position communes sur des sujets concernant l'asile et la migration, notamment les réfugiés syriens dans l'UE, le programme Post–Stockholm de l'UE et les règles de détention des demandeurs d'asile.

Une prochaine réunion du groupe de travail est prévue pour le mois de septembre 2014.

Partie III : Avis de la CCDH

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

**Avis sur le Plan d'action du gouvernement luxembourgeois
en faveur des personnes handicapées**

**AVIS
01/2013**

1. Le contexte de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

Par la loi du 28 juillet 2011, l'Etat luxembourgeois a approuvé la Convention relative aux droits des personnes handicapées. L'article 2 confère à la Commission consultative des droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) et au Centre pour l'égalité de traitement (CET), deux mécanismes nationaux indépendants, la promotion et le suivi de l'application des dispositions de cette convention, tandis que l'article 3 désigne le médiateur comme organisme indépendant intervenant dans la protection des droits de la personne handicapée. Conformément à sa mission de suivi, la CCDH a décidé d'émettre un avis sur le plan d'action du gouvernement en faveur des personnes handicapées.

Il nous importe de souligner à ce stade que les modalités de désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention telles que spécifiées dans cette nouvelle loi posent un problème fondamental : la compétence du médiateur se limite à traiter les doléances de l'administré dans ses relations avec l'administration publique, le secteur privé étant exclu de son champ d'application. La loi du 28 juillet 2011 crée ainsi un clivage entre les secteurs public et privé en matière de protection des droits de la personne handicapée. A titre d'exemple, les cas relevant du monde des entreprises ne peuvent être soumis à un mécanisme national indépendant tel que prévu par la loi, puisque ni la CCDH ni le CET n'ont de compétence en termes de protection des droits. L'article 6 de la loi du 28 juillet 2011 précise certes que le médiateur « peut transmettre une réclamation à une autre autorité indépendante investie d'une mission de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », encore faut-il qu'une telle autorité puisse exister et traiter les dossiers de personnes s'estimant lésées. S'il est compréhensible que le législateur n'ait pas voulu créer une inflation de structures au Luxembourg en confiant à des institutions existantes les missions découlant de l'adoption de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, il n'en demeure pas moins que la situation actuelle n'est guère satisfaisante puisque le volet de la protection de ces droits ne s'applique pas de la même façon selon qu'il s'agit du secteur public ou privé. Par exemple, un litige relevant des droits d'une personne handicapée vivant dans une institution privée – et la plupart de ces institutions au Luxembourg ont un statut privé – ou louant un appartement dans une habitation privée ne peut être traité de la même manière qu'un litige se produisant dans un établissement doté d'un statut public.

Il incombe dès lors au législateur de combler cette lacune en dotant les structures habilitées à intervenir des compétences nécessaires de façon à ce qu'il n'y ait pas de différence de traitement entre les secteurs public et privé.

2. Le plan d'action

En tant qu'Etat-partie de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et en vertu des obligations découlant de celle-ci, le Luxembourg a été invité à élaborer un plan d'action destiné à mettre en œuvre la Convention relative aux droits des personnes handicapées. A la suite de plusieurs réunions du ministère de la Famille et de l'Intégration avec la société civile, l'Etat luxembourgeois a élaboré un plan d'action qu'il a publié fin mars 2012. Ce document d'une soixantaine de pages comprend onze chapitres correspondant à autant de thèmes et découpés chaque fois en quatre parties : l'analyse de la situation, les défis, les objectifs et les mesures.

Il est à signaler qu'avant la rédaction et la publication du plan d'action, le ministère de la Famille et de l'Intégration a lancé un appel à une participation active de la société civile et organisé une série de réunions destinées à recueillir les avis et les opinions des personnes intéressées.³ Quant au principe, cette initiative est à saluer car elle s'est déroulée dans le sens que prône la Convention, à savoir la participation des personnes handicapées, qui sont les premières concernées. La publication du plan d'action a cependant suscité des critiques au sein de la société civile, plusieurs associations soulevant que des points évoqués lors de ces réunions ou par écrit ne se retrouvaient pas ou de manière incomplète dans le document final présenté par le ministère. A décharge de ce dernier, il faut souligner que les diverses positions des participants ne pouvaient pas toutes trouver leur place dans un document de synthèse et qu'il fallait bien opérer des choix. La CCDH s'interroge cependant sur la nature de ces choix et sur la pertinence des critères retenus pour l'élaboration finale du plan d'action. On ne trouve par exemple aucune mention dans celui-ci des femmes (art. 6 de la Convention), de l'accès à la justice (art. 13), du respect de la personne privée (art. 22) et de la participation à la vie politique ou publique (art.29). Certains sujets sont présentés de façon éparpillée et il faut parfois deviner à quoi se rapportent certains passages. Les enfants handicapés (art. 7 de la Convention), par exemple, sont mentionnés à plusieurs reprises dans le plan d'action, alors qu'il aurait été utile de rassembler tous les points les concernant dans une même partie afin de rendre plus compréhensible l'action de l'Etat dans ce domaine.

Dans l'ensemble, le plan d'action s'apparente à un catalogue de bonnes intentions, décrites de façon très vague et ne donnant guère de précisions ni sur les moyens ni sur la manière dont les objectifs seront réalisés. On n'y trouve pas la moindre mention des lignes directrices de ce plan, sur les mécanismes de transposition ou de monitoring. A de nombreuses reprises, le plan d'action enfonce des portes ouvertes en formulant, dans le cadre des mesures qu'il est censé détailler, des idées générales du genre :

- « La presse écrite doit publier plus souvent des articles rédigés en « langage simple »... » ;
- « A la télévision, la présence des personnes handicapées, p.ex. dans des films, des reportages ou des émissions thématiques, doit être plus répandue. » ;
- « Des projets dans le domaine du sport inclusif (...) devront être davantage soutenus. » ;
- « Les personnes en situation de handicap doivent pouvoir assurer activement leurs droits et obligations... » ;
- « La langue des signes doit être reconnue comme une langue à part entière. » ; etc.

A propos de la langue des signes, le chapitre 2 du plan d'action (liberté d'expression et d'opinion et accès à l'information) ne dit rien sur une quelconque reconnaissance sur le plan législatif mais se contente de renvoyer à une mesure du chapitre 4 qui se limite à l'offre d'apprentissage de la langue gestuelle en allemand aux élèves sourds (mesure 4).

Une remarque similaire vaut pour le calendrier associé aux mesures, lequel est la plupart du temps fort approximatif. Pour une série d'entre elles, l'année 2012 ou 2013 est indiquée, sans qu'on sache s'il s'agit d'une mesure déjà en cours ou d'un projet d'avenir. Dans certains cas, le calendrier comprend une période plus longue (par

3 Pour plus de détails, se référer aux avis des organisations Daaflex asbl, Elteren a Pedagogue fir Integratioun EPI asbl, Info-Handicap asbl, Nemme mat eis! asbl, Zesummen aktiv - ZAK asbl

exemple 2012-2015) ou se contente d'indiquer le « moyen terme », ce qui laisse une grande marge d'interprétation. Dans d'autres cas, très fréquents, il est spécifié que le déroulement est « continu », ce qui jette un flou sur la réalisation effective des objectifs.

Une question particulière se pose aussi au niveau des compétences, en particulier en ce qui concerne la coordination et la responsabilité associées à l'application de ces mesures. Le ministère de la Famille se considère comme « point de contact » et « instance de coordination » des politiques en faveur des personnes handicapées (cf. avant-propos du plan d'action). Il prévoit cependant la création d'une « plateforme en charge de la Convention relative aux droits des personnes handicapées », qui « travaillera en étroite collaboration avec le Ministère de la Famille » (p.51). Cette structure est destinée à « recueillir des informations, soumettre des propositions et déposer des plaintes ». Le Ministère nous a informés qu'il compte confier ces missions à Info-Handicap, une a.s.b.l. déjà conventionnée par le Ministère de la Famille. Outre le fait que le rôle dévolu à cette association reste à clarifier, on peut se demander quel sera son degré d'indépendance en matière de protection des droits des personnes handicapées. De même, cette plate-forme devrait être une source de données pour des mécanismes indépendants tels que la CCDH afin que celle-ci puisse assurer sa mission de promotion et de suivi dans des conditions satisfaisantes. Il est aussi question de créer un « centre de communication » (p.9) et un « centre de compétence pour le langage simple » (p.6) sans qu'on sache précisément de quelle structure ils dépendront. Il n'est fait aucune mention d'une quelconque procédure dans les cas où des mesures concernent plusieurs services ou ministères. Il est certes prévu d'organiser une « rencontre interministérielle annuelle entre les points de contact en charge de la transposition de la Convention relative aux droits des personnes handicapées » (p.53) mais cette rencontre – une seule par an ! - a pour principal but de « faire le bilan des mesures prises » (p.54).

3. Recommandations

- La CCDH recommande d'élargir la protection des droits de la personne handicapée au secteur privé et à toutes les institutions, quel que soit leur statut, afin de garantir l'égalité de traitement par rapport au secteur public.
- La CCDH insiste pour que la participation des personnes handicapées soit renforcée dans la définition de la politique en leur faveur et dans la mise en œuvre des mesures contenues dans le plan d'action.
- La CCDH recommande que les choix effectués pour désigner les entités actuelles et futures chargées de la protection des droits des personnes handicapées répondent aux critères d'indépendance tels que formulés dans l'article 33 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 29 janvier 2013

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

**Stellungnahme der CCDH zum Aktionsplan der Luxemburger
Regierung zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von
Menschen mit Behinderungen**

**AVIS
01/2013**

1. Der Kontext der Konvention

Durch das Gesetz vom 28. Juli 2011 hat der luxemburgische Staat die Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen ratifiziert. Der Artikel 2 überträgt der beratenden Menschenrechtskommission (CCDH) und dem Zentrum für Gleichbehandlung (CET), zwei unabhängigen nationalen Mechanismen, die Förderung und das Monitoring der Anwendung der Bestimmungen dieser Konvention, während der Artikel 3 den Ombudsman als unabhängige Organisation bestimmt, der beim Schutz der Rechte der Menschen mit Behinderungen eingreift. Gemäß ihrer Rolle als Monitoring Mechanismus hat die Menschenrechtskommission beschlossen, ein Gutachten zum Aktionsplan der Regierung zu verfassen.

Es ist uns in dieser Phase wichtig zu unterstreichen, dass die Richtlinien für die Bestimmung der Mechanismen zu Förderung, Schutz und Monitoring der Anwendung der Konvention, so wie sie in dem neuen Gesetz spezifiziert wurden, ein grundsätzliches Problem darstellen: die Kompetenz des Ombudsmans beschränkt sich darauf, die Beschwerden des Bürgers in seinen Beziehungen mit der öffentlichen Verwaltung zu behandeln, der Privatbereich bleibt jedoch von seinem Handlungsfeld ausgeschlossen.

Das Gesetz vom 28. Juli 2011 schafft so eine Kluft zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich, was den Schutz der Rechte der behinderten Person betrifft. So können beispielsweise die Fälle aus privaten Unternehmen nicht - wie vom Gesetz vorgesehen - einem unabhängigen nationalen Mechanismus dargelegt werden, da weder die CCDH noch das CET die Kompetenz bezüglich des Schutzes der Rechte haben. Der Artikel 6 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 stellt zwar klar, dass der Ombudsman „einer anderen unabhängigen Autorität eine Beschwerde übermitteln kann, die die Aufgabe des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten innehat“, jedoch muss es erst einmal eine solche Autorität geben, die die Dossiers der Menschen, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen behandelt. Auch wenn es verständlich ist, dass der Gesetzgeber keine Vielzahl von Strukturen in Luxemburg schaffen wollte und den bestehenden Institutionen die Aufgaben anvertraut hat, die sich aus der Annahme der Konvention über die Rechte behinderter Menschen ergeben, so bleibt aber die Tatsache der aktuellen - wenig zufriedenstellenden Situation bestehen, ist doch der Teil des Schutzes dieser Rechte nicht auf die gleiche Art und Weise anwendbar - je nachdem, ob es sich um den öffentlichen oder privaten Bereich handelt. Zum Beispiel kann eine Rechtssache betreffend einer behinderten Person, die in einer privaten Einrichtung lebt - und die Mehrheit dieser Einrichtungen in Luxemburg haben einen Privatstatus - oder eine Wohnung in einem Privatgebäude anmietet, nicht auf die gleiche Art und Weise behandelt werden wie ein Rechtsstreit, der sich in einer Einrichtung des öffentlichen Rechts entwickelt hat.

Infolgedessen fällt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, diese Lücke zu schließen, indem er die Strukturen, die zum Handeln berechtigt sind, mit den notwendigen Kompetenzen ausstattet, damit es keine unterschiedliche Behandlung im öffentlichen - und im Privatsektor gibt.

2. Der Aktionsplan

Als Mitgliedsstaat der Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen und aufgrund der sich daraus ergebenden Verpflichtungen ist Luxemburg eingeladen, einen Aktionsplan auszuarbeiten, um die Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen. Nach mehreren Zusammenkünften des Ministeriums für Familie und Integration mit der Zivilgesellschaft hat der luxemburgische Staat einen Aktionsplan ausgearbeitet, den er Ende März 2012 veröffentlicht hat. Dieses Dokument von etwa sechzig Seiten beinhaltet elf Kapitel, die der gleichen Anzahl von Themen entsprechen und jeweils in vier Teile gegliedert sind: die Analyse der Situation, die Herausforderungen, die Ziele und die Maßnahmen.

Es sei darauf hingewiesen, dass das Ministerium für Familie und Integration vor dem Verfassen und der Veröffentlichung des Aktionsplans die Zivilgesellschaft zu einer aktiven Teilnahme aufgerufen und mehrere Versammlungen organisiert hatte, um die Meinungen der interessierten Personen zusammenzutragen.⁴ Vom Prinzip her ist diese Initiative zu begrüßen, denn sie entspricht dem Sinn, den die Konvention vorgibt, nämlich der Teilhabe der behinderten Menschen, die in erster Linie die Betroffenen sind. Die Veröffentlichung des Aktionsplans hat jedoch Kritiken innerhalb der Zivilgesellschaft ausgelöst. Mehrere Vereinigungen haben thematisiert, dass im Laufe der Versammlungen angesprochene oder schriftlich eingereichte Punkte sich nicht oder nur unvollständig im endgültigen vom Ministerium vorgestellten Dokument wiederfanden.

Es ist zur Entlastung des Ministeriums zu unterstreichen, dass die verschiedenen Positionen der Teilnehmer nicht alle ihren Platz in einem zusammengefassten Dokument finden konnten und dass man sehr wohl eine Auswahl treffen musste.

Die CCDH stellt sich jedoch Fragen über die Art dieser Auswahl und über die Relevanz der zurückgehaltenen Kriterien bei der endgültigen Ausarbeitung des Aktionsplans. Man findet beispielsweise keine einzige Erwähnung in Bezug auf die Frauen (Art. 6 der Konvention), den Zugang zur Justiz (Art. 13), den Respekt der Privatperson (Art. 22) und die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29). Einige Themen werden verstreut vorgestellt, und man muss manchmal erraten, auf was sich einige Passagen beziehen. Die Kinder mit Behinderungen (Art. 7 der Konvention) zum Beispiel werden mehrmals im Aktionsplan erwähnt, wo es doch aber sinnvoll gewesen wäre, alle sie betreffenden Punkte im gleichen Teil des Textes zusammenzutragen, um die Aktion des Staates in diesem Bereich verständlicher zu machen.

In seiner Gesamtheit erscheint der Aktionsplan als ein Katalog guter Absichten, die sehr vage formuliert sind und kaum Erklärungen geben sowohl, was die Mittel als auch die Art und Weise betrifft, wie die Ziele verwirklicht werden sollen. Man findet keinerlei Erwähnung der Leitlinien dieses Plans, der Mechanismen der Umsetzung oder des Monitoring. Immer wieder werden im Aktionsplan offene Türen ingerannt, wenn im Rahmen der Maßnahmen, die eigentlich detailliert dargelegt werden sollten, allgemeine Ideen formuliert werden wie:

–« Die geschriebene Presse muss öfter in „einfacher Sprache“ verfasste Texte veröffentlichen.“...“;

–« Im Fernsehen muss die Präsenz von Menschen mit Behinderungen, z.B. in Filmen Reportagen oder thematischen Sendungen verbreiteter sein.“;

⁴ Für weitere Details siehe die Stellungnahmen der Organisationen Daaflox asbl, Elteren a Pedagoge fir Integratioun EPI asbl, Info-Handicap asbl, Nemme mat eis! asbl, Zesummen aktiv - ZAK asbl

- « Projekte im Bereich des inklusiven Sports (...) müssen mehr unterstützt werden.“ ;
- « Menschen mit Behinderungen müssen aktiv ihre Rechte und Pflichten ausüben können...“ ;
- « Die Gebärdensprache muss als vollwertige Sprache anerkannt werden. » ; usw.

Betreffend der Gebärdensprache sagt das Kapitel 2 des Aktionsplans (Barrierefreie Kommunikation, Information und Meinungsfreiheit) nichts aus über irgendeine Anerkennung auf gesetzlicher Ebene, sondern begnügt sich damit, auf eine Maßnahme in Kapitel 4 zu verweisen, die sich darauf beschränkt, gehörlosen Schülern das Lernen der deutschen Gebärdensprache anzubieten (Maßnahme 4).

Eine ähnliche Anmerkung gilt für den Zeitplan der den Maßnahmen beigelegt ist und der meist sehr vage gehalten ist. Für eine Reihe von ihnen ist das Jahr 2012 oder 2013 angegeben, ohne dass man weiß, ob es sich um eine schon laufende Maßnahme handelt oder um ein zukünftiges Projekt. In einigen Fällen umschließt der Zeitplan einen längeren Zeitabschnitt (zum Beispiel 2012-2015) oder begnügt sich damit „mittelfristig“ anzugeben, was einen großen Interpretationsspielraum zulässt. In anderen Fällen wird - sehr häufig - spezifiziert, dass der Ablauf „fortlaufend“ ist, was die wirksame Realisierung der Ziele sehr verschwommen erscheinen lässt.

Eine besondere Frage stellt sich auch auf der Ebene der Kompetenzen, insbesondere, was die Koordinierung und die Verantwortlichkeit in Verbindung mit der Anwendung der Maßnahmen angeht. Das Familienministerium erachtet sich als « Anlaufstelle » und « Koordinierungsinstanz » der Politik zugunsten der Menschen mit Behinderungen (siehe Vorwort des Aktionsplans). Es sieht jedoch die Schaffung einer „Plattform Behindertenrechtskonvention“ vor, die „in enger Zusammenarbeit mit dem Familienministerium“ agieren wird (S.51). Diese Struktur ist bestimmt, „Informationen einzuholen, hier können Vorschläge eingebracht und Beschwerden vorgebracht werden“. Das Ministerium hat uns informiert, dass vorgesehen ist, diese Aufgaben Info-Handicap anzuvertrauen, eines Vereins, der bereits eine Konvention mit dem Familienministerium abgeschlossen hat.

Außer der Tatsache, dass die dieser Vereinigung zugeteilte Rolle zu klären bleibt, kann man sich über den Grad ihrer Unabhängigkeit Fragen stellen im Zusammenhang mit dem Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Auch sollte diese Plattform eine Datenquelle für die unabhängigen Mechanismen wie die CCDH darstellen, damit diese ihre Aufgabe der Förderung und des Monitoring unter zufriedenstellenden Bedingungen erfüllen kann. Es ist auch die Rede von der Schaffung eines « Kommunikationszentrums » (S.9) und eines « Kompetenzzentrums für einfache Sprache » (S.6), ohne dass genau gewusst ist, von welcher Struktur sie abhängen werden. Es findet sich keinerlei Erwähnung über irgendeine Prozedur im Falle, dass die Maßnahmen mehrere Dienststellen oder Ministerien betreffen. Zwar ist die Organisation einer „jährlichen interministeriellen Begegnung zwischen den Anlaufstellen, die mit der Umsetzung der Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen betraut sind“ vorgesehen (S.53), aber diese Begegnung – einmal pro Jahr! - hat als hauptsächliches Ziel „Bilanz über die getroffenen Maßnahmen zu ziehen“ (S.54)

3. Empfehlungen

- Die CCDH empfiehlt den Schutz der Menschen mit Behinderungen auf den privaten Bereich auszudehnen und auf alle Institutionen, welcher Art ihr Statut auch sei, um die Gleichbehandlung gegenüber des öffentlichen Sektors zu gewährleisten.
- Die CCDH besteht darauf, dass die Teilhabe der Menschen mit Behinderungen verstärkt wird bei der Definition der Politik zu ihren Gunsten und bei der Umsetzung der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen.
- Die CCDH empfiehlt, dass die Auswahl der aktuellen und zukünftigen Instanzen, die mit dem Schutze der Menschen mit Behinderungen beauftragt sind, den Kriterien der Unabhängigkeit entspricht, so wie sie im Artikel 33 der Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen formuliert sind.

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

Projet de loi 6507 portant modification (1) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ; (2) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

**AVIS COMPLEMENTAIRE
02/2013**

1. Considérations préalables

Le projet de loi sous rubrique vise à transposer en droit national trois directives européennes :

- Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.
- Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale
- Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre

Les dispositions en matière de protection internationale interpellent la CCDH car le droit d'asile est un droit fondamental notamment consacré par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Comme elle l'a toujours fait, la CCDH essaye de rester attentive au domaine de l'asile dans lequel « *le demandeur d'asile constitue en général le maillon le plus faible dans la chaîne des justiciables (...)* »⁵.

La CCDH profite de l'occasion pour réitérer les conclusions et les propositions qu'elle faisait⁶ par rapport au projet de loi 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection qui donna naissance à la loi actuelle du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

L'avis de la CCDH n'ayant pas été sollicité par le gouvernement, la CCDH s'est auto-saisie de cet avis.

De manière générale, la CCDH constate que le texte reprend les dispositions de la directive 2011/95/UE, dite directive *qualification*, adoptée suite à une refonte de la directive originelle 2004/86 CE. Cette refonte avait pour objet de :

- restreindre l'interprétation large des notions d'«acteurs de protection» et de «protection à l'intérieur du pays» de sorte qu'elles concordent mieux avec les normes internationales applicables (convention de Genève et Cour européenne des droits de l'homme),

⁵ Document parlementaire N°4572³ du 9 décembre 1999. *Avis complémentaire du Conseil d'Etat sur le projet de loi -portant création d'un régime de protection temporaire pour les Albanais du Kosovo – portant modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile*, page 4

⁶ Avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme du 20 avril 2005 sur le projet de loi 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, http://www.ccdh.public.lu/ccdh/fr/avis/2005/avis_5437.pdf

- garantir une interprétation plus extensive de la notion de «certain groupe social» en définissant mieux l'importance à accorder aux aspects liés au sexe des demandeurs,
- rapprocher les droits des bénéficiaires d'une protection subsidiaire de ceux des réfugiés en supprimant certaines disparités objectivement non justifiées,
- améliorer l'intégration des bénéficiaires d'une protection en tenant compte de leurs besoins spécifiques (ex.: aide à l'emploi, au logement,...),
- renforcer le respect du droit à la vie de famille des bénéficiaires d'une protection en élargissant la définition des membres de la famille de façon à couvrir les mineurs, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ces dispositions étant censées renforcer la sécurité juridique du demandeur de protection internationale, la CCDH ne peut dans cette optique que saluer cette transposition. Dans les développements qui suivent, elle se penchera surtout sur le sort que la loi réserve aux mineurs et plus généralement à la vie familiale des demandeurs et des bénéficiaires de protection internationale, ainsi qu'aux précisions apportées aux notions de protection dans le pays d'origine.

2. Les mineurs et les mineurs non-accompagnés

La CCDH salue l'importance que la directive accorde à l'intérêt supérieur de l'enfant. Celle-ci précise que *«L'intérêt supérieur de l'enfant» devrait être une considération primordiale des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, conformément à la convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant. Lorsqu'ils apprécient l'intérêt supérieur de l'enfant, les États membres devraient en particulier tenir dûment compte du principe de l'unité familiale, du bien-être et du développement social du mineur, de considérations tenant à la sûreté et à la sécurité et de l'avis du mineur en fonction de son âge et de sa maturité.»* (considérant (18)).

Elle relève encore positivement le considérant (19) selon lequel : *« Il est nécessaire d'élargir la notion de «membres de la famille», compte tenu des différentes situations individuelles de dépendance et de l'attention particulière à accorder à l'intérêt supérieur de l'enfant »*, ainsi que le considérant (38) :

« Lorsqu'ils décident du droit aux avantages prévus dans la présente directive, les États membres devraient tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que des situations individuelles de dépendance, vis-à-vis du bénéficiaire d'une protection internationale, de parents proches qui se trouvent déjà dans l'État membre et ne sont pas des membres de la famille dudit bénéficiaire. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le parent proche du bénéficiaire d'une protection internationale est un mineur marié mais non accompagné de son conjoint, il peut être considéré que l'intérêt supérieur du mineur réside dans sa famille d'origine. »

a) Quel élargissement des membres de famille ?

La CCDH constate que le texte du projet de loi prévoit l'inclusion parmi les membres de famille *« du père ou de la mère du bénéficiaire d'une protection internationale ou tout autre adulte qui en est responsable de par le droit en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg, lorsque ledit bénéficiaire est mineur et non marié »*.

La CCDH salue cet élargissement de la définition de la famille prévu par l'article 2(j) du projet. Elle donne à penser que l'article en question exclut notamment les mineurs mariés, non accompagnés de leur conjoint, alors qu'il serait dans l'intérêt supérieur

de l'enfant qu'ils puissent vivre avec des membres de famille proche, comme le considérant 38 le relève.

La CCDH regrette encore que le texte ne prévoit pas d'inclure dans son champ d'application les frères et sœurs mineurs du bénéficiaire mineur de la protection internationale.

b) Le mineur non accompagné et la protection à l'intérieur du pays

La CCDH prend également acte du 27^{ème} considérant de la directive qui prévoit que, dans l'appréciation de l'application de l'alternative de fuite interne, les autorités devraient tenir compte du fait que le DPI est un mineur non accompagné. Ainsi, la directive stipule que : « ... Si le demandeur est un mineur non accompagné, l'existence d'arrangements appropriés en matière de soins et de garde, répondant à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, devrait être un élément à prendre en compte dans l'évaluation visant à déterminer si une protection est réellement offerte (ndr : à l'intérieur du pays). »

La CCDH constate que le législateur ne reprend pas cet élément important dans le projet sous rubrique. Elle recommande au législateur de reprendre cette phrase dans le nouvel article 30 de la loi sur le droit d'asile.

c) Des problématiques spécifiques en ce qui concerne les mineurs non accompagnés

La CCDH profite de l'occasion pour rendre attentif à quelques problématiques qui se posent à l'égard des mineurs non accompagnés dans la législation existante : le délai de désignation de l'administrateur ad hoc, respectivement d'un tuteur, la problématique de détermination de l'âge du DPI, et les compétences de l'administrateur ad hoc, respectivement du tuteur.

Le délai de désignation de l'administrateur ad hoc, respectivement du tuteur

La loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, n'évoque que l'intervention d'un « administrateur.

Ainsi, l'article 12 (1) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile spécifie que : « Un demandeur mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible, un « administrateur ad hoc »... »

Et l'article 52. (1) « Dès que possible, après l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, la représentation des mineurs non accompagnés est assurée, par un « administrateur ad hoc » ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation qui l'assiste dans le cadre de l'examen de sa demande »

En pratique, chaque DPI qui se déclare mineur est orienté vers Caritas ou la Croix-Rouge qui font une demande de tutelle auprès du Juge de la Jeunesse. Ces derniers temps, le juge ne se prononce pas tant qu'il n'y a pas de preuve d'âge.

La CCDH insiste sur le fait que, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il convient de nommer de suite un administrateur ad hoc, respectivement un tuteur, même si l'âge du DPI n'a pas encore pu être évalué.

La problématique de vérification de l'âge

L'article 12 (3) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile dispose que :
« *Le ministre peut ordonner des examens médicaux afin de déterminer l'âge du demandeur.* »

En pratique, l'âge du demandeur est vérifié notamment par un test osseux. Ce test apparaît souvent comme une pièce centrale du dossier pour déterminer l'âge de la personne. Or, la fiabilité de ces tests est douteuse.

La CCDH considère que la validité du test osseux doit être relativisée. Ce test doit être complété, en cas de doute, par d'autres examens et expertises. La CCDH demande aux autorités de prendre en considération d'autres éléments qui puissent servir pour déterminer l'âge de la personne.

Les compétences de l'administrateur ad hoc, respectivement du tuteur

Selon l'article 12 (1) de la loi modifiée du 5 mai 2006 « *L'«administrateur ad hoc» a la possibilité d'informer le mineur non accompagné du sens et des éventuelles conséquences de l'entretien et, le cas échéant, de lui indiquer comment se préparer à celui-ci. L'«administrateur ad hoc» est autorisé à assister à cet entretien et à poser des questions ou formuler des observations dans le cadre fixé par l'agent chargé de mener l'entretien. Le mineur non accompagné doit être personnellement présent lors de l'entretien même si l'«administrateur ad hoc» est présent.* »

Et l'article 52 (1) précise que : « *Dès que possible, après l'octroi du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, la représentation des mineurs non accompagnés est assurée, par un «administrateur ad hoc» ou, si nécessaire, par un organisme chargé de prendre soin des mineurs et d'assurer leur bien-être, ou de toute autre forme appropriée de représentation.*

(2) *Lors de la mise en œuvre de la présente loi, les besoins des mineurs non accompagnés seront dûment pris en considération par l'«administrateur ad hoc» désigné ou le représentant.* »

La fonction de l'administrateur ad hoc semble surtout résider dans une fonction d'assistance au niveau de la procédure d'examen de la demande. Si le demandeur mineur se voit reconnaître un statut, le texte prévoit une nouvelle nomination d'un administrateur ad-hoc dont le rôle est pour le moins flou. En pratique, un professionnel de Caritas ou de la Croix-Rouge se voit nommer tuteur. Dans ce contexte, la CCDH se pose la question de la prise en charge des besoins sociaux, médicaux, psychologiques du mineur pendant toute la durée de la procédure et au-delà. Afin de préserver l'intérêt supérieur de l'enfant, cette personne indépendante et de confiance devrait être consultée et informée par rapport à toutes les mesures prises à l'égard de l'enfant et accompagner l'enfant par rapport à tous les besoins psycho-sociaux, éducatifs, matériels, procéduraux.⁷

Afin de renforcer la sécurité juridique des mineurs non accompagnés, la CCDH recommande d'encadrer dans la loi la pratique tendant à désigner un véritable tuteur. Une nouvelle désignation de ce tuteur ne semble par ailleurs pas se justifier une fois le statut de protection internationale reconnu au mineur.

⁷ UNHCR, Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, 1997, §5.7 ; UNHCR&UNICEF, Statement of Good Practice: Separated Children in Europe Programme Save the Children, 2010 pp.21-22

Il est par ailleurs indispensable que le mineur qui serait débouté de sa demande de protection internationale, puisse continuer à bénéficier de l'assistance du tuteur qui aura été désigné dans le cadre de l'instruction de cette demande.

3. La protection dans le pays d'origine

a) Les acteurs de protection

Dans son avis de 2005 sur l'article 29 (1) du projet de loi 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection⁸, la CCDH se déclarait « *très inquiète par rapport à l'élargissement de la notion de protection à des acteurs non-étatiques* » et elle relevait la contrariété de cette situation avec la Convention de Genève qui limite clairement la protection à la seule protection étatique, l'article 1A2 de cette Convention ne parlant en effet que de la personne « *qui ne peut ou, du fait de sa crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays.* ».

A l'époque, le législateur n'a pas tenu compte de l'avis de la CCDH.

Si la CCDH reste aujourd'hui toujours autant sceptique quant à cet élargissement, elle accueille cependant favorablement le progrès que constitue la seule insertion de l'adverbe « que » dans la phrase désormais négative de l'article 29(1) « *La protection contre les persécutions ou les atteintes graves ne peut être accordée que par: a) l'Etat, ou b) des partis ou organisations (...)* », excluant ainsi désormais formellement tout autre acteur potentiel de protection que les trois désignés.

De la même manière, la CCDH accueille favorablement la précision transposée de la directive à l'article 29 (1) *in fine*, selon laquelle ces acteurs de protection doivent encore être « *disposés à offrir une protection au sens du paragraphe 2 et en mesure de le faire* ». Au vu des différentes interprétations que le texte de l'article 29 a pu avoir depuis 2006 dans la pratique, il apparaît salvateur de rappeler ce principe qui existe déjà à l'article 28 c) de la loi ; la protection dans le pays d'origine doit non seulement pouvoir être accordée, mais il faut encore que l'acteur de protection veuille le faire.

Il faut impérativement s'assurer qu'une personne en danger dans son pays d'origine, à laquelle le Luxembourg refuse de reconnaître une protection internationale au motif qu'elle peut recevoir une protection dans ce pays, puisse avec certitude, efficacité et effectivité, avoir accès à cette protection dans ce pays où ce danger existe.

Ainsi, la CCDH tient à saluer la nouvelle précision de l'article 29(2) selon laquelle la protection dans le pays d'origine doit en toute hypothèse, être effective et non temporaire.

Cependant lorsque le danger est de source étatique, et surtout lorsqu'il provient des autorités comme la police ou l'armée chargées d'assurer la sécurité, il est illusoire de penser qu'une protection puisse être trouvée auprès de l'Etat à l'origine de ce danger. La CCDH déplore ainsi que le 27^{ème} considérant de la directive qui prévoit notamment que « *lorsque les acteurs des persécutions ou des atteintes graves sont l'Etat ou ses agents, il devrait exister une présomption selon laquelle une protection effective n'est pas offerte au demandeur* », n'ait pas été transposée dans le texte du

⁸ Op. cit. sous note 1

projet de loi. Elle invite vivement le législateur à le faire, alors qu'il n'est pas concevable qu'une personne qui fait l'objet de persécutions d'origine étatique soit encore obligée de réclamer une protection à ce même Etat - et ainsi dans certaines situations se mettre encore plus en danger - avant de pouvoir se voir reconnaître un statut de protection internationale.

La CCDH constate que ces précisions législatives doivent désormais permettre d'éliminer définitivement toute divergence d'interprétation de la notion de protection et d'acteurs de protection.

b) La protection à l'intérieur du pays (la fuite interne)

Dans son avis de 2005⁹, la CCDH s'inquiétait de cette alternative à la protection internationale qui constituait une nouvelle dérogation à la Convention de Genève. Le texte a cependant été adopté tel quel et il prévoit que « (...) *le ministre peut estimer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays* »

Le nouveau texte proposé a pour vocation de se vouloir plus protecteur, en ce qu'il exige en plus que le demandeur puisse effectuer le voyage en toute légalité et toute sécurité vers cette partie du pays, et qu'il y ait accès à une protection. Si la CCDH ne peut que saluer ces précisions, elle ne comprend cependant pas pourquoi le nouveau texte prévoit au point a) de l'article 30 (1) que dans cette partie du pays, le demandeur « *n'a pas une crainte fondée d'être persécuté ou ne risque pas réellement de subir des atteintes graves* ». En effet, le texte actuel qui exige qu'il n'y ait « *aucune raison de craindre [d'y] être persécuté* » est à ce sujet incontestablement plus protecteur et la CCDH ne voit aucune raison de le changer dans le sens projeté. La CCDH propose donc au législateur de conserver l'ancienne formulation à la place de celle actuellement prévue au point a) de l'article 30 (1) du texte projeté.

La CCDH salue encore les précisions apportées au deuxième paragraphe du nouvel article 30, qui exigent que l'appréciation de l'alternative de fuite interne soit faite conformément aux critères très précis énumérés à l'article 26 de la loi. De la même manière, elle salue la nouvelle obligation à laquelle le ministre devra se plier et obtenir des informations précises et actualisées auprès de sources pertinentes, telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Enfin, la CCDH estime utile de rappeler la jurisprudence constante en la matière, qui doit pouvoir continuer à s'appliquer avec le nouveau texte, selon laquelle « (...) *il ne convient pas de mettre à charge du demandeur de la protection internationale la preuve de l'impossibilité de se mettre, par une fuite interne, à l'abri de toutes persécutions dans son propre Etat* (Cour administrative, 24 mai 2007, n° 21524 du rôle).

⁹ Op.cit sous note 1

4. Egalité de traitement entre réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire

Dans son avis antérieur¹⁰, la CCDH avait déjà eu l'occasion d'insister sur l'égalité de traitement, à tous niveaux, entre réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire.

« Enfin, la CCDH ne peut acquiescer à l'idée d'attacher aux deux statuts (conventionnel et subsidiaire) des droits différents. Elle ne trouve d'ailleurs aucune justification objective et raisonnable à cette différence de traitement entre deux catégories de personnes dont l'intégrité physique et / ou mentale, voire la vie, s'avèrent menacées qui ont toutes les deux un besoin reconnu de protection. Cette différence de traitement n'est pas justifiée et s'avère contraire à l'article 1^{er} du protocole n°12 à la Convention.

.....

La CCDH recommande d'adopter systématiquement des normes plus favorables que les standards minimum susceptibles d'être appliqués selon la directive pour les bénéficiaires du statut de protection subsidiaire, en observant une stricte égalité de traitement entre les bénéficiaires des deux statuts. »

La CCDH note avec satisfaction que le législateur continue sur cette voie de l'égalité de traitement en allant au-delà de la directive et en prévoyant notamment un titre de séjour d'une validité identique, ainsi que le même traitement en ce qui concerne l'application du regroupement familial.

La CCDH recommande au législateur de poursuivre dans cette voie et de procéder aux modifications nécessaires en ce qui concerne :

- l'application des mêmes clauses de cessation (article 38), d'exclusion (article 39) et de révocation du statut (article 41) ;
- les mêmes droits en matière de titre de voyage (article 47).

La CCDH demande d'adapter, le cas échéant, les autres dispositifs législatifs faisant à l'heure actuelle référence aux seuls réfugiés selon la Convention de Genève. Elle relève en particulier la loi sur le Revenu minimum garanti¹¹ ainsi que la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées¹².

5. Modifications au niveau du permis unique

La CCDH constate que le législateur avait déjà introduit le permis unique à travers la loi du 29 août sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

La nouvelle modification envisagée par le texte sous rubrique apporte une amélioration quant à l'accès au travail des ressortissants de pays tiers.

Désormais, selon le nouvel article 40(3) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, une indication concernant l'autorisation de travail devrait

¹⁰ Op. cit. sous note 1.

¹¹ Texte coordonné du 22 juin 2004 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, telle qu'elle a été modifiée, , in : *Mémorial A N°103 du 2 juillet 2004.*

¹² *Loi du 16 décembre 2011 portant modification 1. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées; 2. du Code du travail; 3. de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail, in : Mémorial A N°272 du 27 décembre 2011.*

figurer sur les titres de séjour délivrés à des fins autres que l'emploi, alors que jusqu'à présent, l'autorisation de travail faisait l'objet d'une lettre séparée de la part de la Direction de l'Immigration.

Par ailleurs, alors que jusqu'à présent l'accès au travail du salarié pouvait être limité pendant trois ans au sein d'un secteur et d'une profession, le législateur prévoit, selon le nouvel article 43, de lever cette restriction au bout d'un an. D'autre part, la durée maximale de validité du titre de séjour renouvelé est de trois ans, contre deux ans à l'heure actuelle.

La CCDH ne peut qu'acquiescer à ces modifications qui rendent plus effectif le droit de travailler.

6. Récapitulatif des recommandations

La CCDH recommande au législateur:

1. dans l'intérêt supérieur de l'enfant, d'inclure dans la définition de la famille :
 - a. les mineurs mariés, non accompagnés de leur conjoint, alors qu'il serait dans l'intérêt supérieur de l'enfant qu'ils puissent vivre avec des membres de famille proche,
 - b. les frères et sœurs mineurs du bénéficiaire mineur de la protection internationale.
2. dans l'intérêt supérieur de l'enfant, d'imposer au ministre de tenir compte du fait que le demandeur est un mineur non accompagné dans l'évaluation visant à déterminer si une protection est réellement offerte à l'intérieur du pays notamment en ce qui concerne l'existence d'arrangements appropriés en matière de soins et de garde
3. de saisir l'opportunité de ce projet de loi pour modifier/compléter les dispositions et pratiques concernant la situation des mineurs non-accompagnés en
 - a. nommant de suite, dès le dépôt de la demande de protection, un tuteur, même si l'âge du DPI n'a pas encore pu être évalué ;
 - b. demandant aux autorités de prendre en considération pour la vérification de l'âge d'autres éléments que le test osseux pour déterminer l'âge de la personne ;
 - c. encadrant la bonne pratique d'accorder la tutelle à des professionnels d'ONG en prévoyant dans le cadre de la loi sur le droit d'asile, à côté de l'administrateur ad hoc, un tuteur (une personne indépendante et de confiance) s'occupant de l'accompagnement de l'enfant et devant être consulté par rapport à tous les besoins psycho-sociaux, éducatifs, matériels, procéduraux ;
 - d. en assurant jusqu'à la majorité au mineur qui serait débouté de sa demande la continuité de l'assistance du tuteur.
4. de transposer dans le texte du projet de loi le 27^{ème} considérant de la directive qui prévoit notamment que « *lorsque les acteurs des persécutions ou des atteintes graves sont l'État ou ses agents, il devrait exister une présomption selon laquelle une protection effective n'est pas offerte au demandeur* », alors qu'il n'est pas concevable qu'une personne qui fait l'objet de persécutions d'origine étatique soit encore obligée de réclamer une protection à ce même Etat - et ainsi dans certaines situations se mettre encore plus en danger - avant de pouvoir se voir reconnaître un statut de protection internationale.

5. de conserver, à côté des améliorations apportées au concept de la protection à l'intérieur du pays, l'ancienne formulation (à la place de celle actuellement prévue au point a) de l'article 30 (1) du texte du projet) selon laquelle, dans cette partie du pays il n'y a « *aucune raison de craindre [d'y] être persécuté* »
6. de poursuivre dans la voie d'égalité de traitement, entre réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire et dans ce sens :
 - a. de procéder aux modifications nécessaires en ce qui concerne :
 - l'application des mêmes clauses de cessation (article 38), d'exclusion (article 39) et de révocation du statut (article 41) ;
 - les mêmes droits en matière de titre de voyage (article 47).
 - b. d'adapter les autres dispositifs législatifs faisant à l'heure actuelle référence aux seuls réfugiés selon la Convention de Genève. Elle relève en particulier la loi sur le Revenu minimum garanti ainsi que la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

Adopté par l'assemblée plénière du 9 avril 2013

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

**Avis sur le projet de loi 6381 portant réforme de l'exécution
des peines et le projet de loi 6382 portant réforme de
l'administration pénitentiaire**

**AVIS
03/2013**

Introduction

Conformément à l'article 2 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, la CCDH a décidé de s'autosaisir d'un avis portant sur le projet de loi n° 6381 portant réforme de l'exécution des peines et sur le projet de loi n° 6382 portant réforme de l'administration pénitentiaire. La CCDH a décidé de se pencher dans un même avis sur ces deux projets de loi, ceux-ci étant intimement liés.

La CCDH est d'avis qu'une réforme d'une telle complexité mérite toute son attention, alors que l'enfermement de femmes et d'hommes doit toujours être encadré de la façon la plus rigoureuse par le législateur, dans le respect total des droits fondamentaux.

Cependant, il est d'autant plus regrettable que l'application des projets de loi en question dépend largement de nombreux règlements grand-ducaux qui doivent intervenir, mais qui ne sont pas disponibles, et qui ne pourront être analysés avant leur adoption, les « projets » de règlements grand-ducaux n'étant pas mis à la disposition de la CCDH avant leur entrée en vigueur.

La CCDH, au lieu de faire une analyse article par article, a donc décidé de traiter les différents thèmes abordés par les projets de loi et de les considérer sous l'aspect des droits fondamentaux.

1. L'unité psychiatrique spéciale

Article 21 PL 6382

Cet article prévoit la création d'une unité psychiatrique spéciale accueillant « *les personnes placées en application de l'article 71 du Code pénal ainsi que les détenus faisant l'objet d'une admission au sens de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux* » ainsi que « *les détenus visées à l'article 71-1 du Code pénal et les détenus nécessitant des soins psychologiques ou psychiatriques particuliers* ».

Add. §(1) & (2) Le lieu

La CCDH insiste sur le fait qu'il est fondamentalement contestable que les personnes n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation soient internées dans l'enceinte même du Centre pénitentiaire.

Cela signifierait que ces personnes risquent d'être mises en contact dans cette enceinte avec des détenus ayant fait l'objet d'une condamnation et placés dans cette unité psychiatrique spéciale sur décision du médecin directeur de cette même unité.

Le texte ne différencie pas spécifiquement les « détenus », mais mentionne simplement dans son alinéa 1 « les personnes placées en application de l'article 71 du Code pénal » et les « détenus faisant l'objet d'une admission au sens de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux », ainsi que les « détenus visés à l'article 71-1 du Code pénal et les détenus nécessitant des soins psychologiques ou psychiatriques particuliers ».

L'alinéa 3 ne parle plus que de « détenus visés aux paragraphes (1) et (2) ».

Le risque de confusion et de mélange de genres, loin de se situer au seul niveau terminologique, est bien réel, car l'unité psychiatrique spéciale aura vocation d'accueillir des personnes en souffrance psychique aiguë qui présentent un risque, surtout pour elles-mêmes, en même temps que des personnes qui se sont déjà avérées dangereuses aussi pour autrui.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que « *le statut juridique de l'unité à créer est loin d'être clair* », alors qu'elle est prévue dans la loi portant réforme de l'administration pénitentiaire. Cette unité médicale spécialisée sera construite dans l'enceinte du Centre pénitentiaire, accueillera des placés judiciaires, mais elle fonctionnera sous l'autorité du ministre de la Santé.

Il n'est pas clair quels sont les « détenus » effectivement visés par le texte en question, et qui sera compétent pour prendre des décisions de placement ou de traitement médical.

Ces questions démontrent à suffisance que le texte dans son ensemble prête à confusion, ce qui n'exclut pas l'arbitraire.

En outre, la CCDH insiste sur le rôle important de la formation des gardiens, des avocats et des magistrats sur les pathologies psychiatriques en général et en particulier celles qui sont inhérentes à l'emprisonnement.

La CCDH recommande au législateur de veiller à éviter un amalgame entre détenus, condamnés et personnes atteintes de troubles mentaux et hospitalisés sans leur consentement. Elle s'oppose à leur internement dans une même enceinte qui se trouve dans le périmètre du Centre pénitentiaire de Schrässig.

Add. §(3) La décision

L'admission des détenus se fait par décision du médecin-directeur de l'unité psychiatrique spéciale, après examen et au vu d'un certificat médical, sans qu'il ne soit précisé qui doit établir ce certificat médical attestant la nécessité de l'admission. Il serait utile de prévoir la même garantie que celle inscrite à la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. Celle-ci prévoit spécifiquement dans son article 9 que le certificat médical doit être délivré par un médecin non attaché au service d'admission. Celui-ci ne doit être attaché, ni à l'unité psychiatrique spéciale, ni au Centre pénitentiaire.

Si le texte prévoit l'information de la Chambre de l'application des peines de l'admission d'un détenu en unité psychiatrique spéciale, il oublie de prévoir un recours contre cette décision, ce qui n'est pas admissible.

Le législateur pourrait s'inspirer de la procédure de recours de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. En outre, il devrait préciser les délais dans lesquels les recours doivent être évacués et prévoir éventuellement l'intervention de la Chambre de l'application des peines au lieu de prévoir le Tribunal d'Arrondissement siégeant en

Chambre du Conseil (cf. article 30¹³ de la loi du 10 décembre 2009. Le législateur peut parfaitement modifier cette disposition dans le cadre de la réforme pénitentiaire).

La CCDH recommande que le certificat médical attestant la nécessité d'admission à l'unité psychiatrique soit délivré par un médecin spécialiste qui n'est ni attaché au service d'admission, ni à l'unité psychiatrique fermée, ni au Centre pénitentiaire.

2. Accès aux soins médicaux

Article 14 PL 6382

Add. §(1)

La réorganisation de la prise en charge médicale en prison doit garantir la continuité des soins.

La liberté de choisir son médecin doit être agencée de manière à ce qu'elle soit rendue possible tant au niveau organisationnel (transport) qu'au niveau matériel (remboursement par la sécurité sociale).

La CCDH se félicite du fait que le texte suit la recommandation du Contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, qui avait suggéré *de faire entrer le principe de l'équivalence des soins médicaux et paramédicaux dans les textes législatifs ou réglementaires se rapportant directement aux établissements pénitentiaires*¹⁴. Cependant, il aurait été préférable de reprendre exactement les termes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (ci-après, « les règles pénitentiaires ») aux règles 40.3 (« *Les détenus doivent avoir accès aux services de santé proposés dans le pays sans aucune discrimination fondée sur leur situation juridique* ») et 40.5 (« (...) *chaque détenu doit bénéficier des soins médicaux, chirurgicaux et psychiatriques requis, y compris ceux disponibles en milieu libre* »), qui sont plus clairs que la formulation proposée.

La CCDH recommande de reprendre dans le projet de loi les formulations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

¹³ « *La personne placée peut à tout moment se pourvoir devant le tribunal d'arrondissement du lieu de la situation de l'établissement en sollicitant son élargissement. Le tribunal peut également être saisi par toute personne intéressée, qui indique dans sa demande son degré de parenté avec la personne en question ou la nature de ses relations avec elle. Une demande nouvelle n'est pas recevable tant qu'il n'est pas statué définitivement sur une demande antérieure.*

La demande signée par la partie sera communiquée par le président du tribunal au ministère public qui prend l'avis du directeur de l'établissement et ordonne toute autre vérification utile. La personne placée est entendue par le tribunal en chambre du conseil ou par un juge commis à cet effet. La décision est rendue en audience publique sur rapport, le cas échéant, du juge commis.

La décision prononçant l'élargissement est exécutoire par provision et nonobstant appel.

Appel peut être interjeté dans le délai de 15 jours à partir de la notification par le greffe de la décision. L'article 1089 du nouveau code de procédure civile est applicable pour ce qui est de la forme dans laquelle l'appel est à interjeter.

L'appel est porté devant la Cour d'appel siégeant en chambre du conseil et est jugé dans les mêmes formes que la décision attaquée.

Les ordonnances, arrêts, décisions, procès-verbaux, copies, avertissements et lettres recommandées qui pourront intervenir en exécution du présent article, ainsi que les pièces de toute nature produites en cours d'instance, sont exempts des droits de timbre et dispensés de la formalité d'enregistrement. »

¹⁴ Rapport du 17 novembre 2010 relatif à l'entrée du détenu en milieu carcéral et à la santé en milieu carcéral, page 54, http://www.celpl.lu/doc/doc_accueil_94.pdf

Add. §(4)

Le texte prévoit la création d'un « dossier de soins partagé » du détenu, et définit une base légale pour permettre un échange d'informations entre le médecin référent et l'Administration pénitentiaire.

La CCDH est d'accord avec le fait que tous les médecins qui soignent le détenu doivent avoir accès à un dossier médical unique, car le but est d'assurer les meilleurs soins possibles au détenu. Toutefois, il n'est pas admissible de légaliser un échange d'informations relevant du secret médical, en tout cas pas tel qu'il est prévu dans le texte, entre le médecin référent et l'Administration pénitentiaire. Dans sa forme actuelle, le texte revient à autoriser la divulgation d'informations du dossier médical partagé à toute personne relevant de l'Administration pénitentiaire, ce qui représente une violation du secret médical.

Le point 8 de l'annexe à la recommandation N° R(93)6 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les aspects pénitentiaires et criminologiques du contrôle des maladies transmissibles et notamment du SIDA, et les problèmes connexes de santé en prison¹⁵, prévoit que « *les informations relatives à l'état de santé des détenus sont confidentielles* » et précise que « *Le médecin peut communiquer ces informations aux autres membres de l'équipe médicale et, **exceptionnellement, aux administrateurs pénitentiaires, dans la mesure où celles-ci sont strictement nécessaires pour assurer le traitement du détenu ou le contrôle de la santé des détenus et du personnel dans le respect de la déontologie médicale et des dispositions juridiques. En principe, cette communication devrait être subordonnée au consentement de l'intéressé. Elle ne peut être donnée qu'en application des principes appliqués dans la communauté en général.*** »

Reprenant cette recommandation, le contrôleur externe préconise l'échange de communication à titre tout à fait exceptionnel avec l'Administration pénitentiaire, et toujours avec le consentement de la personne concernée.

Si l'on peut estimer que des impératifs de santé publique rendent nécessaire la communication des maladies contagieuses pour protéger les personnes qui entrent en contact avec le malade, il est indispensable d'encadrer l'échange d'information d'une manière restrictive.

Le contrôleur externe a également proposé d'intégrer la documentation sur le programme TOX dans la législation applicable. Celui-ci prévoit les instructions de service nécessaires pour donner plus d'informations sur le programme TOX aux détenus et ainsi assurer au programme une couverture plus large au CPL.

Or, la CCDH constate que cette recommandation n'a pas été reprise dans le présent projet de loi.

Il est également surprenant de voir qu'un procès d'intention est fait aux « acteurs impliqués » qui, d'après les auteurs du projet de loi « *invoquent toujours leur secret professionnel ou obligation de confidentialité respective non pas dans une approche de ne pas vouloir communiquer mais plutôt en raison d'une très grande prudence afin de ne pas s'exposer aux sanctions pénales professionnelles et disciplinaires*

¹⁵<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=577549&SecMode=1&DocId=611474&Usage=2>

dont sont assortis ses secrets et obligations de confidentialité ». (cf rapport du Contrôleur externe pages 56 et 57, notamment le point 8 de la recommandation)

La CCDH recommande d'encadrer plus strictement le partage des informations du dossier médical et d'indiquer précisément les conditions nécessaires à un tel partage.

La CCDH recommande aussi d'intégrer le programme TOX dans la législation pour lui assurer une couverture optimale.

3. Les sanctions disciplinaires

Article 36 PL 6382

Add. §(2)

La CCDH critique le fait que le gouvernement compte régler les questions sur l'incrimination et la sanction des fautes et sanctions disciplinaires par simple règlement grand-ducal, plutôt que de l'inscrire dans la loi.

En tout état de cause, il faudrait au moins y prévoir la nature des sanctions disciplinaires, leur durée maximale, et, d'une façon abstraite, les comportements susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire.

Sinon, la CCDH considère qu'il est indispensable de pouvoir disposer du projet de règlement grand-ducal pour pouvoir l'analyser en même temps que le texte du projet de loi lui-même.

La CCDH recommande de prévoir dans le texte de loi la nature des sanctions disciplinaires, leur durée maximale, et, d'une façon abstraite, les comportements susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire.

Add. §(4)

Le régime des recours contre les sanctions disciplinaires tel que préconisé est critiquable.

La CCDH considère qu'il n'est pas utile de prévoir un recours hiérarchique auprès du directeur de l'Administration pénitentiaire comme préalable obligatoire à un recours judiciaire, un recours gracieux contre une décision administrative étant de toute façon toujours possible. Une telle obligation risque de rendre l'efficacité du recours totalement illusoire.

En outre, étant donné que le projet exclut tout effet suspensif du recours, celui-ci risque de se résumer à une simple question de principe, la décision définitive étant prise après l'exécution de la sanction.

Ces critiques sont particulièrement fondées à l'examen de **l'article 37 (2)** du projet qui calque le système de la décision de placer le détenu en **régime cellulaire stricte** sur celui des sanctions disciplinaires de l'article 36. Ainsi, comme toute sanction disciplinaire, cette décision du directeur de l'établissement pénitentiaire (ou d'un autre membre de l'Administration pénitentiaire - ! -) devra faire l'objet d'un recours gracieux devant le directeur de l'Administration pénitentiaire dans un délai de

forclusion de 8 jours, sans que celui-ci n'ait lui-même de délai à respecter pour se prononcer. Pourtant, tout comme le futur article 696 du code pénal, l'article 697 exige que le détenu saisisse la Chambre de l'application des peines d'un recours contre la décision du directeur de l'administration pénitentiaire en précisant que « *les recours introduits contre les décisions de placement prises par le directeur de l'établissement pénitentiaire concerné sont irrecevables* ».

Ce mécanisme expose le détenu à l'arbitraire et à l'absence de recours effectif, surtout contre des mesures d'isolement de courte durée, ce qui entraînera inéluctablement des violations de l'article 6.1 CEDH (Cour européenne des droits de l'Homme).

La CCDH recommande d'abandonner le recours hiérarchique en matière de sanction disciplinaire, sinon l'efficacité d'un tel recours risque d'être compromise, ce qui pourra être interprété comme une violation de l'article 6.1 CEDH.

4. Les mineurs en prison

Article 10 PL 6382

Cet article dispose que les mineurs ne pourront plus être admis aux établissements pénitentiaires. C'est un progrès accueilli favorablement par de nombreux défenseurs des droits de l'Homme, et par des organismes internationaux comme le Comité européen pour la Prévention de la Torture, le Commissariat des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe et par le Comité des droits des enfants de Genève.

Ces organismes revendiquent depuis des décennies qu'il soit mis fin à l'incarcération de mineurs au CPL, car elle est contraire à l'esprit-même de la protection de la jeunesse.

La dimension « éducative » n'est pas présente au Centre pénitentiaire de Luxembourg (CPL) qui ne dispose pas de moyens suffisants pour y répondre.

Avec la construction d'une Unité de sécurité (UNISEC) qui accueillera jusqu'à 12 adolescents (garçons/filles) sur le site du centre socio-éducatif de Dreibern, il sera possible de répondre de façon adéquate aux besoins de ces jeunes pour autant que cette unité dispose des moyens nécessaires en termes de ressources humaines et de développements de concepts.

Contrairement à ce que prévoit le projet de loi, la CCDH estime qu'il ne devrait y avoir aucune exception. Or, l'article 10 dudit projet renvoie à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui, en son article 32, dispose que « *si le mineur a commis un fait qualifié d'infraction et s'il était âgé de plus de 16 ans accomplis au moment du fait, le ministère public près le tribunal de la jeunesse peut, s'il estime inadéquate une mesure de garde, de préservation ou d'éducation, demander par voie de requête au juge de la jeunesse l'autorisation de procéder suivant les formes et compétences ordinaires* ».

Dans ce cas, le jeune peut être jugé devant une juridiction réservée aux adultes et sera alors incarcéré au Centre pénitentiaire. La CCDH estime qu'il n'y a aucune raison de placer un mineur dans une prison pour adultes.

La CCDH ne peut se rallier au commentaire des articles relatif à l'article 10, où les auteurs estiment que des problématiques différentes requièrent des traitements différents. A l'aune de quels principes doit-on faire des exceptions ? Elle tient à

rappeler que l'UNISEC est une prison à part entière où sont placés des jeunes pour des transgressions de lois, quelle que soit leur gravité.

C'est pourquoi la CCDH ne partage pas non plus le point de vue exprimé par les Juges de la Jeunesse et le Parquet qui laisserait à la magistrature assise un pouvoir d'appréciation : à elle de décider si elle place le jeune au CPL ou alors à l'UNISEC. Les motifs invoqués pour incarcérer un mineur dans la prison pour adultes, comme par exemple le manque de place dans l'UNISEC les difficultés ou la dangerosité de certains jeunes, le trouble de l'ordre public etc., sont contraires aux dispositions de la Convention des droits de l'Homme, la Convention des droits de l'enfant et à l'esprit de la loi sur la protection de la jeunesse.

La CCDH craint que l'UNISEC ne devienne un endroit qui regroupera les jeunes qui ont transgressé des règles (fugues, indisciplines, incivilités, etc.), ou des lois, alors que la prison pour adultes serait destinée à ceux qui ont commis des infractions plus graves.

Cela aurait pour effet une banalisation de l'incarcération des mineurs à l'UNISEC, qui doit toutefois rester une mesure exceptionnelle et prise avec le plus grand discernement. La CCDH rappelle que l'enfermement n'est pas une mesure éducative pour des adolescents désobéissants, mais doit être strictement réservé à des jeunes qui ont transgressé des lois et pour qui il est estimé qu'une mesure éducative doit être prise en parallèle à une mesure privative de liberté.

D'ailleurs, le Comité des Droits des enfants de Genève, qui rencontrera le gouvernement luxembourgeois au mois de septembre 2013 pour dresser le bilan sur la mise en place de la Convention des droits des enfants au Luxembourg, a posé la question de savoir ce qu'il en était de « l'usage des mesures de privation de libertés pour des enfants aux comportements difficiles, mais non en conflit avec la loi. » (7 février 2013, Comité des droits de l'enfant, Soixante-quatrième session, Examen des rapports soumis par les États parties, Liste des points à traiter à l'occasion de l'examen des deuxième et troisième rapports périodiques de Luxembourg, page 2, point 13).

La CCDH recommande de renoncer définitivement à la possibilité d'incarcérer un mineur au Centre pénitentiaire de Schrassig, peu importe son âge.

5. Problématique du droit de vote des détenus

S'agissant du droit de vote et d'éligibilité des personnes placées en détention ou sous tutelle, la CCDH prend acte que, dans le cadre du projet de révision constitutionnelle, le gouvernement a pris une nouvelle position pour tenir compte principalement de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la Convention des Nations-unies sur les personnes handicapées.

A ce titre, l'Avis intérimaire de la Commission de Venise indique que l'interdiction absolue est interdite par le droit international et européen.

L'interdiction ne peut pas être absolue et doit donc être limitée dans le temps et légalement prévue pour des cas déterminés.

En outre, toute interdiction doit obéir au principe de légalité et de proportionnalité. Enfin, toute interdiction doit être motivée et prononcée par l'autorité judiciaire.

Dans ces conditions, la CCDH recommande, eu égard notamment à la Convention européenne des droits de l'Homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme que le principe doit être celui du droit de vote actif et passif et que l'interdiction de ces droits soit l'exception.

L'Administration pénitentiaire doit disposer des moyens nécessaires pour pouvoir permettre aux détenus d'exercer leur droit de vote dans des conditions de confidentialité nécessaires.

6. La réintégration du détenu

a. Le détenu et ses relations familiales et sociales

Le lien social avec l'extérieur est une des conditions essentielles de réintégration du détenu dans la société et une des garanties pour le maintien de son équilibre mental. La CCDH encourage toute initiative qui facilite les rencontres avec les proches, que ce soit la famille ou les amis, dans un cadre plus convivial et chaleureux que ce n'est le cas dans les parloirs classiques. Dans ce contexte, une attention particulière doit être accordée aux enfants des détenus qui doivent pouvoir bénéficier d'un dispositif de visite préparée, accompagnée et élaborée avec des professionnels spécialisés, indispensable pour le maintien des relations parent-enfant.

b. Le rôle du SCAS

Selon le projet de loi, le Service central d'assistance sociale (SCAS), n'interviendrait plus pendant la détention. Pour la CCDH, cela est incohérent face à la volonté d'intégration et de réinsertion des détenus. Dans un souci de continuité de l'accompagnement social, visant la réintégration, la CCDH demande l'intervention des membres du SCAS, avant (dès la détention provisoire), pendant et après l'incarcération. Etant donné la surcharge chronique de travail du SCAS, ce mandat nécessitera un renforcement conséquent des moyens humains via l'engagement de personnel qualifié supplémentaire.

La CCDH recommande de faciliter les liens sociaux des détenus et d'optimiser les conditions nécessaires à leur réinsertion.

7. La détention des femmes

La situation spécifique des femmes n'est pas considérée dans le projet de loi alors que le droit européen a préconisé des droits propres concernant leur détention. Dans une recommandation de 2006, les autorités sont invitées à respecter les besoins des femmes (au niveau physique, professionnel, social et psychologique), au moment de prendre des décisions affectant l'un ou l'autre aspect de leur détention (art. 34.1). Il convient aussi pour les autorités de déployer des efforts particuliers pour leur permettre l'accès à des services spécialisés, si elles ont subi des violences physiques, mentales ou sexuelles (art. 34-2).

La situation particulière des femmes enceintes ou ayant des enfants en bas âge n'est pas non plus abordée dans le projet de loi. Fort malheureusement, le projet de loi en question passe cette problématique sous silence, alors que le Luxembourg a connu des antécédents en la matière. Même si le nombre de situations de mères détenues avec leurs enfants est faible, le législateur se doit de prendre en compte la situation de cette population.

Dans sa recommandation 1469 (2000) le Conseil de l'Europe invite autant que possible à recourir à des sanctions non privatives de liberté pour les femmes enceintes et les mères qui allaitent.

Au cas où une femme est néanmoins incarcérée avec son enfant en bas âge ou qu'elle accouche en prison, la question du respect des droits de cet enfant en tant

que sujet autonome se pose aussi. Les règles pénitentiaires européennes préconisent alors un régime de vie adapté pour soutenir la relation mère-enfant. Elles intègrent également des dispositions concernant la détention des enfants en bas âge. Leur incarcération n'est possible qu'au regard de l'intérêt de l'enfant concerné et, dans cette hypothèse, il ne peut être considéré comme un détenu (règle 36-1). Des mesures « spéciales doivent alors être prises pour disposer d'une crèche dotée d'un personnel qualifié, où les enfants sont placés quand le parent pratique une activité dont l'accès n'est pas permis aux enfants en bas âge » (règle 36-2). « Une infrastructure spéciale doit être réservée afin de protéger le bien-être de ces enfants en bas âge » (règle 36-3).

Cette infrastructure spéciale à créer au Luxembourg prendra en compte les besoins physiques et psychologiques spécifiques du jeune enfant, qui est à risque vu sa situation exceptionnelle, afin de ne pas mettre en péril son développement corporel et psychique. Ce dispositif soutiendra également la mère dans la mise en place pendant les premières années de vie d'une relation d'attachement avec son enfant. L'âge limite de l'enfant devrait être repoussé jusqu'à trois ans comme y invite une recommandation européenne (Commission européenne des affaires sociales, de la santé et de la famille, mères et bébés en prison, du 9 juin 2000). Des règles spécifiques en matière de visite existent concernant l'enfant plus âgé suivant le droit européen. Là encore, aucune mesure spécifique n'a été prévue dans les textes.

Finalement, la présence d'un enfant en détention nécessite de régler sa prise en charge financière, sanitaire et sociale. Là encore, le silence du projet de loi est à déplorer.

La CCDH recommande de prévoir un régime de vie adapté tant pour les femmes enceintes que pour les jeunes mères et de prévoir une infrastructure spéciale pour les enfants en bas âge.

8. Les personnes handicapées

La CCDH constate avec regret que les deux projets de loi restent muets sur les droits des personnes handicapées en milieu carcéral. Elle aimerait rappeler dans ce contexte certains principes issus de la Convention relative aux droits des personnes handicapées que le Luxembourg a ratifiée par la loi du 28 juillet 2011.

De manière générale, la CCDH rappelle l'engagement du Gouvernement de veiller « à ce que les personnes handicapées, si elles sont privées de leur liberté (...), aient droit, sur la base de l'égalité avec les autres, aux garanties prévues par le droit international des droits de l'Homme. »¹⁶

La CCDH souligne l'importance « d'assurer l'accès effectif des personnes handicapées à la justice, sur la base d'égalité avec les autres (...) » notamment par le biais d'aménagements raisonnables¹⁷ et de garantir une formation appropriée entre autres pour le personnel des établissements pénitentiaires.¹⁸

¹⁶ Convention relative aux droits des personnes handicapées, article 14

¹⁷ « On entend par 'aménagement raisonnable' les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ; », CRDPH, article 2

¹⁸ CRDPH, article 13 a et b

S'agissant de l'accessibilité¹⁹, la CCDH recommande au Gouvernement de veiller au respect des dispositions de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public et au règlement grand-ducal afférent du 23 novembre 2001. Elle se réjouit par ailleurs de l'affirmation en ce sens de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration du 20 janvier 2012.²⁰

9. La formation

La formation des membres de l'administration pénitentiaire est abordée aux articles 11 (Institut de formation pénitentiaire) et 20 (Conseil de formation).

La CCDH relève avec satisfaction que le commentaire de l'article 11 prévoit une formation plus poussée du personnel pénitentiaire, notamment dans les domaines de la psychologie et du droit, y compris les droits de l'homme. Cependant, la CCDH regrette que ces grands axes n'apparaissent pas dans le corps du projet de loi, d'autant que dans sa formulation actuelle, l'article 11 prévoit que les programmes de formation seront arrêtés par règlement grand-ducal.

La CCDH relève qu'actuellement, ni le règlement du 11 février 1999 déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres de l'administration pénitentiaire, ni le projet de règlement grand-ducal modifiant le prédit règlement²¹, ne prévoient de formation dans ces domaines. Si la CCDH accueille également avec satisfaction la création d'un conseil de formation « en vue d'un accompagnement adéquat de la formation de l'ensemble du personnel pénitentiaire » (commentaire article 20), elle constate ici encore que c'est au règlement grand-ducal qu'il reviendra de fixer le fonctionnement de ce conseil.

La CCDH recommande qu'une formation spécifique aux droits de l'homme soit prévue par la loi pour l'ensemble du personnel des centres pénitentiaires.

Conclusions

La CCDH recommande :

- de veiller à éviter un amalgame entre détenus, condamnés et personnes atteintes de troubles mentaux et hospitalisées sans leur consentement. Elle s'oppose à leur internement dans une même enceinte qui se trouve dans le périmètre du Centre pénitentiaire de Schressig,
- de prévoir que le certificat médical attestant la nécessité d'admission à l'unité psychiatrique doit être délivré par un médecin spécialiste qui n'est ni attaché au service d'admission ni à l'unité psychiatrique fermée ni au Centre pénitentiaire,
- de reprendre dans le projet de loi les formulations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en matière d'accès et de continuité des services de santé,
- d'encadrer plus strictement le partage des informations du dossier médical et d'indiquer précisément les conditions nécessaires à un tel partage,
- d'intégrer le programme TOX dans la législation pour lui assurer une couverture optimale,

¹⁹ CRDPH, article 9

²⁰ Réponse à la question parlementaire N. 1805 du 18 décembre 2011 du Député Jean Colombera.

²¹ http://www.conseil-etat.public.lu/fr/avis/2011/07/49_322/49322.pdf

- de prévoir dans le texte de loi la nature des sanctions disciplinaires, leur durée maximale, et, d'une façon abstraite, les comportements susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire,
- d'abandonner l'obligation d'un recours hiérarchique en matière de sanction disciplinaire, sinon l'efficacité d'un tel recours risque d'être compromise, ce qui pourra être interprété comme une violation de l'article 6.1 CEDH,
- de prévoir que l'exercice du droit de vote actif et passif soit maintenu par principe aux détenus et condamnés et que l'interdiction de ces droits soit l'exception et de prévoir les moyens nécessaires pour que l'administration pénitentiaire puisse veiller au bon exercice de leur droit de vote par les détenus,
- de faciliter les liens sociaux des détenus et de fournir de meilleurs moyens à leur réinsertion,
- de prévoir un régime de vie adapté tant pour les femmes enceintes que pour les jeunes mères et de prévoir une infrastructure spéciale pour les enfants en bas âge,
- de prendre en compte les besoins des personnes handicapées,
- de prévoir une formation spécifique aux droits de l'Homme par la loi pour l'ensemble du personnel des centres pénitentiaires,
- de renoncer définitivement à la possibilité d'incarcérer un mineur au Centre pénitentiaire de Schrässig.

Adopté par l'assemblée plénière du 14 mai 2013

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

**Avis sur le projet de loi 6561 portant approbation de la
Convention européenne sur la nationalité, faite à
Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du
23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise**

**AVIS
04/2013**

I. Introduction

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a été saisie par le ministre de la Justice le 10 avril 2013 pour émettre un avis sur le projet de loi portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. La CCDH salue cette initiative de la part du gouvernement, car ses avis résultent en majorité d'une auto-saisine.

La CCDH examine le présent projet de loi portant réforme de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise sous l'angle du respect des droits fondamentaux.

II. Les engagements internationaux

« Bien que la Convention des droits de l'Homme et ses protocoles ne contiennent, hormis l'article 3 du protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives d'étrangers), aucune disposition qui réfère directement à des questions de nationalité, certaines dispositions s'appliquent aussi aux questions liées à la nationalité »²² comme l'interdiction de peines ou de traitement inhumains et dégradants, le droit à un procès équitable et public, le droit au respect de la vie familiale et l'absence de discrimination. Le droit de tout individu à une nationalité est inscrit à l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Cet article prévoit également que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

La Convention européenne sur la nationalité « établit des principes et des règles en matière de nationalité des personnes physiques et des règles déterminant les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, auxquels le droit interne des Etats parties doit se conformer »²³.

La nationalité confère à la personne une personnalité juridique, lui assurant la jouissance effective des droits de l'Homme (droit de quitter son pays, de revenir dans son pays, de circuler librement à l'intérieur d'un Etat, droit de se marier et de choisir son conjoint, droit au travail...). L'apanage de l'ensemble des droits de l'Homme peut être entravé en raison d'une privation arbitraire de la nationalité ou encore du fait qu'une personne réclamant la protection internationale ne bénéficie plus de la protection de la part de son pays d'origine.

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

Enfin, des conventions internationales telles que la Convention européenne sur la

²² Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe 6.XI.1997 (STE n. 166), Rapport explicatif : d. La pertinence de la sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, point 16.

²³ Convention européenne sur la nationalité, article 1- Objet de la Convention

nationalité ou la Convention sur la réduction des cas d'apatridie rappellent le droit à une nationalité, visent à éviter l'apatridie ou encore à lutter contre la privation arbitraire de la nationalité.

La CCDH note avec satisfaction que par le présent projet de loi, le Luxembourg entend ratifier sans réserve la Convention européenne sur la nationalité, signée le 26 mai 2008, et modifier la loi sur la nationalité du 23 octobre 2008 en la mettant en conformité avec la convention. En effet, cette convention rappelle le droit de tout individu à une nationalité, insiste notamment sur la réduction des cas d'apatridie, ou prévoit encore un accès facilité à la nationalité pour certaines catégories de personnes.

La CCDH se félicite de la prise en compte par le gouvernement des changements demandés par la société civile et les institutions et de l'adaptation de la législation en matière de nationalité aux réalités de la société multiculturelle toujours en évolution au Luxembourg. La CCDH est consciente que la présente adaptation n'est qu'une étape du processus d'intégration de résidents de nationalité étrangère, indispensable à la cohésion sociale et à la participation démocratique et socio-économique au Grand-Duché.

III. La situation particulière du Luxembourg

La CCDH estime nécessaire de placer le présent texte dans le cadre de la situation particulière du Luxembourg. Cette situation est unique au sein de l'Union européenne, de par le taux élevé de non-nationaux ressortissants ou non de l'Union Européenne au sein de la population du Grand-Duché²⁴, du taux de personnes qui ont un passé migratoire²⁵ ou encore de l'évolution des mariages/unions mixtes²⁶.

Cette situation n'est pas sans poser problème à cause du déficit démocratique et du manque de cohésion sociale entre les résidents de nationalité luxembourgeoise et les non-luxembourgeois. La composition électorale reflète de moins en moins la composition de la population.

Une autre particularité au Luxembourg consiste en son trilinguisme officiel qui influe sur le processus d'intégration et le vivre ensemble entre personnes de différentes origines et cultures.

Ainsi, selon les auteurs du projet de loi, l'objectif du projet consiste-t-il à consolider l'intégration au Luxembourg et à favoriser une approche inclusive en facilitant l'accès à la nationalité luxembourgeoise, tout en assurant la cohésion sociale, d'où l'importance accordée aux exigences linguistiques.

²⁴ 44% au 1er janvier 2013, Statec.

²⁵ 61.2% de la population du Grand-Duché ont un « background » migratoire, soit directement ou indirectement à travers les parents. Le « background » migratoire d'une personne peut être appréhendé à travers sa nationalité, son lieu de naissance, mais également à travers le lieu de naissance des parents, Statec, Université du Luxembourg (Inside) Recensement de la population 2011, premiers résultats N°12, avril 2013

²⁶ La part des mariages mixtes représentait en 2008 29% de l'ensemble des mariages (contre 23.2% en 1994). Il n'y a pas encore de données sur les unions libres et partenariats mixtes, Statec, Bulletin du Statec N°2-2010.

IV. Les améliorations du projet de loi

Pour bénéficier de la naturalisation, il faut justifier d'une intégration suffisante : remplir des conditions d'âge et de résidence ; avoir une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et réussir une épreuve d'évaluation en langue luxembourgeoise ; participer à au moins trois cours d'instruction civique dont un doit porter sur les institutions luxembourgeoises et un sur les droits fondamentaux.

De manière générale, la CCDH salue les avancées que comporte le texte du projet par rapport à la situation actuelle, car plusieurs des nouvelles dispositions facilitent en effet l'accès à la nationalité luxembourgeoise tant au niveau de la durée de résidence, que des exigences linguistiques ou de la procédure.

La CCDH note avec satisfaction l'assouplissement de la condition de résidence dont en particulier :

- a) l'abaissement de la durée de résidence de 7 ans à 5 ans,
- b) la modification du critère de la résidence ininterrompue, exigée seulement pour l'année précédant l'introduction de la demande,
- c) l'abaissement de la durée de résidence à 3 ans pour les personnes qui ont soit un lien avec le Luxembourg (naissance au Luxembourg, résidence avant l'âge de 18 ans, mariage avec un conjoint luxembourgeois, suivi des prestations du Contrat d'accueil et d'intégration), ou qui ont un statut particulier (réfugié, protection subsidiaire, apatride),
- d) la dispense de toute condition de résidence au Grand-Duché dans différents cas comme par exemple pour une personne mariée à un conjoint luxembourgeois, à condition d'être le parent ou l'adoptant d'un enfant luxembourgeois.

Le traitement plus favorable des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides se justifie par leur situation particulièrement vulnérable, nécessitant une protection internationale.

La CCDH accueille favorablement la possibilité de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise réintroduite pour les femmes « qui ont perdu la qualité de luxembourgeoise pour avoir du fait de leur mariage ou du fait de l'acquisition par leur mari d'une nationalité étrangère, sans manifestation de volonté de leur part, la nationalité de leur mari ». Ce redressement fait disparaître une inégalité de traitement entre les femmes et les hommes.

V. Les sujets à réflexion

1. Les conditions de résidence

Si la CCDH salue la dispense de toute condition de résidence dans le cas d'un mariage avec un conjoint luxembourgeois, elle demande toutefois de prévoir les mêmes conditions pour toutes les personnes vivant sous une autre forme en union durable avec un partenaire luxembourgeois.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile régularisés, la CCDH recommande d'assimiler la période entre la date du dépôt de la demande d'asile et la date de demande de régularisation à une résidence légale.

2. L'apatridie

Le gouvernement propose d'aligner la législation nationale sur les dispositions de la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie en prévoyant l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour l'enfant ou le mineur apatride, mais se prononce contre l'adhésion à cette convention au motif des abus qui pourraient surgir dans le cas de naissances à bord de navires battant pavillon luxembourgeois.

La CCDH ne partage pas cette position. Elle considère que ces craintes sont exagérées et demande au gouvernement de reconsidérer sa position. Aux yeux de la CCDH, les avantages d'une adhésion à cette convention l'emporteraient sur les désavantages. En plus, une adhésion représenterait un signal fort du Luxembourg à l'égard de la communauté internationale et encourage d'autres Etats à en faire de même. La CCDH demande au gouvernement de garantir l'égalité de traitement de tous les enfants apatrides.

En outre, la CCDH n'adhère pas à l'argumentation justifiant la condition de résidence effective et légale au Grand-Duché de la mère au moment de la naissance du mineur ou majeur né au Luxembourg de parents apatrides ou étrangers réclamant la nationalité luxembourgeoise. Cette condition de résidence de la mère n'est pas conforme à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie. Par ailleurs, elle constitue une inégalité de traitement entre le père et la mère, l'obligation de la résidence pouvant être liée à l'un des parents.

De même la CCDH rend attentif au fait que la condition de résidence effective et légale pendant au moins 10 ans des personnes nées au Luxembourg de parents apatrides ou étrangers réclamant la nationalité luxembourgeoise est plus restrictive que celle prévue dans la Convention sur la réduction des cas d'apatridie qui prévoit une durée de résidence qui ne peut pas dépasser 10 ans.

3. Les exigences linguistiques

Depuis la loi du 23 octobre 2008, la langue luxembourgeoise est élevée en condition-clef pour acquérir la nationalité luxembourgeoise. L'épreuve d'évaluation des connaissances en luxembourgeois est destinée à répondre à l'objectif d'intégration et de cohésion sociale.

Le texte du projet de loi maintient les conditions actuelles, à savoir une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et réussir une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée.

Si le même niveau de compétences est maintenu en ce qui concerne l'apprentissage du luxembourgeois, une mesure de compensation est toutefois prévue par le texte du projet.

Trois cas de dispense sont prévus pour l'épreuve d'évaluation en luxembourgeois oral : après 7 ans de scolarité au Luxembourg ou 20 de résidence au pays, ou en cas de handicap grave. Cependant, aucune définition du handicap grave n'est donnée. La CCDH se permet ici de soulever la problématique de l'illettrisme qu'elle

considère également comme un obstacle grave ne permettant pas aux personnes concernées à remplir les exigences linguistiques, étant donné que les modalités d'évaluation de la langue luxembourgeoise reposent en partie sur des textes écrits.

La CCDH s'interroge sur le groupe des personnes dispensées de l'épreuve linguistique. A ses yeux, d'autres groupes de personnes devraient en être dispensées : les personnes de plus de 65 ans, les personnes qui n'ont pas été alphabétisées et les personnes souffrant de traumatismes ou ayant des problèmes de santé (au cas où elles ne seraient pas couvertes par le critère de handicap grave) ainsi que les conjoints/partenaires d'un ressortissant luxembourgeois, parent d'un enfant luxembourgeois, résidents au Luxembourg. En effet, la CCDH estime que pour ces personnes, l'épreuve linguistique risque d'être considérée et vécue comme un obstacle trop important, ou qu'elle écarterait d'autres facteurs d'intégration aussi importants que la langue luxembourgeoise telle que la participation active à la vie communautaire.

La CCDH, même si elle se doit de relever que le texte du projet adapte légèrement les exigences linguistiques et élargit les dispenses prévues, s'interroge sur l'adéquation de ces exigences par rapport à la situation luxembourgeoise basée sur le trilinguisme officiel. Ceci d'autant plus que les personnes concernées sont censées remplir les connaissances active/passive d'au moins une des langues officielles du pays.

Elle se demande s'il ne conviendrait pas d'abaisser voire d'ajuster le niveau de compétences requis en luxembourgeois qui s'oriente sur le Cadre européen commun de référence pour les langues²⁷ et de prévoir différents niveaux d'évaluation conformes au niveau scolaire des demandeurs. Le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise parlée est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale.

La CCDH regrette vivement que les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise soient déterminées par règlement grand-ducal, non encore disponible, et que par ce fait, elle ne puisse s'exprimer sur la conformité de l'évaluation avec le niveau scolaire du public cible. La CCDH insiste sur la mise à disposition de ce règlement grand-ducal dans les meilleurs délais. Elle aurait préféré que les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise soient connues en même temps que le projet de loi. La CCDH est d'avis que le maintien uniforme du niveau de l'évaluation de la langue luxembourgeoise constitue un frein considérable pour de nombreux résidents étrangers à s'investir dans le processus de naturalisation et empêche l'égalité des chances.

4. Les cours d'instruction civique

Désormais, tout demandeur de naturalisation (sauf les personnes souffrant d'un grave handicap) doit participer à au moins trois cours d'instruction civique - dont un doit obligatoirement porter sur les institutions luxembourgeoises et un sur les droits fondamentaux.

²⁷CECRL : le Cadre européen commun de référence pour les langues – en annexe

La CCDH se félicite que les droits fondamentaux fassent l'objet d'un cours obligatoire. Elle considère cette mesure comme une occasion de promotion exceptionnelle des droits fondamentaux au Luxembourg. Elle se permet de qualifier ces cours comme initiation au respect et à la pratique des droits fondamentaux et des libertés publiques et de demander un renforcement de ces cours, une évaluation de la qualité et du contenu, ainsi que des connaissances et de la satisfaction des participants. La durée actuelle du cours sur les droits fondamentaux ne permet guère d'application concrète des informations reçues, qui pourtant est indispensable à l'assimilation des théories en vue d'une citoyenneté active.

La CCDH demande en outre à ce qu'on tienne compte des besoins spécifiques de certains groupes vulnérables, notamment dans le domaine de l'accessibilité pour les personnes en chaises roulantes et de la communication en langage des signes.

La CCDH rappelle sa demande de renforcer l'éducation aux droits de l'Homme dans tous les ordres d'enseignement depuis l'école fondamentale. Elle propose également de faire organiser des cours sur les droits fondamentaux et les libertés publiques dans le cadre de l'enseignement pour adultes dans les communes, volontaires pour tout le monde, afin de faire participer toute la population au processus d'intégration réciproque dans notre société multiculturelle.

5. Les documents à l'appui de la demande de naturalisation

Le projet de loi établit à l'article 9(2) la liste des documents à produire lors de l'introduction de la demande de naturalisation, dont notamment un acte de naissance, un document similaire à l'extrait du casier judiciaire luxembourgeois délivré par les autorités du pays d'origine, une notice biographique etc.

Le dernier alinéa prévoit que dans des cas exceptionnels, le ministre de la Justice peut dispenser le demandeur de la production de l'un ou l'autre des documents.

La CCDH rend attentif au fait que cette mesure devrait concerner notamment les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou les apatrides qui n'ont pas eu la possibilité d'amener ces documents avec eux lorsqu'ils ont dû quitter leur pays d'origine.

Une autre situation peut se présenter dans le cas de personnes illettrées auxquelles il est demandé de produire une notice biographique qu'elles ne sont pas en mesure de réaliser elles-mêmes.

La CCDH demande que ces cas spécifiques soient traités avec la plus grande indulgence et dans le respect de la situation particulière de ces personnes.

6. La modification des nom et prénoms

La CCDH s'interroge sur le nouveau chapitre IV. – Des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise - en l'occurrence les articles 14-2 et 14-3 relatifs à la transposition des prénoms et noms des personnes naturalisées.

Selon l'article 14-2, le demandeur peut solliciter la transposition de son nom ou de ses prénoms lorsque le caractère étranger peut gêner son intégration dans la communauté luxembourgeoise.

Selon l'article 14-3, la transposition d'un nom consiste dans la modification nécessaire de ce nom pour lui faire perdre son caractère étranger et la transposition d'un prénom consiste dans la substitution à ce prénom d'un prénom en usage au Grand-Duché.

Tout en respectant le libre choix et la décision personnelle d'une personne de porter des nom et prénoms davantage en harmonie avec la langue véhiculaire et les coutumes du pays, la CCDH s'interroge sur la conception d'intégration véhiculée par ces formulations qui semblent être en contradiction avec l'idée d'intégration préconisée par la loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers, ainsi qu'avec la loi du 23 octobre 2008 ayant introduit le principe de pluri-nationalité.

La formulation choisie pourrait en effet être interprétée comme une incitation de devoir changer ses nom et prénoms, comme une volonté d'assimiler l'étranger en l'invitant à changer d'identité ou à abandonner une partie de son identité, alors que le nom, comme la nationalité d'origine, représentent des éléments importants de l'identité culturelle de toute personne.

La CCDH est d'avis qu'une société, qui veut promouvoir l'intégration et la cohésion sociale, se doit de respecter la personne avec son nom et prénom, même différents des usages habituels, tels qu'ils sont pratiqués depuis la première vague d'immigration à la fin du 19^e siècle. Elle doute fortement que cette mesure constitue un critère facilitant l'intégration dans la communauté luxembourgeoise, mais la considère plutôt comme mesure d'exception en cas de difficulté de prononciation d'un nom ou d'un prénom, dans le cas d'un nom extrêmement long ou d'une autre raison invoquée par le requérant. Tout en approuvant la proposition d'un dispositif garantissant que les différents documents administratifs concernant une même personne reprennent les mêmes nom et prénoms, la CCDH signale sa réticence par rapport au concept d'intégration véhiculée par cette mesure et par rapport à la possibilité d'une personne d'avoir deux passeports à nom et prénoms différents.

En outre, l'article 14-10, (2) dispose : « Pendant le délai visé au paragraphe qui précède, toute personne justifiant d'un intérêt légitime peut demander au ministre de la Justice la révocation de la décision autorisant la transposition ou l'attribution ». La CCDH déplore ici l'absence de toute explication sur la légitimité de l'opposition et demande des clarifications à ce sujet.

Les articles 14-1 à 14-12 n'ayant aucun rapport avec l'article 14, la CCDH se permet de proposer au gouvernement de regrouper les dispositions des articles 14-1 à 14-12 sous un chapitre XII. – Dispositions particulières – et de procéder en même temps à l'abrogation de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise.

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

Le projet de loi propose un nouveau chapitre VIII.- De la compétence des officiers de l'état civil et des actes d'indigénat - qui prévoit que les déclarations prévues par les dispositions de la loi sont faites devant l'officier de l'état civil. Celui-ci est la

première personne de contact de tout demandeur de naturalisation. Ses tâches sont multiples :

- vérifier les connaissances actives/passives d'au moins une des langues officielles du pays,
A cet égard, la CCDH se pose la question des garanties de l'égalité de traitement des citoyens, quelle que soit la commune où la demande de naturalisation est introduite et demande la mise à disposition d'un outil standardisé d'appréciation des connaissances linguistiques,
- acter la déclaration de naturalisation si le dossier contient tous les documents requis et transmettre, directement et sans délai, le dossier au ministre de la Justice,
- acter la déclaration de renoncement à la nationalité luxembourgeoise,
- enregistrer toutes les déclarations prévues par les dispositions de la loi.

La CCDH demande quel est le bien-fondé de la disposition à l'article 21. (3) : « L'officier de l'état civil instrumente sans témoin ». Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne fournissent des explications. La CCDH estime pourtant que dans le cas d'un litige, le témoignage d'une tierce personne pourrait contribuer à la résolution du conflit. En outre la présence d'une tierce personne peut s'avérer nécessaire pour pratiquer de l'aide à des personnes handicapées. La CCDH demande de biffer ce paragraphe du texte du projet de loi.

Dans un souci de garantir l'application uniforme de la loi pour toutes les communes et d'assurer le respect du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, le gouvernement prévoit le dispositif suivant : « Le Ministère de la Justice va adresser une circulaire aux communes et organiser des séminaires de formation au profit des agents communaux ».

La CCDH insiste sur l'importance de ces séminaires non seulement pour familiariser les agents avec les nouvelles réglementations, mais également pour les informer sur le contenu des cours d'instruction civique obligatoires pour les demandeurs de naturalisation. La CCDH estime qu'un cours approfondi sur les droits fondamentaux et les libertés publiques pourrait servir aux agents d'accomplir mieux leur tâche.

VI. Recommandations

1. Résidence

Prévoir la dispense de toute condition de résidence pour les personnes vivant en union durable avec un partenaire luxembourgeois que ce soit à travers les liens du mariage ou de partenariat.

Assimiler la période entre la date du dépôt de la demande d'asile et la date de demande de régularisation à une résidence légale.

2. Apatridie

Ratifier la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie et assurer à l'enfant apatride, né à bord d'un navire battant pavillon luxembourgeois, l'égalité de traitement avec l'enfant né sur sol luxembourgeois.

Introduire l'égalité de traitement entre le père et la mère quant à la condition de résidence effective et légale au Grand-Duché uniquement prévu pour la mère au moment de la naissance du mineur ou majeur né au Grand-Duché de parents apatrides ou étrangers réclamant la nationalité luxembourgeoise.

Adapter la condition de résidence effective et légale d'au moins 10 ans des personnes nées au Luxembourg de parents apatrides ou étrangers réclamant la nationalité luxembourgeoise à celle prévue dans la Convention sur la réduction des cas d'apatridie qui prévoit une durée de résidence qui ne peut pas dépasser 10 ans.

3. Cours de langue luxembourgeoise

Dispenser des épreuves d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée :

- a. les personnes de plus de 65 ans, les personnes illettrées et les personnes souffrant de traumatismes ou ayant des problèmes de santé (au cas où elles ne seraient pas couvertes par le critère de handicap grave) et
- b. les conjoints/partenaires d'un ressortissant luxembourgeois, parent d'un enfant luxembourgeois.

Abaisser/ajuster le niveau de compétences requis en luxembourgeois et prévoir différents niveaux d'évaluation conformes au niveau scolaire des demandeurs.

Renforcer l'éducation aux droits de l'Homme dans tous les ordres d'enseignement depuis l'école fondamentale.

4. Cours d'instruction civique

Renforcer les cours d'instruction civique, en l'occurrence ceux des droits fondamentaux et des libertés publiques et prévoir une évaluation de la qualité et du contenu, ainsi que des connaissances et de la satisfaction des participants.

Organiser des cours sur les droits fondamentaux et les libertés publiques dans le cadre de l'enseignement pour adultes dans les communes.

5. Règlement grand-ducal sur l'organisation des cours

Mettre à disposition dans les meilleurs délais le règlement grand-ducal déterminant les modalités de l'organisation de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et des cours d'instruction civique.

6. Production de documents

Dispenser les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou les apatrides de la production de documents officiels de leur pays d'origine.

7. Modification des nom et prénoms

Insister plutôt sur le libre choix du requérant de modifier son nom et/ou son prénom dans le cas où celui-ci estime qu'une telle modification s'accorde mieux avec la langue véhiculaire et les coutumes du pays, plutôt que de mettre en avant le caractère étranger d'un nom et d'un prénom.

Clarifier la légitimité de l'opposition à la décision de transposition ou d'attribution.

8. Rôle de l'officier de l'état civil

Biffer l'article qui prévoit que l'officier de l'état civil instrumente sans témoin.

Compléter la formation des officiers de l'état civil par des cours sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

Annexe :

CECRL : le Cadre européen commun de référence pour les langues

Niveau A : utilisateur élémentaire (= scolarité obligatoire), lui-même subdivisé en niveau introductif ou de découverte (A1) et intermédiaire ou usuel (A2).

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

Niveau C : utilisateur expérimenté, subdivisé en C1 (autonome) et C2 (maîtrise)

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

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

Niveau B1 : Ce niveau indique que la personne commence à prendre de l'autonomie dans l'utilisation de la langue apprise: elle peut donc se débrouiller dans une communication et exprimer son opinion. Elle peut aussi comprendre l'essentiel lorsqu'un langage standard et clair est utilisé en lien avec des domaines familiers (travail, écoles, relations, loisirs, etc.). Une personne de ce niveau peut aussi se débrouiller dans un environnement parlant la langue étrangère en question, notamment lors d'un voyage. De plus, il lui est possible d'expliquer des idées, des raisons et d'amener des explications.

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

**Avis sur le projet de loi n°6562 visant à transposer la
directive 2011/36/UE relative à la prévention de la traite des
êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la
protection des victimes et remplaçant la décision-cadre
2002/629/JAI**

**AVIS
05/2013**

I. Introduction

Conformément à l'article 2 de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, la CCDH a décidé de s'autosaisir d'un avis portant sur le projet de loi n°6562 visant à transposer la directive 2011/36/UE relative à la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI.

Le projet de loi vise à transposer la directive 2011/36 UE en droit luxembourgeois. Cette directive s'inscrit dans le cadre d'un plan d'action à l'échelle mondiale et européenne en faveur de la lutte contre la traite des êtres humains. Toutefois, la CCDH regrette qu'au niveau national, la directive n'ait pas encore été transposée alors que le délai de transposition est arrivé à échéance depuis avril 2013. Le gouvernement a néanmoins adopté le projet de loi n°6562 visant à transposer la directive, projet de loi qui est l'objet du présent avis.

A première vue, le texte sous rubrique ne révèle pas la complexité du sujet touché. Le phénomène de la traite des êtres humains demande une politique pluridisciplinaire ayant trait à la criminalité organisée, au monde économique (finances), et, ce qui intéresse primordialement la CCDH, aux droits de l'Homme. La traite des êtres humains constitue une des atteintes les plus graves aux droits fondamentaux et à la dignité humaine. Plusieurs droits intangibles consacrés dans la Convention européenne des droits de l'Homme, tels que le respect de l'intégrité physique, l'interdiction de la torture, l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé sont concernés.

Le nombre de victimes de la traite des êtres humains est estimé chaque année à 880 000 dans l'Union européenne et à 20,9 millions dans le monde, selon l'Organisation Internationale du Travail. Les profits extirpés de la traite des êtres humains sont estimés autour de 25 milliards d'euros dans le monde.²⁸

Le phénomène revêt des formes diverses :

- l'esclavage domestique,
- les fausses filles au pair,
- les « mariages par correspondance »,
- l'exploitation sexuelle commerciale,
- le trafic d'organes,
- le travail forcé,
- les enfants soldats,
- les adoptions illégales,
- la mendicité forcée.

L'exploitation aux fins sexuelles et de main d'œuvre sont les plus courantes, elles touchent respectivement 60% et 23% des victimes de la traite des êtres humains.²⁹

²⁸ Le 13 mai 2009, devant l'Assemblée générale des Nations unies, le directeur adjoint de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a déclaré que les profits engrangés par les auteurs de commerce des vies humaines sont passés de 12 milliards de dollars, il y a quelques années, à 36 milliards aujourd'hui.

²⁹ Eurostat trafficking in human being, 2013 edition p.49
<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is->

Les femmes et les enfants sont particulièrement vulnérables. Entre 2008 et 2010 68% des victimes étaient des femmes et 12% des filles, tandis que 17% étaient des hommes et 3% des garçons. La traite comporte une dimension liée à la problématique de l'égalité des sexes, les hommes et les femmes n'étant pas victimes de la traite pour les mêmes raisons. Les femmes sont avant tout exploitées à des fins sexuelles (elles représentent 96% des victimes). Les hommes sont surtout exploités à des fins de travail forcé (ils représentent 77% des victimes).

Au Luxembourg, 8 victimes de la traite des êtres humains ont été identifiées en 2011. Il s'agissait de sept femmes et d'un enfant ayant fait l'objet d'exploitation sexuelle et d'esclavage ou de pratique analogue à l'esclavage.³⁰

Du côté des **trafiquants identifiés**, les chiffres suivants sont indiqués par Eurostat en rapport avec la nationalité :

2008 :	8 hommes	0% nationalité luxembourgeoise
2009 :	3 hommes	0% nationalité luxembourgeoise
2010 :	5 hommes	0% nationalité luxembourgeoise
	1 femme	0% nationalité luxembourgeoise

Ces chiffres, même modestes, confirment la perspective d'aborder la traite en coopération avec les pays tiers.

Pour toute l'Europe, 44% des victimes sont des citoyens de l'Union en provenance pour la majorité des cas de la Bulgarie et de la Roumanie et 11% des victimes sont des ressortissants d'Etats tiers originaires de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique centrale et du Sud.

Nombre de **trafiquants poursuivis** au Grand-Duché suivant la forme d'exploitation :

2008 :	4	100% exploitation sexuelle
2009 :	5	80% exploitation sexuelle, 20% n.i.
2010 :	29	52% exploitation sexuelle, 48% n.i.

Nombre de **jugements** :

2008 :	4
2009 :	6
2010 :	29

Nombre de **trafiquants condamnés** à une peine :

2008 :	1	femme
2009 :	2	1 femme, 1 homme
2010 :	4	2 femmes, 2 hommes ³¹

La CCDH encourage la poursuite de la collecte de statistiques, base pouvant servir à ajuster les outils de lutte contre le phénomène de la traite des êtres humains. A ce stade, il est trop tôt de tirer des conclusions au niveau du Luxembourg sur base des chiffres.

new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

30 Ministère de la Justice, Statistiques sur la traite des êtres humains, 2011

31 Eurostat trafficking in human being, 2013 edition p.49

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is->

new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

Depuis les années 1990, l'Union européenne a adopté un certain nombre de décisions pour lutter contre la traite des êtres humains.

C'est aux Etats membres qu'incombe la principale responsabilité de la lutte contre la traite des êtres humains, qu'il s'agisse de l'obligation de transposer et de mettre en œuvre la Directive 2011/36/UE ou de ratifier les instruments internationaux. Il faudrait prendre de nouvelles mesures (par exemple, l'adoption de la proposition de Directive sur le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne, (COM/2012/085 final - 2012/0036 (COD)), afin de réduire les profits des criminels participant à ces activités. Il faut que les Etats poursuivent et sanctionnent avec détermination les criminels opérant en la matière (voir à titre d'exemple le récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, *C.N. c. Royaume-Uni*, publié le 13 novembre 2012, qui condamne le Royaume-Uni pour l'inefficacité de l'enquête menée sur des allégations de servitude domestique).

La nomination d'une Coordinatrice européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains et le lancement en juin 2012 de la « Stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains » visent à améliorer le cadre dans lequel les activités criminelles sont combattues. La Stratégie reconnaît que l'éventail des mesures comporte « *le risque que certaines initiatives se recoupent ou fassent double emploi* » ; elle a pour objectif « *de fournir un cadre cohérent pour les initiatives existantes et projetées, de fixer des priorités, de combler les lacunes et donc de compléter la Directive récemment adoptée* »³².

L'un des problèmes fondamentaux dans la lutte contre la traite des êtres humains consiste à identifier de bonne heure les victimes, à leur porter assistance et à les soutenir. La formation des responsables de l'application de la loi, des procureurs, du personnel de santé et de tous ceux qui sont susceptibles d'entrer en contact avec les victimes est un élément essentiel du succès. Un autre élément, tout aussi essentiel, est la création de cellules spéciales d'investigation et l'amélioration de la coopération entre les différentes parties prenantes, y compris la société civile.

La perception selon laquelle le corps humain est un bien dont on peut librement disposer et une soif de gain excessive et sans limites sont des questions éthiques qui sont au cœur de ce problème.

³² La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, COM(2012) 286 final

II. Le projet de loi

II. 1. Le choix du médiateur en tant que rapporteur national

La directive dispose que les Etats membres doivent mettre en place des rapporteurs nationaux ou d'autres mécanismes équivalents chargés du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'Etat et de la mise en œuvre des obligations prévues par la législation nationale.

Le projet de loi confie ces missions dans son article 1 au médiateur et le désigne comme rapporteur national tel que prévue par l'article 19 de la directive. Il y a lieu de garantir les moyens et compétences nécessaires à la mission.

La CCDH s'exprime favorablement par rapport à ce choix à condition que les moyens nécessaires soient mis en place.

II. 2. L'élargissement de la conception de la traite des êtres humains et la gradation des peines

La directive adopte un changement significatif dans la conception de la traite des êtres humains en ajoutant la « mendicité forcée » parmi les actes d'exploitation devant êtres punissables (Article 2, 3). A cet égard, la mendicité forcée au sens de la directive est entendue comme toute forme de travail ou de service forcés tels qu'ils sont définis dans la Convention n°29 de l'OIT de 1930 concernant le travail forcé ou obligatoire.

Actuellement, la mendicité forcée ne fait pas partie des infractions de la traite des êtres humains punissables selon le Code pénal (Article 382-1, (1)). Afin de se conformer aux exigences de la directive, le projet de loi (Article 2) modifie le Code pénal et inclut la « mendicité forcée », telle qu'elle est définie par la directive, à l'article 382-1, (1), (2).

Par ailleurs, la directive précise que la validité du consentement d'une personne se retrouvant dans une telle situation doit faire l'objet d'une appréciation au cas par cas. Néanmoins, le consentement donné par un enfant ne doit en aucun cas être considéré comme valable (Considérant 11).

S'agissant des sanctions prévues par la directive et le projet de loi, selon la CCDH il semble y avoir une confusion entre peine minimale et peine maximale. En effet, le droit luxembourgeois comme la plupart des droits européens prévoit en matière pénale des peines minimales plafonnées par des peines maximales. Or, la directive ne prévoit aucune peine minimale alors que son but est de sanctionner sévèrement les auteurs de la traite. Pour pallier cette erreur et dans le but d'une interprétation téléologique de la directive il convient là où la directive parle de peines maximales à l'article 4 Sanctions, de considérer qu'il s'agit en fait de peines minimales. En conséquence de quoi le législateur national devra relever la gradation des peines pour les adapter au but recherché par la directive, à savoir des peines qui ne peuvent être inférieures à cinq ou dix ans d'emprisonnement.

II.3. La dispense de l'obligation de la plainte écrite

Il s'agit pour la CCDH d'une avancée significative soulignant que les enquêtes et les poursuites concernant les infractions ne sont pas liées à l'obligation d'une plainte de la victime. En effet, une des particularités de la directive est disposée à l'article 9. En

vertu de cet article, les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que les poursuites des infractions visées aux articles 2 et 3 ne soient pas subordonnées à la déposition d'une plainte ou de l'accusation faite par la victime.

De plus, les Etats membres doivent garantir la continuité de la procédure pénale, même si la victime retire sa déclaration. C'est le cas au Luxembourg.

Le projet de loi (Article 3) reprend cette exigence dans l'article 4-1, (2) du Code d'instruction criminelle (CIC) en disposant que toute personne physique qui sera **présumée** victime de la traite des êtres humains sera dispensée de l'obligation de déposer une plainte écrite. Le nouvel article 4-1 facilitera considérablement la poursuite des auteurs des infractions de la traite des êtres humains, ainsi que la situation des victimes.

Ces dispositions tiennent compte de la réalité que soit la police, soit des associations travaillant sur le terrain ont identifié comme victime de la traite une personne qui elle-même n'ose pas porter plainte du fait de sa dépendance de l'auteur de l'infraction ou du fait de (menaces) de violences à son égard.

II.4. Indemnisation des victimes

L'article 17 de la directive dispose que les Etats membres doivent veiller à ce que leurs régimes d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente soient accessibles aux victimes de la traite des êtres humains. La directive n'opère aucune distinction selon la nationalité ou le lieu de résidence de la victime.

Le projet de loi (Articles 5 et 6) modifie les articles 1 et 15 de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse.

Cette modification respecte l'exigence imposée par la directive. Les victimes des infractions de la traite des êtres humains visées aux articles 382-1 et 382-2 du Code pénal ont droit à une indemnité à charge de l'Etat dans tous les cas lorsqu'elles ont subi sur le territoire luxembourgeois un préjudice matériel ou moral.

Par ailleurs, la CCDH relève que le projet de loi est davantage protecteur que la directive en précisant que les victimes de telles infractions sont dispensées de rapporter la preuve d'une atteinte à l'intégrité physique ou mentale. En effet, ces infractions sont considérées par l'Etat comme particulièrement graves et font donc présumer un dommage physique et psychologique accru.

Ceci amène la CCDH à constater ce qui suit : Depuis la loi du 6 octobre 2009 ayant modifié la loi du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels, qui a pour but l'indemnisation par l'Etat des personnes, qui en raison de l'impossibilité d'être indemnisé de leur préjudice, sont placées dans une situation matérielle grave, le préjudice des victimes d'agressions sexuelles est présumé. Cette présomption soulève non seulement des questions d'ordre juridique, mais également la question de savoir dans quelle mesure il est légitime de traiter plus favorablement certaines victimes par rapport à toutes les autres.

La loi sur l'indemnisation des victimes de dommages corporels énonce des conditions de recevabilité particulièrement sévères quant à la gravité et la nature du préjudice subi. Si le préjudice est présumé dans le chef de certaines victimes, s'agit-il d'une présomption simple pouvant être renversée par la preuve contraire, ou bien s'agit-il d'une présomption irréfragable ne laissant la place à aucune preuve

contraire. Par ailleurs, même à supposer qu'il s'agisse d'une présomption simple dont l'effet se limite à un renversement de la charge de la preuve, il faut se demander à qui incomberait la charge de rapporter la preuve que le préjudice ne remplit pas les critères de gravité par la loi, alors que la commission d'indemnisation donne un avis après avoir entendu la victime, l'auteur des faits ayant simplement été invité à faire ses observations quant à une éventuelle indemnisation. Il est en tout cas évident que toutes les victimes d'agressions sexuelles ou du proxénétisme au sens large ne remplissent manifestement pas les conditions liées à la gravité du préjudice tel que prévu par la loi sur l'indemnisation par l'Etat de certaines victimes de dommages corporels.

Abstraction faite de ces considérations juridiques, la CCDH n'est pas favorable à un régime d'indemnisation qui favorise certaines victimes par rapport à d'autres au regard du principe de l'égalité de traitement.

Les victimes d'infractions de la traite des êtres humains commises à l'étranger auront droit à une indemnité en vertu du régime d'indemnisation national indépendamment de leur lieu de résidence régulière et habituelle. La CCDH approuve entièrement ces dispositions.

II.5. Délivrance d'un titre de séjour

Le projet de loi prévoit que lorsqu'une personne, ressortissante d'un pays tiers, a été signalée par les services de police comme victime présumée de la traite, elle bénéficie d'un titre de séjour à condition qu'elle coopère avec les autorités. La CCDH recommande que le titre de séjour ne soit pas soumis à l'obligation de coopérer, mais dépende du statut de victime présumée.

II.6. Les mesures d'assistance, d'aide et de protection des victimes mineures

Au sens de l'article 13 de la directive, l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale dans l'application de la directive. Par conséquent, lorsqu'il y a des doutes quant à l'âge de la victime de la traite des êtres humains et qu'il y a des raisons de croire que c'est un enfant, les Etats membres doivent faire en sorte que la victime soit considérée comme tel. L'enfant doit avoir un accès immédiat aux mesures d'assistance, d'aide et de protection.

Par ailleurs, lorsqu'il y a, en vertu de la législation nationale, un conflit d'intérêts entre l'enfant victime de la traite et les titulaires de l'autorité parentale empêchant ainsi ces derniers de défendre les intérêts supérieurs de l'enfant et/ou de le représenter, les Etats membres doivent désigner un tuteur ou un représentant (Article 14 (2)).

L'intérêt supérieur de l'enfant est respecté par le projet de loi (Article 4) puisqu'il ajoute ces exigences de la directive à l'article 3 de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains. Cet article concerne la tutelle des victimes mineures non accompagnées en général.

En revanche, le projet de loi va au-delà de ce qu'est prévu dans la directive - ce que salue la CCDH - en précisant que lorsque l'infraction de la traite des êtres humains est commise par une personne ayant l'autorité sur la victime mineure, cette personne ne peut en aucun cas être désignée comme son majeur responsable, ni comme son tuteur.

La directive exige dans son article 4.2 a. que la peine doit être au moins de 10 ans d'emprisonnement lorsque la victime est mineure.

Dans son Article 9.2. la directive prévoit par ailleurs que les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour permettre que les infractions donnent lieu à des poursuites pendant une période suffisamment longue après que la victime a atteint l'âge de la majorité. La CCDH désire que le projet de loi s'exprime clairement sur le délai de prescription.

Dans son avis sur le projet de loi 5874 relatif à la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile , la CCDH s'interrogeait sur la finalité et la mission du tuteur désigné « *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 rappelle deux articles de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 : 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. »

II.7. Les mesures d'assistance, d'aide et de protection des victimes

Dans son avis sur le projet de loi 5874 sur la loi du 8 mai 2009, la CCDH avait relevé l'importance des services d'accompagnement : « *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. Pour pouvoir répondre à leur mission, les services doivent disposer des fonds nécessaires.* » Il serait nécessaire de créer un poste budgétaire spécifique « mesure d'assistance et de protection des victimes ». Ceci couvrira les frais d'hébergement et d'accompagnement. Il n'y a pas lieu de confondre avec le budget prévu au niveau du Parquet et qui permet des aides financières urgentes et uniques (Service d'Aide aux Victimes/SCAS) et de la Justice (Commission d'indemnisation).

III. Recommandations

1. La CCDH recommande que le titre de séjour ne soit pas soumis à l'obligation de coopérer avec les autorités, mais dépende du statut de victime présumée.
2. La CCDH propose de créer un poste budgétaire spécifique pour les mesures d'assistance et de protection des victimes dans le département du Ministère de la Famille ou du Ministère de l'Égalité des chances.
3. De manière générale, la CCDH estime primordiale la formation de tous les acteurs concernés, notamment de la police et des magistrats etc., mais aussi la sensibilisation auprès du grand public.
4. Il y a lieu de faire avancer la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne.
5. La CCDH soutient la recherche et la mise en œuvre de moyens de lutte supplémentaires en vue de combattre la traite de manière générale.

Exemples :

- renforcer la coopération au sein de l'Union européenne,
 - mettre en place des mécanismes d'alerte tels qu'un numéro vert permettant à des victimes de la traite de contacter des services spécialisés (similaire au numéro vert, créé pour les enfants kidnappés),
 - sensibiliser sur les autres phénomènes de la traite et élargir le spectre de l'étude du phénomène, par exemple le travail forcé,
 - continuer la mise en place de statistiques nationales et européennes sur toutes les formes de la traite.
6. La CCDH invite le gouvernement à présenter dans les meilleurs délais les textes des règlements grand-ducaux auxquels le projet de loi fait référence.

Annexes :

Les instruments législatifs et les mécanismes institutionnels existants

1. Les normes internationales

- Le Protocole à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 visant à prévenir, réprimer et punir la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes en vertu duquel, notamment son article 6 : « *Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour réprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes.* »
- La Convention relative aux droits de l'enfant, notamment son article 35 aux termes duquel : « *Les Etats 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 Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

2. Les normes européennes

1) Les Conventions adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe

- La Convention sur la traite des êtres humains, dite Convention de Varsovie, du 16 mai 2005 qui a vocation de prévenir et lutter contre la traite des êtres humains, ainsi qu'à protéger et à assister les victimes
- La Convention européenne des droits de l'Homme qui prohibe la torture et les peines ou traitements inhumains et dégradants et l'esclavage et la servitude (articles 3 et 4)
- La Convention du Conseil de l'Europe de 1990, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime

2) Les normes adoptées par l'Union européenne

- Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, notamment son article 5 qui interdit expressément la traite des êtres humains
- La directive 2004/80/CE sur l'indemnisation des victimes de la criminalité qui pose le régime de l'indemnisation des victimes de la criminalité de l'Union indépendamment de l'Etat membre ou l'infraction a été commise
- La directive 2004/81/CE sur les titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite d'êtres humains
- La directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
- La directive 2004/81/CE du Conseil 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 ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes

En 2011, l'Union européenne a adopté trois Directives qui pourraient avoir un impact positif dans la lutte contre la traite des êtres humains :

- La Directive 2011/92/CE sur les abus sexuels, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, transposée au Luxembourg par la loi du 21 février 2013 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation des enfants

- La Directive 2011/99/UE relative à la décision de protection européenne dans les affaires pénales qui pose des standards minimaux en termes de droits, d'assistance et de protection des victimes
- La Directive 2011/36/CE qui adopte une approche intégrée et globale, fondée sur les droits de l'Homme, dans la lutte contre la traite des êtres humains et objet du présent avis. Elle adopte une conception plus large de la traite et intègre d'autres formes d'exploitation telles que la mendicité forcée et le prélèvement d'organes. Elle prévoit un régime de protection spécifique pour les mineurs qui tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant. Elle dispose qu'une personne, dont il existe des raisons valables de penser qu'elle pourrait avoir fait l'objet de la traite des êtres humains, bénéficie d'une aide et d'une assistance. Par ailleurs, elle ne subordonne plus leur octroi à la coopération des victimes.

3. Le droit national

- Loi du 15 décembre 1988 portant approbation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Mémorial A n°68 du 22/12/1988
- Loi du 20 décembre 1993 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, Mémorial A n°104 du 29/12/1993
- Loi du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, Mémorial A n°25 du 22/03/1984
- Loi du 29 août 2008 transposant la directive 2004/81/CE, Mémorial A n°138 du 10/09/2008
- Loi du 21 décembre 2012 transposant la directive 2009/52/CE, Mémorial A n°15 du 29/01/2013
- Loi du 21 février 2013 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, Mémorial A n°35 du 01/03/2013
- Loi du 13 mars 2009 relative à la traite des êtres humains, Mémorial A n°51 du 20/03/2009
- Loi du 9 octobre 2009 renforçant le droit des victimes d'infractions pénales
- Projet de loi n°6562 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains déposé le 11 avril 2013

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

**Rapport sur les droits des personnes âgées fragiles en
institutions de long séjour**

**AVIS
06/2013**

Table des matières

I. Introduction

II. Méthode

III. Le recueil des données

1. Entrevues

1.1. Entrevue avec le Ministère de la Famille (MiFa)

1.2. Entrevue avec la COPAS

1.2.1. Le bureau exécutif:

1.2.2. Entrevue avec une partie des gestionnaires regroupés au sein de la COPAS

1.3. Entrevues avec certains gestionnaires

1.4. Entrevue avec une partie du personnel d'un établissement de long séjour (à sa demande)

1.5. Entrevues avec des associations diverses travaillant pour le secteur des personnes âgées en institutions

1.5.1. Entrevue avec le Service d'Accompagnement Tutélaire (SAT)

1.5.2. Entrevue avec l'association professionnelle des éducateurs gradués (APEG)

1.5.3. Entrevue avec un responsable d'un réseau d'aide

1.5.4. Entrevue avec l'Association des aide-soignant(e)s (ALAS)

1.5.5. Entrevue avec une délégation de la Patientevertriebung (PV)

1.5.6. Entrevue avec l'AMIPERAS

1.5.7. Entrevue avec la T.A.C.S. (Tutelle a Curatelle Service)

1.5.8. Entrevue avec l'Association nationale des Amicales des Maisons de Retraite et de Soins (ANAMRES)

2. Analyse des documents

IV. Conclusions et recommandations

1. En rapport avec la formation et l'enseignement dans les LPS et LTPES et les classes préparatoires dans les Lycées techniques

2. Par des actions proposées dans les institutions

3. Au niveau national

4. Au niveau européen et international

V. Remarque finale

Annexes

Documents internationaux et européens

Documents nationaux

I. Introduction

En 2012 vivaient au Luxembourg 72.000 personnes âgées de 65 ans et plus (65 ans, c'est l'âge à partir duquel on fait partie de la catégorie des personnes âgées ; cette limite peut cependant être discutée), ce qui fait 14 % de la population totale. Parmi cette catégorie de la population quelque 5000 personnes vivaient dans des maisons de retraite et de soins. Parmi ce groupe de personnes presque la moitié avait des maladies dans le domaine de la démence.

D'après les prévisions statistiques en 2050 le pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus oscillera entre 22 et 25 % de la population totale. Le nombre de personnes vivant en institution atteindra, lui, entre 15.000 et 20.000 individus.

Cette évolution démographique aura non seulement des conséquences sur l'ensemble de la population, comme par exemple sur la cohésion sociale, mais aussi sur la manière dont ces personnes âgées passeront la fin de leur vie, donc aussi du respect de la dignité et des droits de l'Homme de ces personnes.

Voilà pourquoi la CCDH a décidé de se pencher sur la question des droits de l'Homme des personnes âgées, en particulier des personnes fragiles, vulnérables, vivant en institution.

L'idée de faire un rapport sur les droits des personnes âgées fragiles en institution avait déjà été proposée en 2010. Sachant que ces institutions sont devenues plus nombreuses, souvent plus grandes ou reconstruites, il nous a paru important de voir d'un peu plus près leurs fonctionnements sous l'aspect des droits de l'Homme. Le nombre croissant de personnes âgées dépendantes et souvent isolées au niveau social méritait bien une réflexion et une analyse de la situation actuelle. Comme le sujet était tellement vaste, nous nous sommes concentrés sur les résidents en institutions et surtout les personnes fragilisées, c'est-à-dire souffrant d'un déclin somato-psychique, qui fait qu'elles risquent de ne pas jouir de tous leurs droits dans certaines situations de la vie courante.

II. Méthode

L'idée de départ était de visiter bon nombre de lieux de vie collectifs, que ce soient des maisons de retraite ou des maisons de soins. Après une demi-douzaine de visites, nous avons compris qu'il serait impensable de faire le tour de toutes ces résidences.

Suite à l'une ou l'autre demande collective ou individuelle de se voir accorder un entretien avec les membres du groupe de travail, il nous a semblé judicieux, comme dans certains rapports précédents de la CCDH, de faire des entretiens. Ce choix d'entretien est certainement critiquable, car il nous était impossible de les faire avec tous les corps de métiers concernés, ni d'ailleurs avec tous les gestionnaires. A la demande de l'entente de tous les gestionnaires pour services auprès des seniors nous avons eu une entrevue avec la direction de la COPAS et avec tous les gestionnaires souhaitant nous rencontrer à ce moment-là. Il faut préciser que les rapports sur nos entrevues reflètent l'état des lieux au moment de la réalisation des entretiens. Notre documentation a été complétée par un certain nombre de documents, comme p.ex. des contrats d'hébergement, des règlements d'ordre interne et en général par des indications sur la philosophie de travail des différentes institutions de long séjour.

III. Le recueil des données

1. Entrevues

1.1. Entrevue avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration

Au sujet d'un plan d'action national pour le secteur des personnes âgées en institution, le programme gouvernemental prévoit l'élaboration d'un Plan d'action national pour malades atteints d'un syndrome démentiel. Le Ministère de la Famille est en contact avec le Ministère de la Santé, de la Sécurité sociale et de la Justice pour créer un comité en vue de l'élaboration d'un Plan d'action avec l'Association luxembourgeoise de Gériatrie/Gérontologie (ALGG) comme un interlocuteur possible.

Au sujet des comités d'éthique la Ministre indique que beaucoup de comités d'éthique dans les hôpitaux ne fonctionnaient pas trop bien. Quant à un organisme indépendant, une instance de recours et de contrôle du respect des droits de l'Homme, il est précisé que ce genre de problèmes peut souvent être réglé par une médiation.

En ce qui concerne l'obligation d'un système de qualité, le système E-Qalin, comme modèle, est aussi mis en œuvre au Luxembourg, mais plutôt sur initiative des institutions ; il n'y a pas d'obligation de la part du Ministère. Même s'il n'y a pas de plan concret concernant le système de qualité (quality management), il y a une série de bonnes pratiques, des cercles de qualité et des échanges avec d'autres pays, projets oases etc.

Il est aussi précisé que pour les professions de santé, la formation continue est obligatoire. Il existe de la part d'un gestionnaire un projet pour recruter des éducateurs gradués chargés d'assurer la formation en interne.

Quant à la mise en place d'un contrôle de résultats (« Ergebniskontrolle »), le Ministère de la Famille y est favorable, mais se demande comment en faire une obligation.

1.2. Entrevue avec la COPAS

1.2.1. Le bureau exécutif

Une lacune juridique est à combler: il n'y a pas de contrôle prévu pour les institutions, étant donné qu'on n'y est pas placé sans consentement.

On nous rapporte qu'une formation en droits de l'Homme à elle seule ne suffit pas, si son implémentation n'est pas garantie sur le terrain.

1.2.2. Entrevue avec une partie des gestionnaires regroupée au sein de la COPAS

Plusieurs personnes se sont posé la question de la plus-value d'un rapport, étant donné qu'il existe de toute façon déjà un certain contrôle. D'un autre côté, on dit qu'on n'a pas besoin de contrôle supplémentaire, vu qu'un contrôle existe déjà via les visites d'agrément du Ministère de la Famille.

1.3. Entrevues avec certains gestionnaires

Dans six institutions la visite a eu lieu sur le site du gestionnaire et le résumé global des entretiens est le suivant :

Il existe forcément des différences en ce qui concerne les qualifications du personnel (les limites étant celles fixées soit par règlement grand-ducal, soit par les prestations à offrir aux résidents) et de son nombre. On remarque que certaines dispositions existent et ceci de façon systématique.

Ainsi la gestion des plaintes (en ce qui concerne les résidents, parfois aussi pour le personnel) est-elle gérée majoritairement en interne et souvent anonymisée.

La langue véhiculaire et applicable est le luxembourgeois avec parfois certaines difficultés de mise en pratique. En fonction de la philosophie de l'institution, les professionnels l'intègrent par formations internes, au moins en ce qui concerne les nouvelles recrues.

Des séances d'information et de formation sont proposées aux membres de la famille dans certaines institutions.

Les résidents ont droit à la visite des membres de la direction de façon régulière ou inopinée dans certaines résidences.

Un système de qualité n'étant pas demandé par le Ministère de tutelle, certaines structures se sont cependant dotées de systèmes reconnus dans le domaine du long séjour.

Les enquêtes de satisfaction pour résidents et/ou familles ne semblent pas encore être une approche commune.

De rares institutions de long séjour se sont dotées d'un conseil des résidents (voire des proches, si les résidents sont trop fragiles ou peu intéressés à y siéger).

Les fixations semblent peu fréquentes (exceptées peut-être les barrières de lit), la documentation et la procédure d'application semblent varier d'une institution à l'autre.

En ce qui concerne les services dits « fermés », la question non résolue est celle de l'équilibre entre l'autodétermination de la personne âgée et le devoir de garantir la sécurité par l'institution.

En ce qui concerne la participation du Fonds National de Solidarité (FNS) en cas de revenus insuffisants pour le prix d'hébergement, il existe une grande variabilité de cette demande envers le FNS, mais le sujet a malheureusement peu été questionné en détail.

1.4. Entrevue avec une partie du personnel d'un établissement de long séjour (à sa demande)

Voici quelques doléances du personnel telles qu'elles nous ont été rapportées :

Il y aurait du **mobbing / harcèlement** du personnel par le directeur de la Maison. L'assurance dépendance les oblige à recourir au travail à la minute. Ils déplorent le manque de personnel qualifié, peu de personnel parle le luxembourgeois.

Certains membres de la famille de résidents auraient fait des plaintes, en raison notamment du manque de contact humain.

L'existence d'un conseil des résidents, d'une boîte à réclamations et des consultations avec la direction pourraient remédier à la situation. Il n'y a pas non plus d'audits sauf en ce qui concerne le coaching.

Pour ce qui est des fixations, même dans l'unité pour résidents souffrant d'une démence, qui est fermée (absence de procédures), l'accord de la famille est cependant demandé pour transférer un résident en unité fermée.

1.5. Entrevues avec des associations diverses travaillant pour le secteur des personnes âgées en institutions

1.5.1. Entrevue avec le Service d'Accompagnement Tutélaire (SAT)

Le SAT est mandaté par le juge des tutelle à différents niveaux: curatelle-tutelle-sauvegarde de justice. Il gère 270 dossiers actuellement.

Les clients du SAT sont surtout des personnes atteintes de maladies psychiques (davantage de jeunes, moins de personnes âgées). On constate une augmentation des tutelles depuis l'introduction de l'assurance dépendance.

Le taux de financement des tutelles est décidé par le juge des tutelles (125-185 € par mois).

Les relations avec les avocats des personnes concernées ne sont pas toujours très bonnes. La famille est contactée en premier pour une tutelle, en cas de couple c'est le partenaire qui est demandé. Au cas où il n'y aurait ni famille ni partenaire, c'est le SAT ou un avocat qui sont mandatés.

Le SAT se voit agir comme une tutelle sociale. Il organise des consultations pour tuteurs et familles. D'après les responsables du SAT, les juges sont en général débordés par le nombre élevé de dossiers.

Le SAT est aussi saisi par des médecins et collabore également avec les personnes encadrant les résidents dépendants.

Au niveau sociétal, il y a un manque de prise en charge pour personnes qui ne peuvent vivre de manière autonome.

Les pensions de famille sont une alternative bon marché par rapport aux maisons de soins (850 €/ mois pour une chambre et 3 repas par jour). Les réseaux de soins y ont accès pour dispenser les soins.

Les avocats n'ont pas de formation spécifique pour les personnes ayant besoin d'une tutelle.

S'agissant de la réforme de la loi de tutelle, qui est en cours, la loi actuelle est trop centrée sur l'aspect gestion du patrimoine financier. Dorénavant les droits civils devraient être séparés de la gestion financière.

Une des recommandations du SAT est d'augmenter le nombre de juges de tutelle et d'introduire une instance de médiation.

1.5.2. Entrevue avec l'association professionnelle des éducateurs gradués (APEG)

L'APEG déclare qu'elle travaille en toute neutralité. Ses membres viennent de domaines très différents: enfance, jeunesse, personnes âgées (pour organiser l'animation dans les maisons de retraite et de soins, dans les club-seniors etc.).

Les éducateurs gradués ont plus de responsabilité, plus de travail administratif, alors que les éducateurs diplômés font plus de travail de terrain.

Pour ce qui est de la nationalité des éducateurs, beaucoup d'éducateurs viennent de l'étranger. L'agent luxembourgeois est surtout présent pour l'animation. Il arrive que les éducateurs aident pour les soins dans des situations d'urgence.

La question se pose pourquoi on ne crée pas de formation pour éducateurs gériatriques au Luxembourg.

Une formation continue, non obligatoire, est organisée par le RBS-Center fir Altersfroen et l'EGIPA (Entente des Gestionnaires des Institutions pour Personnes Âgées), entretemps repris dans l'EGCA (Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil). L'offre des formations est plus grande que la demande.

Il existe un vrai besoin de créer des liens entre infirmiers et éducateurs, ne serait-ce que déjà au niveau de la formation.

Une sensibilisation pour la profession d'éducateur est nécessaire, car il y a de grands besoins en personnel. Il faut sensibiliser les jeunes et rendre ce travail plus attrayant. Il faudrait également proposer des activités impliquant plusieurs générations. L'éducateur est souvent une personne de confiance pour la personne âgée. Par ailleurs, la présence d'un seul ministère de tutelle faciliterait les choses.

1.5.3. Entrevue avec un responsable d'un réseau d'aide

Les sujets discutés étaient les suivants:

Violence à l'encontre de personnes âgées :

Il y a d'abord violence de la part de membres de famille des clients (ex. conjoint). Ce réseau de soins organise une sensibilisation en interne de son personnel pour ces situations et met à sa disposition certains outils. La possibilité de discuter avec un psychologue (analyse de cas) est garantie, de même que des discussions sur des questions éthiques (discussion éthique individuelle).

De temps à autre on a recours au comité d'éthique, qui peut donner des recommandations.

La formation initiale du personnel ne prévoit pas de cours spécifiques sur la violence. Le réseau propose également des aides aux membres de la famille (aide psychologique).

Les situations problématiques et les incidents sont notés dans le dossier du client (le dossier appartient au client), mais les fiches sur ces situations peuvent être gardées à part.

Gestion de plaintes :

Un nouveau système est en train d'être développé. Il s'agit d'une gestion informatisée des plaintes (mais aussi des actions positives) à l'aide d'un logiciel spécifique avec des règles pour le suivi (accusé de réception etc.) et application mobile pour les clients.

Le nombre de plaintes est en augmentation, notamment en raison de la sensibilisation du personnel à certaines questions (par ex. réagir en cas de violence d'un membre de la famille envers un client). Les plaintes sont par ailleurs analysées lors d'un audit interne.

Pensions de famille :

Dans ces structures, il peut y avoir des situations de violence entre clients et entre propriétaires et clients. Les conditions dans certaines pensions peuvent être dégradantes et à la limite de l'abus.

Organisme de surveillance :

Le réseau plaide pour la création d'un observatoire auquel peuvent avoir accès toutes les personnes concernées (clients, famille, soignants etc.) (voir réseau Alma en France) pour trouver des solutions aux problèmes entre clients et famille, entre le personnel et le client, pour sensibiliser et pour organiser des formations de manière proactive et réactive.

Autres informations :

La loi sur les droits et les devoirs des patients ne sera applicable que pour les bénéficiaires de soins médicaux (non applicable au secteur long séjour en ce qui concerne le plan d'aide et de soins de l'assurance dépendance).³³

1.5.4. Entrevue avec l'Association des aide-soignant(e)s (ALAS)

L'association défend les intérêts de la profession de l'aide-soignant. Ses membres sont des bénévoles. L'ALAS est membre du Conseil supérieur des professions de santé (qui fonctionne sous les auspices du Ministère de la Santé), de l'Association Luxembourgeoise de Gérontologie et Gériatrie et d'un groupement européen. Elle a de bonnes relations avec l'association des infirmiers.

En ce qui concerne les relations avec les directions des institutions, les délégations sont plus actives dans ce domaine.

La formation des aides-soignants est de 3 ans de formation après la 9e (organisée par le Ministère de l'Education nationale). La formation continue est organisée par ALAS (40 heures/an, non obligatoire).

110 diplômés ont été délivrés en 2012, le taux d'échec étant faible.

Malgré ceci on compte cependant aussi 118 chômeurs en 2012.

Le nombre d'étrangers est élevé: les aides-soignants étrangers doivent passer un examen théorique et pratique, en allemand et en français (beaucoup d'échecs, notamment dans le domaine de l'hygiène). D'autres sont recrutés sur base de leur dossier.

En Allemagne un aide-soignant est appelé « Hilfskrankenpfleger » ou « Altenpfleger », assistant senior (la formation varie selon le Land).

Pour devenir «assistant senior » au Luxembourg, il faut suivre une formation à part. Les personnes sont souvent recrutées comme aide socio-familiale (ASF).

En Belgique et en France, il y a beaucoup « d'assistants seniors »

En ce qui concerne la problématique des langues :

Les cours de formation de base ont lieu en luxembourgeois et en français. Il y a même une classe pour francophones. Les langues parlées sont le français dans le sud et l'allemand dans le nord du pays. Sur le terrain, une grande partie du personnel ne parle pas le luxembourgeois. Il y a actuellement 2.700 aides-soignants, dont 1004 ont la nationalité luxembourgeoise (les autres sont frontaliers). Les hôpitaux exigent un certain niveau de luxembourgeois, avant de donner un contrat définitif. Dans certaines maisons de retraite il faut avoir appris le luxembourgeois pendant la période d'essai (6 mois). En général, la langue constitue un problème !

Au sujet de l'aide socio-familiale (ASF) on précise que la formation existe depuis les années 90. Elle a été créée par le Ministère de la Famille. Sa mission est d'accompagner la personne âgée. Les agents ASF sont présents dans les maisons de soins/retraite et à domicile.

Selon ALAS, l'ASF dépasserait parfois ses compétences vis-à-vis des aides-soignants ; ils/elles assurent des services pour lesquels elles/ ils ne sont pas qualifiés (raisons économiques suspectées).

³³ Projet de loi 6469 relatif aux droits et obligations du patients et droits et obligations correspondants du prestataire de santé, portant création d'un service national d'information et de médiation dans le domaine de la santé et modifiant (1) la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers et (2) la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel

La formation sur 2 ans est assurée par le Centre national de formation professionnelle continue.

Parmi les doléances des pensionnaires on note le problème des langues étrangères et les difficultés de compréhension ; le manque de temps d'écoute du personnel ; la peur de faire des plaintes.

ALAS a formulé un certain nombre de doléances elle aussi:

D'après elle le contrôle (afin de garantir les droits de l'Homme) sur le terrain est plus important que les réformes législatives. La cellule d'évaluation de l'Assurance Dépendance qui pourrait faire ce contrôle, le fait seulement sur le papier. Le langage utilisé par le personnel est parfois désobligeant.

Beaucoup d'aides-soignants seraient en situation de burn-out. En cas d'incapacité de travail, un autre poste est aménagé pour ces personnes.

Au sujet des fixations et des chutes il arrive que des gens soient fixés pour leur propre protection, sur prescription médicale. Dans d'autres institutions, il n'y a pas de fixations appliquées ou on dispose d'un système de protection par matelas et de lit supplémentaire.

Le relevé des chutes selon une procédure existe dans certaines résidences.

1.5.5. Entrevue avec une délégation de la Patientevertriedung (PV)

La PV annonce qu'elle fait à sa propre initiative des visites dans les maisons de retraite et de soins.

Elle évoque les plaintes suivantes des clients :

Les personnes âgées dans les institutions ou hôpitaux, en tant que personnes vulnérables, ont souvent peur de représailles et hésitent à se plaindre (idem pour la famille). Les appels auprès de la PV se font souvent de manière anonyme. Le secret professionnel du personnel est souvent avancé afin de ne pas devoir se justifier devant la famille. Beaucoup de personnes sont transférées d'une unité ouverte vers une unité fermée, même si elles ne sont pas très dépendantes (obligation de signer un nouveau contrat etc.) La PV recommande aux personnes de chercher le contact avec la direction dans ces cas-là. Si les personnes concernées sont prises en charge à domicile, elles hésitent moins à faire des plaintes. Les gestionnaires des plaintes des hôpitaux se réunissent régulièrement avec la PV. L'existence d'une « Méckerkëscht » (dispositif de réclamations, boîtes à plaintes) devrait être prévue par agrément. Les plaintes concernent le manque de respect du personnel vis-à-vis des clients, des vols de matériel privé etc.

Au sujet des repas on précise que souvent les repas ne prennent pas en compte les besoins spécifiques des clients.

En ce qui concerne la nouvelle loi prévue sur les droits et obligations des patients et des prestataires de soins de santé, cette loi a prévu que le patient dispose de la possibilité de changer d'institution. Dans la pratique ce choix n'est souvent pas donné.

Les portes ouvertes dans les maisons présentent les problèmes suivants :

Il existe peu de surveillance pour les personnes qui entrent.

Pour garantir la protection du résident, il y a des bracelets pour certains clients, ce qui est positif pour la surveillance, mais négatif pour la protection de la vie privée ; il y a absence de normes en la matière.

Quant aux fixations, la PV donne des explications sur la pratique d'un gestionnaire qui a établi un protocole précis applicable en cas de mesures de fixations ou de

chutes et autres mesures restrictives. Il est recommandé de fixer ces mesures dans un agrément.

Dans le cadre du bénévolat il y a le problème du « wëlle Benevolat » (bénévolat peu structuré), qui ne peut être contrôlé. Des personnes privées sont payées par la famille et auraient une procuration sur le compte bancaire de la personne âgée.

Pour la problématique des langues, l'utilisation du français pose problème. La situation est difficile à résoudre vu le nombre élevé de frontaliers travaillant dans le secteur. Inlingua/Prolingua collabore avec certaines maisons pour offrir des cours de luxembourgeois.

Pour les questions de fin de vie, les dispositions devraient être claires avant l'entrée dans une maison de retraite ou de soins. Ces questions devraient être posées par l'institution avant l'entrée du résident.

Autres questions soulevées:

La volonté des directions des maisons d'entrer en dialogue avec la PV: ceci dépend des institutions. Les maisons dotées d'un système de management de qualité sont ouvertes au dialogue.

Le « Leitbild/Charta » (projet d'établissement) : toutes les institutions ne se dotent pas de procédures, et le contrôle est difficile.

Le contrôle de la qualité n'est pas toujours donné (ni dans les maisons de long séjour, ni pour les soins à domicile).

1.5.6. Entrevue avec l'AMIPERAS

L'AMIPERAS compte quelque 15-16.000 membres.

Elle se considère comme le « Sproochroer vun den eelere Leit » (association la plus représentative des seniors). Elle est membre du Conseil supérieur des personnes âgées, du Conseil du bénévolat, de l'EURAG (association européenne des seniors). Parmi les problèmes rencontrés il y a beaucoup de pauvreté, de petites pensions, le problème de l'image de la personne âgée.

Les plaintes rapportées concernent e.a. la langue, les repas, le manque d'écoute, le manque de personnel, le personnel débordé, l'absence d'un contrat type avec un minimum de droits garantis.

L'AMIPERAS demande un changement de paradigme en ce qui concerne la situation des personnes âgées.

Elle insiste sur les lacunes dans la loi sur l'assurance dépendance, le manque de transparence, le peu de contrôle, le volet social, l'écoute, qui ne sont pas assez pris en compte dans les institutions, l'absence d'interlocuteurs pour la famille, parfois la biographie des personnes âgées n'est pas toujours respectée.

1.5.7. Entrevue avec le T.A.C.S. (Tutelle a Curatelle Service)

Le T.A.C.S. est responsable principalement pour les personnes handicapées principalement, mais aussi pour les personnes âgées et les personnes souffrant de maladies psychiques.

Il a été créé pour éviter que les tutelles ne soient assurées exclusivement par les gestionnaires.

Il y a au moins une entrevue par an (parfois aussi plus souvent) entre le client et le TACS.

Le TACS est souvent recommandé par les maisons de retraites et des associations.

Il a de bonnes relations avec le personnel et la direction des maisons de retraite. D'après lui, peu de plaintes sont rapportées dans les maisons.

Le TACS intervient surtout pour le volet social (activités sociales, shopping etc.), mais également pour l'inventaire des objets qui se trouvent dans les appartements de personnes qui entrent dans une maison de retraite.

La tutelle s'arrête avec le décès du client.

Les tarifs payés au TACS sont fixés selon l'appréciation du juge.

Il y a généralement de bons contacts avec la famille des clients.

Au sujet de la loi sur la tutelle, il faudrait une tutelle sur mesure (ex. faire en sorte que les clients puissent continuer à bénéficier de leurs droits civils). Le volet médical y est très vague. Il n'est pas clair qui doit donner son accord en cas d'opération. Il y a peu de contrôle sur la gestion de la tutelle. En principe, toute personne peut l'assurer. Il y a plus de transparence lorsque la tutelle est assurée par une association (le décompte financier est fait une seule fois par an par le juge).

Le rôle du Service Central d'Assistance Sociale est de faire des enquêtes pour le juge avant que celui-ci ne prenne une décision.

La sauvegarde de justice est applicable seulement pour des situations d'urgence.

Pour la formation professionnelle du tuteur une formation socio-éducative serait souhaitable (la formation actuelle est purement administrative).

1.5.8. Entrevue avec l'Association nationale des Amicales des Maisons de Retraite et de Soins (ANAMRES)

L'ANAMRES regroupe les maisons de soins et de retraite. Or, il y a des maisons de retraite/soins qui n'ont pas d'amicale et certaines amicales ne sont pas membre de l'ANAMRES. Les amicales membres (qui ont le statut juridique d'une asbl) paient une cotisation annuelle. Les amicales peuvent également recevoir des dons de particuliers.

Une amicale se compose de membres de famille de résidents des maisons de retraite/soins et de personnes privées actives dans le bénévolat (pas de résidents d'une maison de soins). Bien qu'un membre du personnel de la maison assure le secrétariat d'une amicale, la représentation du personnel/direction d'une maison dans une amicale est relativement faible. Une plus forte participation serait souhaitable. Les statuts des amicales ne le prévoient cependant pas.

Le rôle des amicales est d'intervenir au niveau des activités de loisirs, pour lesquelles la maison n'a pas prévu de budget (ex. excursion, animation, anniversaires etc.).

L'ANAMRES a souligné l'importance d'une bonne collaboration entre les amicales et la direction d'une maison.

La situation générale dans les maisons de soins et de retraite est décrite de la manière suivante : En général elle est relativement bonne. (« D'Leit gi korrekt behandelt ».) L'ANAMRES n'est pas saisie en cas de problèmes. Ce sera plutôt le conseil des résidents ou la direction de la maison. Les statuts de l'ANAMRES ne prévoient d'ailleurs pas que l'association s'occupe des problèmes internes à une institution.

Les « Méckerkëschten » (boîtes à plaintes) présentent une bonne initiative pour le système de plaintes.

Vu que deux ministères différents, en l'occurrence le Ministère de la Famille et le Ministère de la Santé, ont des responsabilités concernant les maisons de retraite et de soins, cela peut poser problème.

L'ANAMRES est également représentée au niveau du Conseil Supérieur pour personnes âgées, qui fonctionne sous les auspices du Ministère de la Famille. L'association est d'avis que ce Conseil devrait bénéficier d'une plus grande indépendance.

La problématique des langues et de la formation est évoquée: Dans le sud du pays, le personnel est principalement francophone, ce qui peut poser problème pour les résidents. Il y a en effet très peu de Luxembourgeois qui se sentent attirés par ce travail. D'après l'ANAMRES, il faudrait mettre l'accent sur la connaissance des trois langues (luxembourgeois, allemand et français). lors de la formation et également souligner le besoin en personnel dans ce domaine. Il faut savoir que pour l'agrément d'une maison de retraite ou de soins, le MIFA demande que le personnel sache parler le luxembourgeois.

Pour le prix à payer dans les maisons de retraite et de soins, d'après l'association, la plupart des résidents ne dépendent pas du Fond national de Solidarité.

La cohabitation entre personnes présentant une démence et les autres résidents ne poserait pas de problème pour eux. Bon nombre de résidents, qui deviennent déments en cours de route, peuvent rester dans leur unité. Un groupe socio-thérapeutique prévoit des activités spéciales pour ces personnes.

Les infrastructures sont accessibles aux personnes à mobilité réduite.

2. Analyse des documents

Il faut savoir que sur un total estimé de 22 établissements de long séjour pour personnes âgées fragiles regroupés au sein de la COPAS, nous avons reçu en tout 14 réponses (détail de ce qui nous a été transmis en annexe). Suite à la lecture de ces documents, il en ressort les éléments suivants :

Le règlement d'ordre interne n'est pas systématiquement mentionné dans les contrats d'hébergement.

Une charte à laquelle se réfère la prise en charge envers les résidents n'est pas systématiquement mentionnée dans le contrat.

Parfois la résiliation du contrat ou le changement d'unité sont possibles pour le prestataire en cas d'aggravation de la situation du résident.

Il n'est pas toujours mentionné si le résident est en possession d'une clé personnelle, pour autant bien sûr que son état psychique le lui permette.

Certains contrats sont signés en premier lieu à titre de contrat d'essai.

A chaque fois il est mentionné que ce contrat est un contrat d'hébergement et non un contrat de bail.

Des procédures claires en cas de gestion de plaintes, de risques, voire éventuellement de fixations ne sont pas toujours mentionnées, ni annexées au contrat.

Pour autant il faut cependant aussi mentionner que certains gestionnaires ont bien inclus dans leurs documents des procédures claires en cas d'incidents et de plaintes.

Dans un seul contrat nous avons trouvé l'engagement de non-fixation envers les résidents.

IV. Conclusions et recommandations

1. Formation et enseignement dans les Lycées techniques pour professions de santé (LTPS) et les Lycées techniques pour professions éducatives et sociales et les classes préparatoires dans les Lycées techniques

Il serait souhaitable

- de faire quantifier le volume d'heures en rapport avec le droits de l'Homme dans la formation de base et
- pour toute personne se destinant à travailler auprès de personnes âgées fragiles en institutions, d'enseigner surtout les aspects théoriques et pratiques sur la maladie la plus représentative (plus de 60% des résidents), à savoir les maladies démentielles.

Des contacts avec les associations œuvrant dans ce domaine seraient d'un avantage certain pour la qualité des cours ou modules à enseigner.

2. Actions concrètes proposées dans les institutions mêmes

2.1. Instaurer un comité d'éthique au sein de chaque établissement de long séjour (partagé ou non entre différentes structures).

Il est évident qu'un tel comité aurait sa place à jouer en cas de décisions éthiques complexes, où personne n'a la réponse « clé en mains » ; ainsi l'avis d'un tel comité pourrait faire réfléchir sur des situations difficiles, voire faire infléchir certaines idées préconçues.

Un tel comité serait bien en accord avec la Charte européenne des droits et des responsabilités des personnes âgées nécessitant des soins et une assistance de longue durée (CEDRPA), qui revendique dans ses articles 2, 5 et 8 au moins le droit à l'autodétermination, le droit au soin personnalisé et le droit à des soins palliatifs et de mourir en dignité et respect.

2.2. Créer un comité de résidents et de membres de la famille au sein des institutions.

On insiste de plus en plus actuellement à faire intégrer le résident ou ses proches dans les décisions concernant le fonctionnement quotidien en institutions (« empowerment »).

Un tel comité serait bien conforme à la CEDRPA avec son article 6 de savoir continuer à communiquer et à participer à la vie communautaire, voire même avec l'article 10 traitant de la responsabilité même de chaque personne âgée.

2.3. Prévoir un système de gestion de qualité (« quality management ») en vue d'implémenter une documentation en rapport avec les soins et les actes effectués et une liste d'indicateurs de qualité à recenser.

Ici encore la CEDRPA dans ses articles 4 et 9 parlent de l'obligation du prestataire à prodiguer des soins de qualité et du droit au recours en cas de besoin pour le résident.

2.4. Assurer aux membres de la famille de pouvoir séjourner auprès des résidents en situations difficiles et/ ou délicates.

Cette demande est bien ancrée dans la CEDRPA avec ses articles 2, 3 et 8 qui sont en rapport avec les droits à l'autodétermination, à la vie privée et aux soins palliatifs et au droit de mourir en dignité.

2.5. Assurer aux résidents le droit d'avoir un animal sous condition de savoir s'en occuper encore.

Cette revendication légitime peut être interprétée dans les articles 2 et 3 de la CEDRPA, en ce qui concerne le droit à l'autodétermination et à la vie privée.

2.6. Permettre l'accès à des visites illimitées en heures et en volume pour les seniors fragiles (et en général pour tous).

Cette demande est soutenue par les articles 3 et 8 de la CEDRPA en rapport avec la vie privée et le droit aux soins palliatifs et à mourir en dignité.

2.7. Revoir le statut du contrat signé avec le gestionnaire, et, le cas échéant prévoir un statut spécial.

Cette proposition est contenue dans l'article 5 de la CEDRPA qui traite du droit à l'information et au conseil personnalisé.

2.8. Garantir la possibilité à l'autodétermination en tout point de vue (cf gestion autonome de ses médicaments, le respect des directives anticipées et / ou dispositions de fin de vie).

Cet aspect est bien abordé dans l'article 2 sur l'autodétermination de la CEDRPA.

2.9. Avoir accès à la pratique de sa religion (un lieu de culte prédéfini, la possibilité de voir le représentant de son culte).

Ici encore une fois l'accès à cette pratique légitime est en accord avec l'article 7 de la CEDRPA qui est axé sur le droit à la liberté d'expression et la liberté de pensée.

2.10. Prévoir dans le règlement d'ordre interne, un cheminement (« pathway ») bien identifié concernant la gestion des plaintes à faire passer, soit à la direction, soit vers un organisme externe indépendant.

L'article 9 de la CEDRPA sur le recours reconnaît expressément le droit de signaler tout abus envers les personnes âgées.

2.11. Respecter le droit des personnes âgées de vivre leur sexualité, garantir les droits humains à toute personne concernée et lancer un débat autour de cette question importante.

Le droit à l'expression de ses besoins sexuels peut se lire dans les articles 1 et 3 de la CEDRPA qui traitent du droit à la dignité et à la vie privée pour chacun.

2.12. Promouvoir la citoyenneté en informant, communiquant et aidant les résidents fragiles à jouir de leur autonomie et éviter au maximum leur isolement ou mise sous tutelle.

L'article 2 de la CEDRPA sur l'autodétermination est en relation directe avec cette revendication légitime.

2.13. Permettre aux résidents fragiles et isolés de pouvoir bénéficier d'un bénévolat, afin d'avoir une relation sociale régulière avec une personne sachant porter un regard sur son environnement institutionnel.

Les articles 5 et 6 de la CEDRPA sur les droits d'information, y compris à une personne choisie par le résident et le droit de communiquer et de participer sont inclus dans cette proposition.

2.14. Savoir organiser et publier à travers un organisme externe des enquêtes de satisfaction et du résident et de ses proches, avec résultats ventilés entre autres selon l'âge, le sexe, le niveau professionnel, etc.

Encore une fois l'article 6 de la CEDRPA en rapport avec la communication et la participation du résident trouve ici son application pratique.

3. Au niveau national

3.1. Organiser une structure indépendante, et du gestionnaire et du Ministère de tutelle, en vue de faire des visites pour évaluer les manquements éventuels en rapport avec les droits de l'Homme. Cette structure devrait avoir un objectif très précis pour éviter tout amalgame avec la responsabilité des gestionnaires et celle du Ministère de tutelle.

3.2. Constituer une plate-forme nationale qui a pour but d'élaborer des guidelines précises en rapport avec l'application des méthodes de restrictions de libertés (barrières de lit, contentions ponctuelles, portes fermées dans certaines unités, bracelets « anti-fugues, etc.) avant d'avoir une adaptation éventuelle des textes législatifs sur la curatelle et la tutelle.

3.3. Créer un groupe d'experts capables de mettre en place un système de représentativité du résident ne sachant plus clairement exprimer ses souhaits en cas de déclin cognitif majeur.

3.4. Faire intégrer systématiquement dans le contrat (entre gestionnaire et résident) :

- une charte des droits des personnes âgées et fragiles
- l'élaboration d'un projet de vie et de soins individualisé
- le projet d'établissement
- e système de contrôle de qualité utilisé.

3.5. Renforcer l'autonomie du conseil supérieur des personnes âgées et valoriser davantage ses recommandations.

3.6. Créer un observatoire de la maturité et contre l'âgisme, pouvant fonctionner comme plate-forme virtuelle avec des professionnels de terrain et des chercheurs prêts à évaluer et à documenter les nombreuses approches positives, mais aussi les éventuels abus envers les seniors.

3.7. Disposer pour toute profession travaillant auprès des sujets âgés fragiles, d'une liste officielle de tâches à exécuter et avoir à tous ces niveaux des dispositifs légaux (p.ex. sanctions) applicables en cas d'abus. (cf lacunes manifestes au niveau des professions socio-éducatives).

4. Au niveau européen et international

Promouvoir la participation luxembourgeoise au sein de réseaux internationaux qui travaillent contre toute forme d'abus envers les seniors (INPEA, International Network for the Prevention of Elder Abuse, et autres).

V. Remarque finale

Ce rapport ne peut avoir la prétention d'une analyse exhaustive de la situation des résidents fragiles institutionnalisés. Beaucoup de bonnes pratiques ont pu être rencontrées ; néanmoins par ce rapport, la CCDH voudrait surtout structurer davantage l'encadrement de personnes ayant un certain déficit à gérer seules toutes

les situations données. Ensemble avec les résidents, les gestionnaires et les proches nous pensons avoir entrouvert certaines pistes pour éviter un abus quelconque ou un manquement aux droits de l'Homme.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 18 septembre 2013

Annexe

Documents internationaux et européens concernant les droits des personnes âgées

I. Déclarations et conventions

Il faut souligner que tous les droits mentionnés dans toutes les déclarations et conventions valent aussi pour les personnes âgées. En voici quelques exemples.

1. Dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) l'article 25 (1) précise :

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.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) mentionne à l'article 12 (1) :

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.

3. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) évoque à l'article 6 le droit à la vie et l'interdiction d'être arbitrairement privé de la vie ; à l'article 7 l'interdiction de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique. L'article 17 traite de la vie privée :

1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a le droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

A côté de ces textes généraux il a y des chartes qui se réfèrent directement aux droits des personnes âgées. Ici aussi nous nous limitons à quelques exemples.

4. La Charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe (1996) traite dans son article 23 du 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 nécessitent 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.

5. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000) contient à côté des articles 1 sur la dignité humaine, 6 sur le droit à la liberté et à la sûreté, 10 sur la liberté de pensée, de conscience et de religion, 11 sur la liberté d'expression et d'information, l'article 25 sur les droits des personnes âgées :

L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle.

Il ne faut pas oublier que la Convention relative aux droits des personnes handicapées contient un grand nombre d'articles qui s'appliquent aussi aux droits des personnes âgées.³⁴

II. Chartes des droits des personnes âgées

A côté de ces documents d'un intérêt général il y a des textes concernant plus spécifiquement les droits des personnes âgées et élaborées par des ministères ou des associations travaillant dans le secteur. Nous nous limitons de nouveau à quelques exemples marquants :

1. Charte Européenne des droits et des responsabilités des personnes âgées nécessitant des soins et une assistance de longue durée.

Cette charte résultant d'un projet EUSTACEA avec le soutien du programme Daphne III comprend 10 articles ainsi qu'un guide d'accompagnement qui doivent être respectés en institution, surtout envers les personnes fragiles et vulnérables y vivant.³⁵

2. Droits des personnes âgées dépendantes en institution (document édité par le Secrétariat d'État chargé de la Sécurité Sociale France).³⁶

³⁴ <http://www2.ohchr.org/french/law/disabilities-convention.htm>

³⁵ http://www.age-platform.eu/images/stories/22493_AGE_charte_europeenne_FR_indd.pdf

³⁶ <http://www.maisons-de-retraite.fr/Ehpad/La-vie-en-etablissement/Les-droits-des-residents/La-charte-des-droits-des-personnes-agees2>

3. Le rapport final du projet européen MILCEA (Monitoring in Long-Term Care Elder Abuse) traitant spécifiquement de la prévention des abus envers les sujets âgés.³⁷

4. Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen, éditée par le Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend et le Bundesministerium für Gesundheit.³⁸

III. Etudes nationales sur les droits des personnes âgées

1. L'Institut für Menschenrechte en Allemagne a publié en 2006 (2^e édition) une étude intitulée « Soziale Menschenrechte in der Pflege ».³⁹

2. La Northern Ireland Human Rights Commission a publié en 2012 un document intitulé « In Defence of Dignity. The Human Rights of Older People in Nursing Homes ».⁴⁰

IV. Vers une convention internationale des droits des personnes âgées ?

En 2010 l'Assemblée générale des Nations-Unies a créé le groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement (résolution 65/182). Le 13 février 2013 l'Assemblée général a adopté la résolution 67/139 intitulée « Vers un instrument international global et intégré pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des personnes âgées ». Dans cette résolution l'AG décide que le groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement procédera, dans le cadre de son mandat et à compter de sa quatrième session, en 2013, à l'examen des propositions relatives à l'élaboration d'un instrument juridique international visant à promouvoir et à protéger les droits et la dignité des personnes âgées... »⁴¹ (voir à ce sujet aussi le document « Strengthening Older People's Rights : Towards a UN Convention »⁴² élaboré par différentes associations; Chinsung Chung : The necessity of a human rights approach and effective United Nations mechanism for the human rights of the older person. In : Human Rights Council Advisory Committee, Fourth Session 25-29 January 2010 ; Jean-Paul Lehnert : Eine UN-Konvention für ältere Leute? Einige Denkanstöße. In: forum 318, Mai 2012, pp. 58-59).

Le comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH) du Conseil de l'Europe a créé, de son côté, un groupe de rédaction pour les droits de l'Homme des personnes âgées (CDDH-AGE) qui a eu sa troisième réunion en mai 2013.⁴³

Il faut souligner que le réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme dont fait partie la CCDH intervient dans le processus de discussion de ces deux nouveaux textes.

³⁷ http://www.milcea.eu/index_de.html#

³⁸ <http://www.pflege-charta.de/die-pflege-charta/acht-artikel/>

³⁹ http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_soziale_menschenrechte_aelterer_personen_in_pflege.pdf

⁴⁰ <http://www.nihrc.org/documents/research-and-investigations/older-people/in-defence-of-dignity-investigation-report-March-2012.pdf>

⁴¹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/523/47/PDF/N1052347.pdf?OpenElement>

⁴² http://www.rightsalliance.org/images/stories/strengtheningrights_pdfs/Strengthening%20Rights%20-%20French.pdf

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/cddh-age/default_FR.asp

Documents nationaux

I. Documents législatifs

1. Loi du 8 septembre 1998 modifiée réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.
2. Texte coordonné du règlement grand-ducal du 8 décembre 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services pour personnes âgées, tel qu'il a été modifié par règlement grand-ducal du 10 décembre 2009.
Ce texte précise l'équipement standard minimal dans les institutions et fixe aussi un nombre minimal de personnel requis en fonction des diverses catégories professionnelles.
3. Loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit.
4. Règlement grand-ducal du 27 septembre 2004 portant exécution de la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit.
Ce règlement tient compte de nombreux aspects de qualité dans une institution, pour autant que le résident en fasse la demande pour raison économique. Des points positifs sont accordés pour des surfaces de chambres plus grandes et pour des installations sanitaires adéquates, de même que pour des professionnels y travaillant en nombre et en qualification suffisante.
5. Arrêté ministériel du 1er mars 2013 approuvant le Code de déontologie des professions de médecin et de médecin-dentiste édicté par le Collège médical.
A la vue des articles suivant, le médecin traitant d'un résident fragile en institution a le devoir de le protéger de tout excès thérapeutique et de lui garantir une fin de vie en toute dignité :
Article 38 :
Le devoir premier du médecin est de ne pas porter atteinte à la personne avec laquelle se noue la relation thérapeutique, de respecter l'autonomie de sa volonté (contrat de soins), sa dignité, son intégrité corporelle et psychique.
Article 52 :
Face à une personne proche du terme de sa vie, le médecin s'abstient de toute obstination déraisonnable, par des traitements ne procurant aucun soulagement à la personne, mais ayant le seul but de prolonger la vie dans des conditions contraires à sa dignité.
Article 53 :
En cas de maladie grave, évolutive, terminale :
 - a) *le médecin a l'obligation de soulager la souffrance physique et psychique ;*
 - b) *il veillera à ce que la souffrance sociale et spirituelle du malade soit prise en charge ;*
 - c) *il veillera à ce que le malade bénéficie de soins palliatifs adaptés prodigués par une équipe compétente, dans le respect de la personne soignée.*

6. Code de déontologie de certaines professions de santé RGD 7/10/10

Surtout les articles

- 3, qui parle du respect de la vie humaine, de la personne, de la dignité et des droits de celle-ci et aussi
- 4, qui interdit toutes formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants et
- 27, qui impose au professionnel de santé d'utiliser, le cas échéant, les procédures établies pour rapporter des incidents ou les risques d'incompétence ou de violation des règles déontologiques.

7. Loi du 26 mars 1992 sur certaines professions de santé où sont réglées les situations d'abus envers les résidents par un conseil de discipline et l'application d'une procédure en matière disciplinaire.

8. Règlement ministériel du 9 février 1976 portant création d'un Conseil Supérieur des Personnes âgées.

On retient qu'une des missions de ce conseil supérieur par auto-saisine est d'étudier toute problématique en rapport avec le troisième âge et de soumettre ses conclusions au Gouvernement.

9. Loi du 11 août 1982 portant réforme du droit des incapables majeurs.
(Mém. A - 72 du 26 août 1982, p. 1515; doc. parl. 2327)

10. Loi du 10 décembre 2009

- a) relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux,
 - b) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police et
 - c) modifiant l'article 73 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.
- Surtout son article 3, qui précise que la diminution des facultés mentales due au vieillissement n'est pas, à elle seule, un motif suffisant pour l'admission ou le placement

II. Chartes et autres publications

1. Droits des personnes âgées en institution (Charte éditée par l'ALGG en 1991).⁴⁴
Cette charte date de plus de vingt ans et semble encore disposer d'une certaine actualité en ce qui concerne les droits revendiqués pour protéger les sujets âgés fragilisés vivant en long séjour.

2. Rapport du Ministère de la Famille sur maladies démentielles⁴⁵

Ici la mesure de la Promotion des Droits de l'Homme doit à nos yeux prendre une place importante lors de la mise en œuvre de ce plan national.

But à atteindre: Sensibilisation des personnes âgées, de leur entourage familial et des professionnels sur les droits fondamentaux des personnes âgées. Acteur institutionnel et coordinateur: le Ministère de la Famille et de l'Intégration selon ce même rapport conjoint MIFA/MISA (5 / 2013).

⁴⁴ http://www.mfi.public.lu/a_z/D/Demence/ChartePAfr.pdf

⁴⁵ http://www.mfi.public.lu/a_z/D/Demence/RapportFinal.pdf

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

**Prise de position de la CCDH en matière de droits de
l'Homme**

adressée au Gouvernement en formation

Introduction :

Suite aux élections législatives du 20 octobre 2013 et à l'occasion des négociations de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement, la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) tient à soumettre au futur gouvernement les priorités suivantes en matière de droits de l'Homme :

Questions de fond :

1. Etat de droit et droits fondamentaux :

La CCDH demande au gouvernement de donner à la protection et à la promotion des droits de l'Homme une dimension transversale à toute la politique gouvernementale. La CCDH souligne l'importance du respect des règles de l'Etat de droit et notamment le principe de légalité.⁴⁶ Dans le contexte particulier du fichage éventuel de personnes par un service de renseignement, la CCDH insiste sur l'obligation pour un futur texte de loi d'atteindre un juste dosage, entre, d'une part, l'intérêt général de la société (protection de la confidentialité des dossiers) et d'autre part, les intérêts de l'individu (accès aux informations concernant sa vie privée).⁴⁷ La politique gouvernementale doit prévoir entre autres la transparence la plus large possible, ainsi qu'un accès garanti à l'information des citoyennes et des citoyens. Par ailleurs, la CCDH insiste particulièrement sur le respect des droits économiques et sociaux dans le contexte de la crise économique et financière.

2. Egalité des femmes et des hommes :

La CCDH rend attentif aux recommandations du Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes (CEDAW) auxquelles le gouvernement devra réagir par un rapport de mise en œuvre pour le 4 mars 2014 (Doc CEDAW/C/LUX/CO/5). La CCDH se montre vivement préoccupée par la sous représentation des femmes dans les organes de négociation de coalition et demande au futur gouvernement d'ancrer dans la politique de l'égalité non seulement le principe de l'égalité des chances, mais de veiller à ce que la politique en question contribue à établir une égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes par des actions de suivi aux recommandations du comité CEDAW, de sensibilisation aux changements de comportement des hommes et des femmes, à l'égalité de participation des femmes et des hommes à la prise de décision politique et économique, au partage égal des charges privées et éducatives entre les hommes et les femmes et en plus à l'autonomisation des femmes concernant leur vie sexuelle et reproductive⁴⁸.

3. Neutralité de l'Etat en matière religieuse :

La CCDH rappelle au futur gouvernement les engagements internationaux, notamment en ce qui concerne le principe de neutralité et de l'égalité de traitement des religions qui à l'heure actuelle ne sont pas respectés. Elle

⁴⁶ Avis CCDH 03/2012 sur la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. Tous les avis, rapports et communiqués de la CCDH peuvent être consultés sur le site www.ccdh.lu

⁴⁷ Communiqué CCDH sur les écoutes par le service de renseignement et le fichage des personnes du 12 décembre 2012.

⁴⁸ Avis CCDH 02/2012 sur le projet de loi 6103 portant modification de l'article 353 du Code pénal
Avis CCDH 05/2010 sur le projet de loi 6103 portant modification de l'article 353 du Code pénal

recommande d'adapter la Constitution de façon à garantir la neutralité de l'Etat en matière religieuse dans tous les domaines de la vie publique, tout en respectant le droit à la liberté religieuse et de suivre ainsi les jurisprudences de la Cour de Strasbourg en cette matière.⁴⁹

4. Enseignement et formation :

La CCDH estime que la formation en droits de l'Homme devrait être un élément transversal depuis l'enseignement fondamental aux classes terminales de l'enseignement secondaire et surtout être intégrée dans tout type de formation de base et de formation continue (enseignement, magistrature, professions juridiques, police, personnel pénitentiaire, fonctionnaires et employés publics, professionnel du secteur social et éducatif et autres.)

5. Demandeurs de protection internationale et déboutés :

Dans la période de crise actuelle, il importe à la CCDH de considérer la situation de vulnérabilité de certaines personnes, en l'occurrence les demandeurs de protection internationale, qui sont encore plus exposés à des atteintes à leurs droits fondamentaux. La CCDH rappelle qu'il incombe au gouvernement de prévenir ces atteintes en toutes circonstances, notamment en ce qui concerne l'octroi d'une aide sociale⁵⁰. La CCDH reste par ailleurs très occupée par la situation des demandeurs de protection internationale déboutés qui ne peuvent retourner dans leur pays. Elle souligne également l'importance d'une intégration sociale des demandeurs d'asile et propose un débat public sur l'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise. La CCDH renvoie également à son avis sur le projet de loi concernant la nationalité et rappelle notamment ses propositions concernant le délai de résidence au Luxembourg et le test de compétence de la langue luxembourgeoise⁵¹. La CCDH insiste sur la situation particulièrement difficile des enfants. Alors que certains vivent au Luxembourg depuis plusieurs années, qu'ils sont scolarisés, socialisés et intégrés, ils sont exposés, tout comme leurs parents à un stress psychologique par la menace permanente d'un retour forcé. Ces jeunes sont en grande souffrance psychique avec une impossibilité de se projeter dans l'avenir.

6. Droits de l'enfant

- Mineurs en prison et UNISEC :

La CCDH espère - une fois que l'Unité de Sécurité à *Dreiborn* aura ouvert ses portes - qu'il en soit fait un usage approprié, c'est-à-dire qu'y seront enfermés uniquement des jeunes délinquants dont les actes ont été aussi graves qu'ils justifient une incarcération à l'UNISEC. En outre, la CCDH recommande de renoncer définitivement et une fois pour toutes à la possibilité d'incarcérer un mineur au Centre pénitentiaire de *Schrassig*.⁵²

⁴⁹ Avis CCDH 03/2012 sur la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

⁵⁰ Communiqué de la CCDH du 7 février 2012 concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale

⁵¹ Avis CCDH 04/2013 sur le projet de loi 6561 portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997 et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise

⁵² Avis CCDH 03/2013 sur le projet de loi 6381 portant réforme de l'exécution des peines et le projet de loi 6382 portant réforme de l'administration pénitentiaire

- Enfants en détresse

Dans le cas d'enfants qui font l'objet d'une mesure de placement judiciaire, l'exécution relève de l'intervention de la police qui récupère les enfants au domicile des parents, dans les maisons relais, les foyers de jours, les écoles etc.

Les parents, qui ne sont pas avertis, ainsi que les mineurs vivent cette intervention de façon violente. Il s'agit d'une grave forme de maltraitance institutionnelle qui traumatise les mineurs ainsi que les parents, alors même que dans la grande majorité des cas, ce type d'intervention n'est pas justifié par la gravité des faits.

La CCDH recommande que cette mesure de placement soit préparée et exécutée dans le respect des droits de l'enfant.

7. Réforme pénitentiaire et Unité psychiatrique fermée :

La CCDH s'oppose toujours à l'idée de la création d'une unité psychiatrique située dans l'enceinte même du centre pénitentiaire de Luxembourg. Elle est d'avis qu'il faut garantir une séparation stricte entre enfermement psychiatrique et incarcération - l'internement en unité psychiatrique ne peut constituer une peine. Par conséquent, la CCDH recommande de construire cette unité sur un autre site, distinct du Centre pénitentiaire. La CCDH regrette par ailleurs que l'application des projets de loi portant réforme de l'exécution des peines et de l'administration pénitentiaire dépende trop largement de règlements grand-ducaux, qui ne sont pas mis à la disposition de la CCDH avant leur entrée en vigueur.⁵³

8. Droits des personnes en situation de handicap :

La CCDH recommande d'élargir la protection des droits de la personne handicapée au secteur privé et à toutes les institutions, quel que soit leur statut, afin de garantir l'égalité de traitement par rapport au secteur public.⁵⁴ Elle tient à rappeler au gouvernement ses engagements en matière d'accessibilité, conformément à la loi du 29 mars 2011 portant sur l'accessibilité des lieux.

9. Droits des personnes âgées en institutions de long séjour :

La CCDH recommande d'instituer une structure indépendante en vue de faire des visites pour évaluer les manquements éventuels en rapport avec les droits de l'Homme concernant les personnes âgées fragiles en institutions de long séjour. Cette structure devrait avoir pour objectif très précis d'éviter tout amalgame avec la responsabilité des gestionnaires et celle du Ministère de tutelle.⁵⁵

⁵³ Avis CCDH 03/2013 sur le projet de loi 6381 portant réforme de l'exécution des peines et le projet de loi 6382 portant réforme de l'administration pénitentiaire

⁵⁴ Avis CCDH 01/2013 sur le Plan d'action du gouvernement luxembourgeois en faveur des personnes handicapées

⁵⁵ Rapport CCDH sur les droits des personnes âgées fragiles en institutions de long séjour du 18 septembre 2013.

Procédures et fonctionnement :

1. Maison des Droits de l'Homme :

La CCDH recommande au futur gouvernement de donner une suite favorable à sa demande de création d'une Maison des Droits de l'Homme regroupant plusieurs institutions nationales chargées d'une mission de promotion et de protection des droits de l'Homme, à savoir la CCDH, le Centre pour l'égalité de traitement, l'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant et le Médiateur, ce qui créera des synergies et renforcera utilement la collaboration entre ces organes. L'avantage évident en serait une visibilité accrue de l'action du gouvernement en faveur des droits de l'Homme.⁵⁶

2. Absence de saisines et manque de communication :

De manière générale, la CCDH regrette que les gouvernements successifs n'aient pas pris l'habitude de demander, de manière systématique, l'avis de la CCDH sur des sujets concernant objectivement les droits de l'Homme et qu'ils n'aient pas mis à sa disposition toutes les informations qui sont nécessaires pour permettre à la CCDH d'exercer sa mission consultative.

3. Fonctionnement exécutif/législatif :

La CCDH constate et s'étonne ainsi d'un manque de transparence fréquent de l'exécutif par rapport à une commission consultative du gouvernement instituée par la loi. La CCDH regrette notamment que l'application de projets de loi dépende souvent très largement de nombreux règlements grand-ducaux qui doivent intervenir, mais qui ne sont pas mis à la disposition de la CCDH sous forme de projet et avant leur entrée en vigueur (exemples : IVG, réforme pénitentiaire etc.). Ainsi, la CCDH ne peut pas utilement donner son avis sur la politique poursuivie par le gouvernement.

4. Mécanisme institutionnel de droits de l'Homme dans le contexte de l'architecture institutionnelle des droits de l'Homme :

La CCDH recommande la création d'un mécanisme institutionnel qui réunit régulièrement le gouvernement, les institutions nationales de promotion et de protection de droits de l'Homme, le Parlement et la société civile, pour discuter de la situation des droits de l'Homme et pour veiller à l'intégration des recommandations des organismes internationaux et régionaux dans les documents législatifs et dans les actions politiques. Elle rappelle la résolution de la Chambre de vouloir discuter chaque année le rapport d'activités de la CCDH.

⁵⁶ Cf. le procès-verbal de la réunion du 6 juin 2012 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés.

Conclusion :

Par des mesures concrètes le gouvernement doit montrer que les droits de l'Homme sont une préoccupation réelle de tous les ministères tant dans leurs activités au niveau national qu'au niveau européen et international. Depuis sa création la CCDH n'a cessé de consacrer toute son énergie à promouvoir et à protéger les droits de l'Homme. Elle a joui pendant toute cette période d'un large écho de ses avis et de ses études dans les médias. Elle espère que ses recommandations trouvent la résonance appropriée auprès du gouvernement futur.

Luxembourg, le 11 novembre 2013

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

**Avis sur le rapport d'activités 2012 de la Commission
nationale pour la protection des données**

**AVIS
07/2013**

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

A ce titre, il y a lieu de souligner que le président de la CNPD est membre avec voix consultative auprès de la CCDH. Par ailleurs, la CCDH rend elle-même des avis sur cette problématique.

Alors que depuis quelques années déjà, les autorités régulatrices et les législateurs nationaux ont dû faire face à des problématiques et des défis nouveaux, ce sont surtout les plus récentes révélations relatives à l'espionnage visant des communications Internet et téléphoniques qui ont permis de prendre conscience des risques et surtout de la responsabilité des dirigeants politiques en matière de protection des données à caractère personnel.

Dans le souci de faire face aux évolutions technologiques rapides, la Commission européenne a proposé le 25 janvier 2012 une vaste réforme des règles adoptées par l'Union européenne (UE) en 1995 en matière de protection des données.

Il s'agit d'une proposition de règlement définissant un cadre général de l'UE pour la protection des données et d'une proposition de directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données.

L'objectif est de renforcer la protection de la vie privée et des données personnelles en ligne et d'animer l'économie numérique de l'Europe.

Le groupe de travail « article 29 », qui est composé de représentants des autorités nationales chargées de la protection des données, du contrôleur européen de la protection des données et de la Commission et auquel la CNPD participe, a adopté deux avis sur les propositions de réforme de la protection des données en 2012.

Dans son avis du 23 mars 2012, le groupe de travail a estimé que la proposition de directive était décevante en ce qu'elle manquait d'ambition par rapport au règlement.

Le groupe de travail notait que « *les régimes actuels de protection des données applicables à certains instruments et organes existants sont plus ambitieux que la directive proposée* » et la CCDH se rallie à l'avis que « *l'alignement des régimes actuels sur la directive ne devrait en aucun cas signifier un abaissement de la norme actuelle en matière de protection des données* ».

La réforme des règles européennes était aussi un point central des discussions de la conférence annuelle des commissaires européens à la protection des données, organisée par la CNPD, dont le thème était : « *La réforme de la protection des données européenne confrontée aux attentes !* » et qui s'est tenue du 2 au 4 mai 2012 à Luxembourg.

A l'issue de la conférence, les commissaires européens ont adopté une résolution dans laquelle ils ont souligné que la proposition de réforme actuelle avait encore besoin d'améliorations. Ils ont estimé que « *la directive devra être adaptée pour correspondre davantage aux principes fondamentaux du règlement général sur la protection des données* ».

Au niveau national, l'actualité récente a amené la CNPD à insister sur la nécessité de « *prendre en considération les questions de protection de la vie privée et des données personnelles dans la réforme du Service de Renseignement de l'Etat, et de mettre en chantier une transposition en bonne et due forme de la décision cadre du 27 novembre 2008 sur la protection des données dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (2008/977/JAI)* »

Parmi toutes ses activités en 2012, les six avis sur des projets de loi et de règlements grand-ducaux figurent au cœur des réflexions et travaux de la CNPD.

En 2012, la CNPD a émis les 6 avis suivant:

- avis à l'égard du projet de loi n°6330 relatif à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques,
- avis complémentaire relatif à la version amendée du projet de loi n°6021 concernant le surendettement,
- avis complémentaire relatif au projet de loi n°6284 portant sur l'exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves,
- avis concernant la mise en place d'un système de pétition électronique à la Chambre des députés,
- avis relatif à l'avant-projet de règlement grand-ducal déterminant les modalités et les conditions de fonctionnement du registre national du cancer,
- avis à l'égard du projet de loi n°6418 relatif à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne.

La CNPD a constaté avec satisfaction qu'une grande partie des recommandations ont été suivies.

Parmi les avis de la CNPD en 2012, la CCDH a été particulièrement attentive à ceux rendus sur :

- le projet de loi n°6330 relatif à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité et aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de 1) l'article 104 du Code civil ; 2) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale ; 3) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ; 4) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 5) la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (Délibération n°1/2012 du 16 janvier 2012),
- le projet de loi n°6284 portant sur l'exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves (Délibération n°156/2012 du 15 juin 2012).

En ce qui concerne le **projet de loi n°6330 relatif à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité et aux registres communaux des personnes physiques**, la CNPD a constaté dans son avis que « *l'identification des personnes physiques telle qu'elle est envisagée par le projet de loi ne présente pas les garanties appropriées exigées par la directive 95/46/CE.* »

Elle a admis que « *l'utilisation d'un système reposant sur un numéro d'identification unique pour l'ensemble ou pour une partie des démarches administratives peut*

présenter des avantages » mais elle n'a pourtant pas été convaincue que « la plus-value soit suffisamment importante pour justifier les risques qu'elle peut comporter. » Elle a constaté que « le risque majeur réside essentiellement dans les interconnexions des fichiers ».

La CNPD a encore constaté avec regret que « le projet de loi ne prévoit plus le remplacement du numéro actuel faisant ressortir la date de naissance et le sexe de l'individu concerné par un numéro d'identification non parlant, comme l'envisageait le texte initial du projet de loi n°5950 ».

La CCDH estime qu'il est essentiel de garantir la protection de la sphère privée et d'empêcher des accès illicites à des données et fichiers sensibles pour les droits des personnes.

Ensuite, dans son avis complémentaire la CNPD a formulé quelques observations au sujet du **projet de loi n°6284 portant sur l'exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves.**

La CNPD a émis ses réserves sur l'intention de faire figurer une photographie de chaque élève dans un fichier centralisé. Dans ce cadre, la CNPD avait précisé qu'à l'heure actuelle « *il n'existe aucun autre fichier informatique, exploité par une administration ou un service de l'Etat, qui contiendrait de façon permanente des photographies des administrés ou de seulement une partie ou catégorie de citoyens* ». Il s'agit en l'espèce d'une donnée biométrique et l'insertion d'une donnée biométrique dans une base de données centralisée s'avère très critiquable/risquée « *compte tenu des usages possibles de ces traitements et des risques d'atteintes graves à la vie privée et aux libertés individuelles* ».

La CCDH se félicite du texte de loi qui a intégré les propositions de la CNPD et désormais prévoit en son article 3 paragraphe 2 que « *les photographies ne sont conservées que pendant une durée de deux mois après la délivrance de la carte d'élève électronique et sont, à l'expiration de ce délai, automatiquement et irréversiblement supprimées* ». Aussi recommande-t-elle à la CNPD d'effectuer des contrôles réguliers pour s'assurer que la loi est respectée. Car le sujet est d'autant plus sensible qu'il s'agit ici généralement de mineurs d'âge, nécessitant une protection particulière.

Par ailleurs, la CNPD s'était opposée à l'idée de prévoir une amende pénale en cas de refus de fournir des données et elle s'était interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec le droit d'opposition que l'article 30 de la loi modifiée du 2 août 2002 confère à tout citoyen.

Pour les mêmes raisons que celles avancées par la CNPD à l'appui de sa recommandation, la CCDH regrette que cette recommandation n'ait pas été retenue. Le texte de loi final n'a adopté que des modifications minimales en faisant une exception pour l'adresse électronique et le numéro de téléphone, mais l'amende pénale a été maintenue en cas de refus de fournir les autres données, notamment la photographie de l'élève.

Conclusions de la CCDH :

-La CCDH constate le caractère exhaustif du rapport d'activités 2012 de la CNPD.

-La CCDH se réjouit de l'engagement constant et réitéré de la CNPD au cours de l'année 2012. Elle soutient toutes les initiatives de la CNPD en matière d'investigations et de contrôles sur place.

-Elle salue la nouvelle sensibilité de l'opinion publique à l'égard des enjeux de la protection de la vie privée. Il est essentiel d'établir un juste équilibre entre les avancées techniques et le renforcement de la compétitivité des entreprises d'un côté et la sauvegarde de la vie privée des citoyens de l'autre.

-La CCDH se rallie à l'avis de la CNPD que l'alignement des régimes actuels sur la directive proposée ne devrait en aucun cas mener à un abaissement de la norme actuelle en matière de protection des données.

Partie IV : Communiqués de la CCDH

Communiqué sur l'avis relatif au projet de loi 6507 (asile et immigration)

Le projet de loi 6507 vise à transposer trois directives européennes en matière de protection internationale et d'immigration.

Ce sont surtout les dispositions en matière de protection internationale qui interpellent la CCDH, car le droit d'asile est un droit fondamental notamment consacré par la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

De manière générale, la CCDH salue le fait que le projet de loi renforce la sécurité juridique du demandeur de protection internationale.

Pour ce qui est de la protection dans le pays d'origine, la CCDH se préoccupe de situations lorsque le danger dans le pays d'origine est de source étatique, et surtout lorsqu'il provient des autorités comme la police ou l'armée chargées d'assurer la sécurité. Elle recommande de transposer dans le texte du projet de loi le considérant de la directive qui prévoit notamment que « lorsque les acteurs des persécutions ou des atteintes graves sont l'État ou ses agents, il devrait exister une présomption selon laquelle une protection effective n'est pas offerte au demandeur ». En effet, selon la CCDH, il n'est pas concevable qu'une personne qui fait l'objet de persécutions d'origine étatique soit encore obligée de réclamer une protection à ce même Etat avant de pouvoir se voir reconnaître un statut de protection internationale.

La CCDH recommande au législateur de mieux tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, en incluant dans la définition de la famille les frères et sœurs mineurs du bénéficiaire mineur de la protection internationale ainsi que les mineurs mariés, non accompagnés de leur conjoint. Elle suggère par ailleurs de modifier et compléter un certain nombre de dispositions et de pratiques concernant la situation des mineurs non-accompagnés, notamment en ce qui concerne l'accompagnement psycho-social, éducatif et procédural.

Dans son avis la CCDH invite le Gouvernement à garantir l'égalité de traitement à tous les niveaux entre réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire dans le cadre de ce projet de loi, ainsi que dans les autres dispositifs législatifs faisant à l'heure actuelle référence aux seuls réfugiés selon la Convention de Genève.

Communiqué sur l'examen périodique universel

Le 6 juin 2013, le Luxembourg a exposé devant le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies à Genève ses réponses aux recommandations qui avaient été faites en janvier 2013 par les Etats membres dans le cadre du processus de l'Examen périodique universel (EPU). Cet examen, unique en son genre, consiste à passer en revue, tous les quatre ans et demi, la situation des droits de l'Homme et les progrès accomplis dans l'ensemble des Etats membres de l'ONU. Le résultat de chaque examen est un « document final » listant des recommandations faites à l'Etat examiné que celui-ci devra, s'il les accepte, mettre en œuvre avant l'examen suivant.

La CCDH salue les progrès accomplis depuis le premier cycle de l'EPU (2009) et se félicite que le Luxembourg ait accepté un grand nombre de recommandations. Elle constate toutefois avec regret que certaines recommandations, qu'elle avait déjà faites lors du premier cycle, ont dû être répétées.

Elle attend toujours la ratification de la Convention sur les disparitions forcées et déplore le silence du Gouvernement autour de la ratification sur les droits de tous les travailleurs migrants.

S'agissant de la justice des mineurs, la CCDH salue la création d'une Unité de sécurité qui admettra des mineurs qui font l'objet d'une mesure de privation de liberté. Elle se pose toutefois des questions sur son concept éducatif et réitère sa position selon laquelle aucun mineur ne pourra dorénavant être incarcéré dans la prison pour adultes.

En matière d'asile, la CCDH regrette le refus d'inclure dans la législation une disposition selon laquelle des mineurs non accompagnés ne peuvent pas être placés dans une structure fermée.

En ce qui concerne le domaine du handicap, elle se réjouit des progrès réalisés. Elle est toutefois d'avis que les mesures prises en matière d'inclusion, de participation, de vie autonome et d'empowerment doivent être renforcées et qu'elles ne doivent pas se limiter aux seules institutions pour personnes handicapées.

La CCDH espère que le dialogue sur lequel s'est engagé le Gouvernement avec les institutions nationales de droits de l'Homme et la société civile se verra renforcé dans le futur par la création d'un mécanisme institutionnel qui réunit régulièrement les instances concernées.

La CCDH encourage le Gouvernement à donner suite aux recommandations du Conseil des Droits de l'Homme et s'engage à veiller au suivi de leur mise en œuvre. Elle salue l'engagement annoncé par le Gouvernement à présenter un rapport à mi-parcours sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'EPU.

Les recommandations du Conseil des Droits de l'Homme sont disponibles sous le lien suivant :

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/125/73/PDF/G1312573.pdf?OpenElement>

Les réponses du gouvernement peuvent être consultées sous le lien suivant :

http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session15/LU/A_HRC_23_10_Add.1_Luxembourg_F.doc

Partie V : La CCDH dans la presse

Aktionsplan mangelhaft

Beratende Menschenrechtskommission sieht Verbesserungsbedarf

LUXEMBURG Die beratende Menschenrechtskommission (CCDH) hat Stellung zum Aktionsplan der Regierung für Menschen mit Behinderungen bezogen. Ihre Kritik: Der Plan verfolge zwar das richtige Ziel, bleibe in seiner Ausformulierung aber vage. Darüber hinaus fehlen einige Punkte der UN-Konvention.

Die Kommission begrüßt zunächst die Initiative des Familienministeriums, im Vorfeld des Aktionsplans die die Betroffenen eingebunden zu haben. Nach Erscheinen des Plans im März 2012 habe dieser jedoch Kritik hervorgerufen, weil verschiedene Diskussionspunkte sich nicht oder nur teilweise im Plan wiederfanden.

Gute Intentionen, mangelhafte Ausführung

Auch wenn es nicht möglich sei, alle Punkte aller Beteiligten anzunehmen, hinterfragt die CCDH die vorgenommene Auswahl sowie die Richtigkeit der zurückbehaltenen Kriterien.

Verschiedene Artikel wie die der Rechte von Frauen (Artikel 6), der Zugang zur Justiz (Art. 13) oder die Teilnahme am politischen beziehungsweise öffentlichen Leben (Art. 29) würden nicht explizit zurückbehalten. Verschiedene Themen seien verstreut oder nicht recht einzuordnen. So würden Kinder mit Behinderungen mehrfach genannt werden; einen speziellen Punkt, der diese Aspekte

zusammenfasst, fehlt jedoch, um die Strategie des Staates nachvollziehbar zu gestalten. Der Aktionsplan, mit dem die Regierung die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung umsetzen will, zeige darüber hinaus nicht, wie die guten Intentionen umgesetzt werden sollen. Leitlinien würden zwar formuliert, Umsetzung und Überwachung blieben aber aus. Besondere Aufmerksamkeit lenkt die Kommission auf die Koordinierung und die Verantwortung in der Umsetzung des Aktionsplans. Das Familienministerium sieht sich als Kontaktinstanz und Koordinator, gleichzeitig sei eine Plattform vorgesehen, die mit diesem zusammenarbeiten werde. Hierbei soll es sich um den gemeinnützigen Verein Info-Handicap handeln. Die CCDH zweifelt allerdings an der Unabhängigkeit dieser konventionierten asbl, die eher als Informationsquelle für unabhängige Instanzen fungieren soll. Die beratende Menschenrechtskonvention formuliert drei Verbesserungsvorschläge. Erstens soll der Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf den Privatsektor und alle Institutionen erweitert werden.

Die Teilnahme dieser Menschen muss verstärkt und genauer definiert werden. Drittens muss bei der Wahl der Akteure, die für den Schutz der UN-Konvention zuständig sind, unabhängig sein, wie im Artikel 33 festgehalten wird.

CHRISTIAN BLOCK

Lëtzebuurger Journal du 7 février 2013

Plan d'action pour les personnes handicapées Copie à revoir

I.P.I

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) vient de publier son premier avis de l'année, relatif au Plan d'action du gouvernement luxembourgeois en faveur des personnes handicapées.

Une fois la Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée, au travers de la loi du 28 juillet 2011, l'Etat a élaboré, comme le prévoit cette convention, un plan d'action qui a été publié en mars 2012. Et le moins que l'on puisse dire, c'est qu'après avoir pris connaissance du document d'une soixantaine de pages consacrées à l'analyse de la situation, aux défis, aux objectifs et aux mesures, le CCDH relève de nombreuses lacunes.

Le CCDH commence par saluer le fait que le ministère

de la Famille et de l'Intégration ait lancé un appel à la société civile afin de connaître les avis et opinions des personnes intéressées, et comprend qu'il n'a pas été possible de reprendre tous les avis exprimés lors des réunions organisées à cet effet par le ministère.

Cependant, le CCDH doute de la pertinence des critères retenus. Il relève que les femmes ne sont pas mentionnées (art.6 convention), et que des thèmes tels que l'accès à la justice (art.13), le respect de la personne privée (art.22) ou encore la participation à la vie politique et publique ne sont pas abordés. Et, si dans le document il est question à différentes reprises des enfants handicapés, selon le CCDH, il aurait été préférable, pour une meilleure compréhension, de rassembler tous ces points dans une partie qui leur aurait

été consacrée.

Le Comité compare le plan à un catalogue de bonnes intentions, présentées de manière vague, dans lequel rien n'est dit sur les moyens ni sur la manière d'atteindre les objectifs, quant au calendrier des mesures, il est considéré comme «fort approximatif».

Si pour la langue des signes, on mentionne l'offre d'apprentissage de la langue gestuelle en allemand aux élèves sourds, il n'y a pas le moindre mot au sujet d'une quelconque reconnaissance sur le plan législatif.

Le CCDH émet également des réserves sur le degré d'indépendance de l'a.s.b.l. Info-Handicap, déjà conventionnée avec le ministère de la Famille, qui a été choisie par ce ministère comme plateforme en charge de cette Con-

vention, et dont la mission sera de recueillir des informations, soumettre des propositions et déposer des plaintes.

Après analyse du document, le CCDH recommande tout d'abord l'extension de la protection des droits des personnes handicapées au secteur privé, ainsi qu'à toutes les institutions indépendamment de leur statut, en vue de garantir ainsi l'égalité de traitement avec le secteur public.

Il insiste également sur le renforcement de la participation des handicapés, tant dans la définition de la politique que dans la mise en œuvre des mesures.

Enfin, il recommande que les critères d'indépendance prévus par la Convention (art.33) soient scrupuleusement appliqués lors du choix des entités actuelles et futures chargées de la protection des droits des personnes handicapées.

Zeitung vum lëtzebuurger Vollek du 7 février 2013

Gute Absichten

Einen „Katalog voller guter Absichten“ nennt die Menschenrechtskommission den Aktionsplan, den das Familienministerium gemeinsam mit Behindertenorganisationen und anderen Ministerien im Rahmen der Behindertenrechtskonvention ausgearbeitet hat. Vieles sei vage geschrieben, es sei unklar, wann und mit welchen Mitteln die Maßnahmen

umgesetzt werden, so die Kommission, die eine verstärkte Beteiligung der Betroffenen bei der Umsetzung des Plans anmahnt. Auch fehle eine Stelle für Behinderte im Falle von Diskriminierungen im Privatsektor, etwa in einem Wohnheim privater Trägerschaft. Die Ombudsfrau kann nur bei öffentlichen Einrichtungen tätig werden. ik

d'Lëtzeburger Land du 8 février 2013

Menschenrechtskommission begutachtet Gesetzentwürfe über den Strafvollzug und das Gefängniswesen

Alternativlösungen in Sicht

Weil die psychiatrische Einheit „intra muros“ umstritten ist, wird über eine Lösung „extra muros“ nachgedacht

VON MICHÈLE GANTENBEIN

Die Menschenrechtskommission hat sich mit den beiden Gesetzentwürfen zur Strafvollzugsreform und zur Reform des Gefängniswesens auseinandergesetzt und ihr Gutachten gestern vorgestellt. Etwas spät könnte man meinen, denn das Gesetz wurde vor anderthalb Jahren im Parlament hinterlegt und auch das Gutachten des Staatsrats liegt längst vor. Dass die CCDH sich jetzt erst zu Wort meldet, liegt daran, dass sie gar nicht dazu aufgefordert worden war, sich zum Gesetzestext zu äußern. Ein Lapsus, wie es gestern aus dem Justizministerium hieß. Da die beratende Kommission nicht von der Regierung um ein Gutachten gebeten worden war, hat die CCDH sich kurzerhand selbst beauftragt, wenngleich etwas spät. Die CCDH befasste sich besonders intensiv mit dem geplanten Bau einer psychiatrischen Einheit „intra muros“, also auf dem Gefängnisareal in Schrässig, und mit der Unterbringung von minderjährigen Straftätern. Die Schaffung einer psychiatrischen Einrichtung „intra muros“ lehnt die Commission consultative des droits de l'Homme strikt ab. Die Begründung: In dieser Einheit sollen verschiedene Kategorien von Menschen untergebracht werden, Straftäter, aber auch Menschen, die sich nichts zuschul-

den haben kommen lassen. Die CCDH ist zudem der Ansicht, dass es in dieser Einheit zu Kompetenzproblemen kommen könnte, weil es sich einerseits um eine medizinische Einheit handelt, die dem Gesundheitsministerium untersteht, andererseits aber das Gefängnis für die Sicherheit zuständig ist. Die Einheit sei sehr umstritten, sagte gestern Fabienne Rossler von der CCDH. Es handle sich dabei um, so wörtlich, „la solution la moins mauvaise“, um einen Kompromiss, auf den man sich auf Regierungsebene geeinigt habe, mit dem die CCDH aber auf keinen Fall einverstanden sein kann.

Auf Nachfrage kam gestern aus dem Justizministerium die Information, dass inzwischen konkret über eine Alternativlösung „extra muros“ nachgedacht wird: eine psychiatrische Einrichtung außerhalb des Gefängnisareals, quasi auf dem Parkplatzgelände vor den Toren der Schrässiger Strafanstalt.

Separate Jugendstrafanstalt

Dass die Unterbringung von jugendlichen Straftätern im Erwachsenenengefängnis ein Ende haben soll, freut die CCDH, wenngleich sie befürchtet, dass am Ende Minderjährige über 16 Jahren dennoch in Schrässig landen könnten. Auch

hierzu gab es eine Auskunft aus dem Justizministerium. Im Raum stehe der Gedanke, eine Jugendstrafvollzugsanstalt zu bauen, ebenfalls in Schrässig und ebenfalls als getrennte Struktur außerhalb des bestehenden Gefängnisareals.

Bislang war immer nur die Rede von der Unité de sécurité (Unisec), einer geschlossenen Erziehungsanstalt mit zwölf Plätzen für gefährliche und gefährdete Jugendliche. Sie wird derzeit in Dreiborn gebaut. Vor allem die Jugendrichter hatten vom Gesetzgeber die Möglichkeit gefordert, besonders gefährliche Minderjährige ab 16 Jahren weiterhin im Erwachsenenengefängnis unterbringen zu dürfen. Die CCDH lehnt dies strikt ab.

Der CCDH missfällt, wie mit Kindern und Jugendlichen in Luxemburg umgegangen und welcher Stellenwert ihnen in der Gesetzgebung zugeordnet wird. Gilbert Pregno sprach in diesem Zusammenhang von „fehlender Sensibilität der Gesellschaft für den Umgang mit Minderjährigen“.

Die Menschenrechtskommission bemängelt des Weiteren an den Gesetzentwürfen, dass viele Details, die später bei der Umsetzung der neuen Gesetze eine entscheidende Rolle spielen werden, unbekannt seien, weil sie nicht im Gesetz verankert, sondern in den

noch nicht fertigen großherzoglichen Verordnungen abgehandelt werden. Als Beispiel nannte die CCDH die disziplinarischen Sanktionen für Häftlinge. Es gebe weder Informationen über die Art der Sanktionen noch über die Gründe oder die Dauer solcher Maßnahmen. Über 30 Verordnungen sieht das Gesetz bereits vor. „Wir denken, dass es wichtig ist, die Details der Reglements zu kennen, bevor das Gesetz zur Abstimmung vorgelegt wird“, so Fabienne Rossler.

Was die ehrenamtlichen Mitglieder der CCDH auch im Gesetzestext vermissen, sind Auskünfte über die Unterbringung von weiblichen Gefangenen, über das Gefangenen-Wahlrecht und über den Austausch medizinischer Daten von Gefangenen zwischen den Ärzten und dem Gefängnis. Es sei nicht klar ersichtlich, wer im Gefängnis genau Zugriff auf diese Daten haben soll, so die CCDH.

Im Ministerium wird derzeit mit Hochdruck an den Änderungen an den Gesetzentwürfen gearbeitet. Der Staatsrat hatte nicht weniger als 30 „oppositions formelles“ in seinem Gutachten erhoben. Und was die neue Justizministerin Octavie Modert betrifft, sie wird in den kommenden Tagen das Schrässiger Gefängnis besichtigen.

Luxemburger Wort du 26 juin 2013

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

Nein zu psychisch Kranken in Schrassig

Claude Molinaro

Die Menschenrechtskommission übt heftige Kritik an den Gesetzesvorhaben bezüglich der Reform des Strafvollzugs und des Gefängniswesens. Vor allem kritisiert sie die Tatsache, dass psychisch Kranke und Jugendliche im Gefängnis untergebracht werden können. Die Reform des Gefängniswesens sieht unter anderem die Schaffung einer „Unité psychiatrique spéciale“ vor, in der psychisch Kranke untergebracht werden sollen. Dies lehnt die Menschenrechtskommission ab: Menschen, die nicht wegen einer Straftat verurteilt worden seien, dürften auch nicht in einem Gefängnis eingesperrt werden. Die CCDH wünscht, dass der Gesetzgeber die Kategorien Straftäter, Verurteilter und psychisch Kranker nicht durcheinander bringt.

Es sei zudem nicht klar, welche „Gefangene“ in dieser Spezialabteilung untergebracht würden. Unklar sei auch, wer die Entscheidung über eine Einweisung in diese Abteilung nehmen soll.

Die CCDH schlägt vor, dass das notwendige ärztliche Attest zur Einweisung von einem Spezialisten ausgestellt wird, der weder im Gefängnis noch in dieser Spezialabteilung angestellt ist.

Unannehmbar sei darüber hinaus die Tatsache, dass das Gesetzesvorhaben keine Berufungsmöglichkeit gegen eine Einweisung vorsehe.

Was die medizinische Betreuung angeht, so ist die CCDH gegen einen Informationsaustausch der medizinischen Daten zwischen dem behandelnden Arzt und der Gefängnisverwaltung. Die Bedingungen hierfür müssten klarer formuliert werden. Eindeutiger beschrieben werden müssten auch die Strafmaßnahmen innerhalb des Gefängnisses und welche Regelwidrigkeiten überhaupt geahndet werden müssen.

Die CCDH bedauert, dass das Reformprojekt über die Situation von Frauen im Gefängnis schweigt, insbesondere was schwangere Frauen und Mütter von kleinen Kindern angehe. Für sie müssten spezielle Bedingun-

gen geschaffen werden. Der Europarat empfiehlt wenn möglich, Strafen mit Freiheitsentzug für schwangere Frauen oder stillende Mütter zu vermeiden. Falls es doch dazu komme, empfehlen die europäischen Strafvollzugsregeln Lebensbedingungen, die Frauen in solchen Situationen angepasst sind.

Keine Jugendliche im Gefängnis

Kategorisch ausgeschlossen werden müsse die Möglichkeit, Minderjährige in Schrassig einsperren zu können. Die Reform behält die Möglichkeit bei, Jugendliche über 16 Jahre, die sich einer Straftat schuldig gemacht haben, in Schrassig einzusperren.

Die CCDH ist dagegen, dass es dem Richter überlassen wird, ob er einen minderjährigen Straftäter nach Schrassig überweist oder in die „Unité de sécurité“ nach Dreibern.

Jugendliche wegen schweren Vergehen in Schrassig zu inhaftieren, würde Inhaftierungen in Dreibern banalisieren.

Tageblatt du 26 juin 2013

Strafvollzugsreform mangelhaft

Menschenrechtskommission listet negative Punkte auf

LUXEMBURG
SIMONE MOLITOR

Eigeninitiative war erforderlich, um überhaupt gehört zu werden: Wir reden zum einen von der Menschenrechtskommission (CCDH) und zum anderen von den beiden Gesetzesprojekten zur Reform des Strafvollzugs sowie des Gefängniswesens. Dass die beratende Menschenrechtskommission nicht von der Regierung mit in die Ausarbeitungen der Gesetzestexte einbezogen wurde, findet Generalsekretärin Fabienne Rossler bemerkenswert, wenn nicht sogar unverständlich.

Zu wenig im Gesetz, zu viel in großherzoglichen Verordnungen

Während der gestrigen Pressekonferenz wurde in erster Linie bemängelt, dass ein großer Teil der Bestimmungen nicht in den jeweiligen Gesetzestexten festgehalten wurden, sondern über den Weg großherzoglicher Verordnungen. „Bereits jetzt sind deren über 30 vorgesehen. Wir haben keine Ahnung, was darin steht, wir werden es wohl auch nicht erfahren oder beratend zur Seite gezogen. Das ist problematisch. Wie das Gesetz später in der Praxis aussehen wird, hängt nämlich sehr stark von diesen großherzoglichen Verordnungen ab“, bedauert Fabienne Rossler. Beispielsweise sei der Punkt „disziplinarische Sanktionen“ nicht näher im Gesetz beschrieben.

Positiv: Resozialisierungsmaßnahmen

Das Urteil der CCDH ist demgemäß relativ negativ ausgefallen, mit einigen wenigen positiven Punkten wie die Neuerungen hinsichtlich der Resozialisierung von Häftlingen bereits während des Gefängnisaufenthalts. „Wollen wir eine effiziente Gefängnispolitik machen, so muss die Reintegration bereits während der Haft in die Wege geleitet werden“, so die CCDH-Generalsekretärin. Auch der gesetzliche Beschluss, Minderjährige künftig nicht mehr in der Strafvollzugsanstalt in Schrassig unterzubringen, wurde ausdrücklich begrüßt. Gilbert Pregno betonte, dass Luxemburg diesbezüglich bislang

keinen besonders guten Ruf im Ausland genossen habe. Die Bedingungen seien seit Jahren von internationalen Gremien stark kritisiert worden. Ein kleines b-Moll bleibt natürlich auch hier: Laut Pregno sollen Jugendliche über 16 in besonders schweren Fällen doch noch in Schrassig inhaftiert werden können. Mit diesem Unterpunkt könne man sich nicht einverstanden zeigen. „Jugendliche gehören nicht in ein richtiges Gefängnis, sie brauchen einen erzieherische Betreuung“, unterstrich Gilbert Pregno.

Amalgam zwischen Gefangenen und psychisch Kranken

Womit sich die Menschenrechtskommission absolut nicht einverstanden zeigen kann, ist der Entschluss, eine psychiatrische Einheit im Gefängnis einzurichten. Es hieße, dies sei „la solution la moins mauvaise“. Die Menschenrechtskommission sieht dies anders: „Es kann nicht sein, dass hier eine Vermischung von verurteilten Gefangenen und psychisch Kranken gemacht wird. Das ist nicht tragbar, es gibt andere Möglichkeiten“. Präzisiert sei daneben auch nicht, wer das medizinische Gutachten hinsichtlich der möglichen Patienten ausstellt.

Prinzip der ärztlichen Schweigepflicht

In puncto Zugang zu ärztlicher Betreuung befürchtet die Menschenrechtskommission eine Diskriminierung, weshalb der diesbezügliche Artikel umformuliert werden müsse. Ein großes Problem sieht die CCDH außerdem im Bereich „soins partagés“. Hier ginge von einem Informationsaustausch zwischen verschiedenen Instanzen die Rede. Klar müsse jedoch auch hier das Prinzip der ärztlichen Schweigepflicht gelten.

Das Thema „Wahlrecht der Gefangenen“ wurde gänzlich ausgeklammert, sei jedoch ein fundamentales Menschenrecht, so Fabienne Rossler. Die besondere Situation der Frauen (Mütter, schwangere Frauen) fände ebenfalls keine Beachtung im Gesetzestext genau wie die Bedingungen für behinderte Menschen. ●

Lëtzebuurger Journal du 26 juin 2013

Prison : une réforme à revoir

La Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) marque ses profonds désaccords avec le projet de réforme pénitentiaire.

Unité psychiatrique intégrée, incarcération de mineurs, accès aux soins : la CCDH conteste plusieurs des points du projet de loi déposé en janvier 2012 et censé moderniser le fonctionnement du centre pénitentiaire.

*De notre journaliste
Camille Leroux-Frati*

Décidément, les projets de loi portant réforme de l'exécution des peines et de l'administration pénitentiaire ne font pas l'unanimité. Le Conseil d'État avait déjà livré en juillet 2012 un avis très critique, reprenant les projets de loi sur le fond comme sur la forme. L'Association Luxembourg ouvert et solidaire-Ligue des droits de l'Homme (ALOS-LDH) également. Seule la médiatrice Lydie Err a, en avril dernier, émis un point de vue plutôt positif, s'opposant seulement à la possibilité exceptionnelle d'incarcérer à Schressig des mineurs de plus de 16 ans.

«Il y a un véritable travail de fond à faire, il ne s'agit pas seulement de petites retouches, commente au contraire Deidre Du Bois, membre de la CCDH et avocate à la Cour. Il faut repenser entièrement et profondément la politique pénitentiaire.» Comme l'ALOS-LDH, la CCDH n'apprécie pas que plusieurs points cruciaux soient renvoyés à des règlements grand-ducaux ultérieurs «qui ne sont pas disponibles et ne pourront pas être analysés avant leur adoption».

L'implantation d'une unité psychiatrique spéciale au sein même du centre pénitentiaire ulcère la CCDH. «Nous ne sommes absolument pas d'accord», tranche Deidre Du Bois, arguant que le «compromis accepté par le législateur n'est pas acceptable pour (eux) lorsqu'il s'agit de droits de l'Homme». L'intégration d'une telle unité dans les murs de la prison

est la «solution la moins mauvaise» pour le Collège médical. Mais elle est inconcevable selon l'avis de la CCDH qui craint un «mélange des genres», une «confusion» entre détenus et personnes atteintes de troubles mentaux qui peuvent y être placées sans avoir commis de crime.

Deuxième grief: l'article 10 du projet de loi sur la réforme de l'administration pénitentiaire. «La loi prévoit que plus aucun mineur ne sera incarcéré à Schressig avec une exception pour les 16-18 ans qui auraient commis une infraction grave», précise Gilbert Prego, membre de la CCDH et psychologue. «Nous n'acceptons aucune exception, la prison n'est déjà pas bien pour les adultes, elle l'est encore moins pour des mineurs car l'encadrement éducatif et thérapeutique y est pratiquement inexistant.» Et dans ce domaine, «la bonne volonté du personnel ne suffit pas». La CCDH rappelle que l'Unisec (unité de sécurité), un centre socio-éducatif, sera bientôt opérationnelle et «devrait suffire à accueillir les jeunes faisant l'objet d'une mesure de privation de liberté».

Dans son avis, la CCDH s'oppose d'ailleurs aussi à la suggestion des juges de la jeunesse et du parquet qui consisterait à laisser le choix au magistrat entre Schressig et Dreibern en fonction de la gravité des faits commis. «Cela aurait pour effet une banalisation de l'incarcération des mineurs à l'Unisec qui doit toutefois rester une mesure exceptionnelle et prise avec le plus grand discernement», estime la CCDH.

Le respect des droits de l'Homme se trouve encore bafoué par les dispositions proposées en matière d'accès aux soins, selon la commission. Car si le principe de l'équiva-

lence des soins médicaux édicté par le contrôleur externe des lieux privatifs de liberté est pris en compte, la CCDH épingle les modalités du dossier de soins partagé à mettre en place et qui prévoit un échange d'informations entre le médecin référent et l'administration pénitentiaire.

Ce qui revient à «autoriser la divulgation d'informations du dossier médical partagé à toute personne relevant de l'administration pénitentiaire», entraînant une violation du secret médical. «Nous comprenons qu'il y ait des impératifs de santé publique pour certaines maladies dont il faut tenir l'administration au courant, mais cela doit être encadré: quelles maladies, qui doit connaître les informations...», ajoute Deidre Du Bois.

D'autres points des projets de loi hérissent la CCDH. Elle recommande ainsi de préciser dans la loi et non dans un règlement grand-ducal la nature des sanctions disciplinaires, les comportements qui les déclenchent et leur durée maximale. Pour la CCDH, le recours contre ces sanctions doit être «effectif» et s'adresser directement à la justice sans passer par le directeur de l'établissement pénitentiaire.

L'avis de la CCDH comporte également un rappel: les droits civiques et sociaux font partie des droits fondamentaux et le droit de vote doit donc être garanti sauf certaines exceptions. Il exhorte enfin le législateur à réparer un oubli de taille: les situations «spécifiques» des femmes, notamment des femmes enceintes ou des jeunes mères, ainsi que des personnes handicapées ne sont pas du tout prises en compte par les projets de loi. «Le silence du projet de loi est à déplorer», conclut l'avis.

LE QUOTIDIEN du 26 juin 2013

Nicht ärgern, nur wundern?

Gefangene ohne Menschenrechte

Es muß festgehalten werden, daß die Regierung es nicht für nötig gehalten hat, die beratende Menschenrechtskommission (www.ccdh.lu) in die Ausarbeitung der Gesetzesprojekte 6381 zur Reform des Strafvollzugs und 6382 zur Reform der Strafvollzugsverwaltung einzubeziehen. Es ist ihr und der Chamber auch nicht eingefallen, sie um eine Begutachtung zu ersuchen, nachdem beide Projekte auf den Instanzenweg gingen.

Wir stellen fest, daß für diese Regierung wie für alle jene der Mitgliedsstaaten des aggressiven NATO-Militärbündnisses Menschenrechte nur dazu da sind, sie jenen vorzuhalten, die sich nicht von vornherein zu Unterwürfigkeit bequemen wollen – von China bis Rußland, von Syrien über Kuba bis Venezuela. Zu Hause spielen sie für alle diese Regierungen, und die Luxemburger macht keine Ausnahme, höchstens eine untergeordnete Rolle.

Daß die Details beider Gesetze in 30 (!) großherzoglichen Reglementen geregelt werden sollen, die nicht vorliegen, entlarvt die wenig demokratische, dafür aber durch und durch problematische Praxis, im Lande Luxemburg Gesetze zu machen oben-drein.

Spezialpsychiatrie im Gefängnis?

Wie wenig weit und konsequent in Sachen Menschen-

rechte zu denken das Justizministerium unter Leitung desjenigen Ex-CSV-Präsidenten war, der jetzt Richtung EU-Gerichtshof entschwindet, zeigt die Tatsache, daß vorgesehen wird, die Spezialpsychiatrie im Gefängnis Schragg anzuordnen. In ihr sollen nicht nur Gefangene, die in Schragg psychische Probleme entwickeln, behandelt werden, sondern ebenso die berühmten »geistig abnormen Rechtsbrecher«, aber auch Zwangseingewiesene, die allenfalls für sich selbst gefährlich sind, aber nie wen geschädigt haben und die deshalb auch nicht zum Eingesperrtsein verurteilt sind. Diese Vermischung darf es nicht geben, so die CCDH (»Commission Consultative des Droits de l'Homme«): Zwangseingewiesene gehören nicht ins Gefängnis.

Nicht zulässig ist es auch, daß nicht präzisiert wird, wer das medizinische Zertifikat zur Einweisung eines Gefangenen in die Spezialpsychiatrie ausstellt. Es müßte von einem auswärtigen Facharzt stammen, fordert die CCDH. Unzulässig ist es auch, daß dagegen kein Rekursrecht vorgesehen ist.

Kinder kauft Kämme!

Wahnsinn ist es, wenn zunächst in einem Artikel erklärt wird, Minderjährige dürften nicht ins Gefängnis, dann aber 22 Artikel später zu verfügen, Jugendliche zwischen 16 und 18, die ein dickeres Ei

gelegt haben, könnten doch im Gefängnis eingesperrt werden. Schlimm ist, daß Jugendrichter und Staatsanwaltschaft fordern, der urteilende Richter soll über den Ort des Einlochs entscheiden dürfen. Das widerspricht der Menschenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und dem Geist des Gesetzes über den Schutz der Jugend, hält die CCDH fest.

Das »UNISEC« genannte Jugendgefängnis mit erzieherischem Bereich in Dreibern für 12 Gefangene soll endlich eröffnet werden, ohne daß dort auch Jugendliche hinkommen, die einfach stiftend gegangen sind: es darf nicht zu einer Banalisierung von Gefängnisaufenthalten für Jugendliche kommen – nicht dort, aber auf gar keinem Fall vor 18 in Schragg!

Die Frau, das unbekannte Wesen

Auf die Bedürfnisse schwangerer Frauen, Frauen, die ihr Kind im Gefängnis zur Welt bringen, und Frauen mit Kleinkindern bis zu drei Jahren wurde im vorliegenden Text vollständig vergessen. Dies obwohl entsprechende Empfehlungen sowohl von der EU als auch vom Europarat vorliegen.

Auch wenn in der Vergangenheit nicht gerade alle Tage so ein Fall aufgetreten ist, hat es das doch immer wieder in diesem komischen Marienlande gegeben. Daß also darauf vergessen wird, ist unentschuldigbar – und ebenso unentschuldigbar ist das Vergessen auf die speziellen Bedürfnisse von behinderten Menschen im Gefängnisalltag – die Konvention zu den Rechten behinderter Men-

schen wurde erst am 28.7.2011 in Luxemburg ratifiziert und ist also schon wieder vergessen!

Bist gesund?

Eine Krankheit ist es, daß im Gesetz der Zugang zu Gesundheitsdiensten ohne Diskriminierung nicht mit den klaren Worten, wie sie das Ministerkomitee des Europarats gefunden hat, geregelt ist, sondern weniger klar.

Nicht zulässig ist es auch, daß das Arztgeheimnis nicht gewahrt bleiben soll gegenüber der Anstaltsleitung. Eine Ausnahme dürfte nur vorgesehen sein in Fällen, wo das notwendig ist für die Behandlung des Gefangenen, wobei die Information dann im Einverständnis mit der betroffenen Person erfolgen müßte, hält die CCDH fest.

Das Programm »TOX« müßte auch im Gesetz vorgesehen werden, wie es von der externen Kontrolle gefordert wurde – bisher blieb das ergebnislos.

Die CCDH bemängelt, daß weder die Höchstdauer von disziplinarischen Sanktionen noch das jeweilige Verhalten, gegen das sie sich richten, im Text geregelt sind. Das macht der Willkür Tür und Tor auf, umso mehr das Rekursrecht vorsieht, daß zuerst Beschwerde beim Gefängnisdirektor einzulegen ist, bevor gestattet ist, Beschwerde vor Gericht zu führen. Mit ersterem wird zweiteres vereitelt – ersteres ist daher zu streichen!

Der Reintegration dient es nicht, daß der SCAS nicht mehr ins Gefängnis darf! jmj

Zeitung vum lëtzebuurger Vollek du 26 juin 2013

Luxemburger Jugendliche im Freiheitsentzug

Wie viel Gefängnis muss sein?

Trägt der Jugendschutzgedanke dazu bei, dass Erziehungshilfen so lange dauern?

Ines Kurschat

Das Auffälligste an der Konferenz *Les jeunes prive(s) de liberté*, die am vergangenen Dienstag von der Association nationale des communautés éducatives et sociales (Ances) in Zusammenarbeit mit der Uni Luxemburg organisiert wurde, war zunächst eine Personalie. Alle wichtigen Partner, die mit eingesperrten Jugendlichen zu tun haben, waren erschienen: der Ombudsmann für Kinderrechte, René Schlechter, Nico Meisch vom Familienministerium, Bob Piron von der Jugendstaatsanwaltschaft, Vincent Theis von der Schrassiger Haftanstalt, die Ombudsfrau Lydie Err, der Familienpsychologe Gilbert Pregno, und viele mehr.

Nur einer fehlte: der Direktor jener Einrichtung, über die in den nächsten Stunden diskutiert werden sollte. Zu viel Arbeit soll Fernand Boewinger als Grund genannt haben, warum er nicht, und auch nicht sein Stellvertreter, zur Diskussion erschien. Das *Land* hatte ihn einige Tage zuvor ebenfalls kontaktiert und in letzter Minute eine Absage für ein Gespräch bekommen. Man werde sich am 22. November Fragen stellen, teilte er in einem E-Mail mit. Ähnlich kurz angebunden war er gewesen, als das *Land* ihn vor einem Jahr über den Zwischenstand der Arbeiten für die geschlossene Jugendanstalt Unisec befragen wollte.

Dabei gäbe es allerlei zu diskutieren. Nicht nur ist die *Unité de sécurité* (Unisec) seit ihrer politischen Planung vor über zehn Jahren heftig umstritten. Eigentlich sollte das geschlossene Jugendheim, das wie das Jungenheim in Dreibern und das Jugendheim in Schrassig dem Direktor Boewinger unterstellt sein soll, bereits im Januar die ersten Jugendlichen aufnehmen. Rechtliche Unklarheiten verzögerten den Start. Vor knapp zwei Wochen hieß dann der schwarz-rote Regierungsrat drei Gesetzentwürfe zur Reorganisation des staatlichen Erziehungsheims Dreibern, zum Personal sowie zur Unisec prinzipiell gut. Prinzipiell, denn noch liegen die Texte dem parlamentarischen Familienausschuss nicht vor, wie der Ausschussvorsitzende, CSV-Politiker Jean-Paul Schaaf, dem *Land* mitteilte.

Dass es im Getriebe schon wieder klemmt, hat eher technische Gründe: Mit der ebenfalls für diese Legislaturperiode geplanten Justizreform sollen die Sicherheitsbeamten, die in den künftig drei Luxemburger Gefängnissen sowie bei der Unisec zum Einsatz kommen, eine erweiterte Rolle erhalten: die des Fallmanagers. Weil sich die Reform aber hinzieht und die politisch Verantwortlichen darauf drängen, die Unisec endlich in Betrieb zu nehmen, wird das Wachpersonal ausschließlich Sicherungsaufgaben übernehmen. Allerdings sollen Sicherheitsbeamte in der Unisec, ebenso wie die Erzieher, die Möglichkeit haben, wechseln zu können. Burnout und Absentismus sind unter Gefängniswärtern, aber auch bei den Erziehern verbreitet, es fehlt an Personal. Ein Wechsel aus dem Privatsektor in den Staatsdienst ist nicht ohne Weiteres möglich. Viele scheitern an den rigiden Zugangsbedingungen zum Beamtenstatut.

Ein anderes Problem ist die Polizei: Sie soll, um Stigmatisierungen zu vermeiden, Jugendliche, die nach Dreibern in die Unisec eingewiesen werden, nicht mit Blaulicht und in Uniform überstellen, sondern in Zivil. Erst kürzlich hatte der Psychologe Gilbert Pregno die in Luxemburg immer noch weit verbreitete unwürdige Praxis kritisiert, dass Polizisten in voller Montur vor Schulen fahren und dann Ausreißer oder Flüchtlingskinder, die abgeschoben werden sollen, aus den Klassen holen. Die Polizei aber besteht auf ihren Uniformen. Jetzt sollen die betreffenden Ministerien vermitteln. „Eine Lösung kommt, es dauert nicht mehr lange“, versicherte Nico Meisch, Beamter des Familienministeriums und Vorsitzender der Kontrollkommission von Dreibern und Schrassig am Rande der Konferenz.

Doch selbst wenn die Texte vorliegen, ist damit die Kontroverse um die geschlossene Heimunterbringung nicht beendet. Die Gräben sind die alten und noch immer tief. Erst im Herbst hatte Lydie Err als Vorsitzende des Service de contrôle externe de lieux privés de liberté einen Bericht über die staatlichen Erziehungsheime Schrassig und Dreibern sowie über die geplante Unisec vorgelegt. Darin hagelte es Kritik. Von maroden Sanitäreinrichtungen über schlechtes Essen bis hin zu regelrechten Grundrechtsverletzungen, wie fehlende Einspruchsrechte, unklare Verfahren bei Disziplinarstrafen oder fehlender Privatsphäre, reichte die Mängelliste, deren Veröffentlichung

im Oktober vergangenen Jahres ein großes Medienecho fand.

„Vieles, was die Ombudsfrau in ihrem Bericht beanstandet hat, wird im neuen Gesetz berücksichtigt“, beteuerte Nico Meisch während der Konferenz. So sollen Leibesvisitationen nicht mehr auf Anordnung der Direktion durch das erzieherische Personal erfolgen, sondern ausschließlich durch Sicherheitsleute, die dabei die Würde des Jugendlichen nicht verletzen dürfen. Auch der Einsatz der Isolierhaft als erzieherische Maßnahme wird künftig genau geregelt. Als eine internationale Delegation von Menschenrechtlern im September 2012 die Wormeldinger Anstalt besuchte und ahnungslos fragte, was denn für Kriterien für die Unterbringung in einer der sechs Isolierzellen gelten würden, hatte Direktor Fernand Boewinger geantwortet: Er allein entscheide, ob ein Jugendlicher eine Strafe in der Isolierzelle antreten oder ob er stattdessen beispielsweise Gemeinschaftsarbeiten verrichten muss.

Die aufrichtige Antwort hinterließ einen bleibenden Eindruck auf die geschockten ausländischen Besucher, sodass die Begegnung sogar Eingang fand in die Dezemberausgabe des belgischen *Journal du droit des jeunes*. Unter der Überschrift *Lart de l'enfermer les enfants* hinterfragten die Autoren die Luxemburger Rechtslage, Funktionsweise, sowie das Zusammenspiel von Heim, Unisec und Haftanstalt. Kinder- und Menschenrechtler, wie der Belgier Benoît Van Keirsblick von *Defence for Children International*, betonen, die geschlossene Unterbringung dürfe nur als *ultima ratio* angewandt werden, wenn alle anderen erzieherischen Maßnahmen versagt haben, und auch nur in besonders schweren Fällen. Die Luxemburger Menschenrechtskommission warnte in ihrem Gutachten zur Strafvollzugsreform diese Woche vor der Unisec: „Cela aurait pour effet une banalisation de l'incarcération des mineurs à l'Unisec, qui doit toutefois rester une mesure exceptionnelle et prise avec les plus grand discernement.“ Sie erinnerte überdies daran, „que l'enfermement n'est pas une mesure éducative pour les adolescents désobéissants, mais doit être strictement réservé à des jeunes qui ont transgressé des lois et pour qui il est estimé qu'une mesure éducative doit être prise en parallèle à une mesure privative de liberté“.

Die Jugendrichterin Simone Flammang sieht das ein wenig anders. Sie und ihre Kollegen wollen die Unisec auch für chronische Ausreißer nutzen sowie für Jugendliche, die mittelschwere Straftaten begangen haben. Weil die Unisec lediglich zwölf Plätze vorsieht und die Richter davon ausgehen, dass diese schnell belegt sein werden, wollen sie das Recht behalten. auch Jugendliche über

16 Jahren weiterhin im Erwachsenengefängnis in Schrassig unterzubringen. Dass sie damit allen internationalen Kinderrechtsnormen und Empfehlungen zuwiderlaufen, ficht die Richter nicht an. Schon heute seien im Erwachsenengefängnis lediglich die schweren Fälle untergebracht, betonte Flammang bei ihrer Anhörung im parlamentarischen Justizausschuss im November 2012. Eine Sichtweise, die Staatsanwalt Bob Piron am Dienstag bekräftigte.

Aber es geht nicht nur um Vertrauen in die Luxemburger Justiz, die in der Vergangenheit wiederholt auch jüngere Kinder von elf, zwölf Jahren im Erwachsenenvollzug einsperrte. Kinderrechtlern wie Gilbert Pregno oder der Kinderrechtsanwältin Valérie Dupong geht es darum, eben dieses Schlupfloch endgültig zu schließen und das Einsperren von Minderjährigen im Erwachsenengefängnis im Sinne des Jugendschutzes ein für alle Mal zu beenden. Die Jugendrichter begründen ihr Festhalten an der Nutzung des Erwachsenenvollzugs allerdings auch damit, besonders gewalttätige Jugendliche so besser vor sich selbst und die Gesellschaft vor ihnen schützen zu können.

In einem Punkt sind sich Kinderrechtler und Richter übrigens einig: Der Jugendschutz als Leitgedanke für den Umgang mit delinquenten Jugendlichen soll auch in Zukunft gelten, auch für Intensivtäter. Ein Jugendstrafrecht oder Jugendkriminalrecht, wie es etwa der Gefängnisdirektor Vincent Theis auf der Konferenz forderte, lehnen sie ab. Die Jugendrichter warnen sogar explizit davor, dass die Idee der Reform, wonach Minderjährige künftig über die Strafgerichte für Erwachsene in Schrassig platziert werden sollen, ein solches Strafrecht quasi durch die Hintertür einführe.

Die Frage, was tun mit jugendlichen Intensivtäterinnen und -tätern kam während der Walferdinger Konferenz auf, aber eingehender diskutiert wurde sie nicht. Gilbert Pregno, Mitglied der Menschenrechtskommission, betonte, die Zahl der Intensivtäter sei so gering, dass man das Risiko eingehen könne, den Erwachsenenvollzug für Minderjährige komplett auszuschließen. Rechtsanwältin Valérie Dupong hält ein Jugendstrafrecht für „ganz gefährlich“. Eine objektive Analyse der Vor- und Nachteile des aus Belgien übernommenen Jugendschutz-Systems ist allerdings auch deshalb so schwierig, wenn nicht gar unmöglich, weil es, wie die Soziologin Ulla Peters von der Uni Luxemburg feststellte, kaum Daten, geschweige denn wissenschaftliche Untersuchungen zum Luxemburger Jugendschutz und seiner erzieherischen Wirksamkeit gibt.

Dass der Anteil der Jugendlichen hierzulande besonders groß ist, die per Gerichtsbeschluss im Heim untergebracht werden, ist bekannt. Aber welche

Maßnahme zu welchem Zweck und mit welchem Erfolg verordnet werden, darüber gibt es kaum Auswertungen. So ist auch nicht nachvollziehbar, ob beispielsweise die Rechtsprechung der Richter sich in den vergangenen Jahren geändert hat und etwa die Heimeinweisung mehr gemieden wird.

Einige Daten liefert die Jugendschutzabteilung des Service centrale de l'assistance sociale (Scas), deren

14 Mitarbeiter übigens 2010/2011 rund 1 300 Kinder betreuten, bei einem Budget von 65 000 Euro! Die Jugendgerichte tagen hinter verschlossenen Türen, selbst ihre Urteile sind nicht zugänglich. So bleibt die Gretchenfrage unbeantwortet: Ob nicht gerade der Schutzgedanke dazu beiträgt, dass Erziehungsmaßnahmen in Luxemburg übermäßig lange dauern und für die betreffenden Kinder und ihre Eltern oft so stigmatisierend wirken.

L'Étzebuenger Land du 28 juin 2013

Menschenrechtskommission nimmt neues Nationalitätengesetz unter die Lupe

„Der Sprachtest hat zu viel Gewicht“

Michelle Cloos

In Luxemburg spielt die Frage des Zugangs zur Staatsbürgerschaft sicherlich eine ganz besondere Rolle, denn 44 Prozent der Einwohner des Großherzogtums besitzen nicht die luxemburger Nationalität.

Die Regelungen zur Annahme der luxemburgischen Staatsbürgerschaft sollen künftig vereinfacht werden. Gestern stellte die Menschenrechtskommission ihre Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzesentwurf vor. Dabei hob die „Commission consultative des droits de l'homme“ (CCDH) eine Reihe von positiven Elementen hervor. Dennoch bleibt in einigen Punkten Nachholbedarf.

Im Vergleich zur aktuellen Situation bringe das Gesetzesprojekt mehrere Verbesserungen. Die Menschenrechtskommission begrüßt vor allem die Herabsetzung der Aufenthaltsdauer von sieben auf fünf Jahre. Menschen, die bereits eine Bindung zum Land haben, müssen in Zukunft

nur noch drei Jahre im Großherzogtum gelebt haben, um Luxemburger zu werden.

Hier kritisiert die CCDH allerdings, dass Personen, die mit einem Luxemburger verheiratet sind, in diese Kategorie fallen, jedoch nicht die, welche einen PACS abgeschlossen haben. Alle Formen von fester Partnerschaft sollten gleichgestellt werden, so die Kommission.

Was das Problem der Staatenlosen angeht, ruft die CCDH die Regierung dazu auf, noch einen Schritt weiterzugehen und sich nicht nur an die bestehende UNO-Konvention anzulehnen, sondern diese zu ratifizieren.

Ein Kernelement, um die Staatsbürgerschaft zu erhalten, ist der Sprachtest im luxemburgischen. Dieser wird im neuen Gesetzesentwurf beibehalten, doch es wird eine Kompensationsmöglichkeit eingeführt. Auch hier sieht die Menschenrechtskommission zwar eine Verbesserung, doch die Regelung bleibt verbesserungsfähig. Bislang sol-

len nur Menschen mit einer schweren Behinderung von der Prüfung freigestellt werden. Die CCDH kritisiert, dass es keine Definition für eine solche „schwere Behinderung“ gibt. Zudem würde der Test auch für Analphabeten ein schwerwiegendes Hindernis darstellen, und das sollte berücksichtigt werden.

Die konsultative Menschenrechtskommission schlägt ebenfalls vor, Personen über 65 Jahre vom Test zu entbinden. Weiter fordert das Gremium, den Schwierigkeitsgrad der Prüfung an das Niveau des Schulabschlusses der betroffenen Person anzupassen. Das Niveau des Tests sei recht hoch und für manche Menschen sei es zu schwierig.

„Es liegt ein viel zu großes Gewicht auf dem Sprachtest, wodurch andere Formen der Integration wie die Teilnahme am öffentlichen Leben in den Hintergrund gerückt werden“, schlussfolgerte gestern Maddy Mulheims von der CCDH.

Tageblatt du 18 juillet 2013

Nationalité : la CCDH satisfaite, mais...

La réforme sur l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise a été avisée par la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) qui émet quelques recommandations.

Mêmes droits pour les individus mariés ou pacésés, adaptation du test de langue selon le niveau scolaire font partie des recommandations émises hier par la CCDH.

De notre journaliste
Geneviève Montaigne

Dans l'ensemble, la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) est satisfaite de la réforme sur l'acquisition de la nationalité. Elle avait été saisie par l'ancien ministre de la Justice, François Biltgen, pour avisier le texte sous l'angle du respect des droits fondamentaux et également des droits de l'enfant.

La CCDH se félicite de la prise en compte par le gouvernement des changements demandés par la société civile. «Le Grand-Duché est un cas particulier avec ses 44% de résidents non luxembourgeois. Et selon les projections, les Luxembourgeois seront en minorité d'ici 20 ans et la Chambre des députés, constituée d'élus luxembourgeois, représentera cette minorité et non pas la nation», explique le président de la CCDH, Jean-Paul Lehners. Il préconise à cet égard une réflexion immédiate pour éviter que ce cas de figure se présente et afin de préserver la cohésion sociale.

Le président ne peut que se féliciter de l'assouplissement de la condition de résidents, ramené de 7 à 5 ans. Cependant, la CCDH penche pour une dispense de toute condition de résidence pour les personnes vivant



La CCDH se félicite de la prise en compte par le gouvernement des changements demandés par la société civile.

en union durable avec un partenaire luxembourgeois qu'elles soient mariées ou pacées. Et, dans ce chapitre, elle note encore que l'enfant apatride né à bord d'un navire battant pavillon luxembourgeois devrait être traité de la même manière qu'un enfant né sur le sol luxembourgeois.

Concernant les cours de langue luxembourgeoise, certaines personnes devraient être dispensées. Comme par exemple les personnes de plus de 65 ans, les illettrés et celles souffrant d'un traumatisme ou de problèmes de santé. Il faudrait également adapter le niveau de compétences au niveau scolaire de l'indi-

vidu. En revanche, l'éducation aux droits de l'Homme doit être renforcée pour tous dès l'école fondamentale.

Modification des nom et prénoms

Idem pour les cours d'instruction civique alors que ceux-ci devraient faire l'objet d'une évaluation en termes de qualité et de contenu. «La CCDH se félicite que les droits fondamentaux fassent l'objet d'un cours obligatoire. Elle considère cette mesure comme une occasion de promotion exceptionnelle des

droits fondamentaux au Luxembourg», lit-on dans l'avis.

Au niveau de la production des documents pour les apatrides, la CCDH souhaiterait encore que les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou les apatrides soient dispensés de la production de documents officiels de leur pays d'origine. «Une autre situation peut se présenter dans le cas de personnes illettrées auxquelles il est demandé de produire une notice biographique qu'elles ne sont pas en mesure de réaliser elles-mêmes», écrit la CCDH.

Selon l'article 14-2, le demandeur peut solliciter la transposition de

son nom ou de ses prénoms lorsque le caractère étranger peut gêner son intégration dans la communauté luxembourgeoise.

Selon l'article 14-3, la transposition d'un nom consiste dans la modification nécessaire de ce nom pour lui faire perdre son caractère étranger et la transposition d'un prénom consiste dans la substitution à ce prénom d'un prénom en usage au Grand-Duché. La CCDH s'interroge sur la conception d'intégration véhiculée par ces formulations qui semblent être en contradiction avec l'idée d'intégration préconisée par la loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers. «Le nom, comme la nationalité d'origine, représentent des éléments importants de l'identité culturelle de toute personne», note la commission alors que de nombreux exemples démontrent que les noms à consonance étrangère n'ont jamais empêché l'intégration. Se pose en outre le problème de la double nationalité alors qu'un individu ne peut avoir deux noms différents sur ses deux passeports.

Concernant les nouvelles compétences de l'officier d'état civil en matière de test de langue, la CCDH se pose la question des garanties de l'égalité de traitement des citoyens, quelle que soit la commune où la demande de naturalisation est introduite et «demande la mise à disposition d'un outil standardisé d'appréciation des connaissances linguistiques».

Le Quotidien du 18 juillet 2013

Reform des Staatsbürgerschaftsrechts

Ein kleiner Fortschritt

Menschenrechtskommission regt einige Nachbesserungen an

VON JOELLE MERGES

Die Menschenrechtskommission (Commission consultative des droits de l'Homme) ist recht zufrieden mit dem Gesetzentwurf zur Reform des Staatsbürgerschaftsrechts. In ihrem Gutachten regt sie lediglich ein paar kleinere Nachbesserungen an.

Es kommt nicht häufig vor, dass die Regierung die beratende Menschenrechtskommission um eine Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf bittet. Umso zufriedener zeigte man sich gestern mit der Vorgehensweise des ehemaligen Justizministers François Biltgen, mit dessen Vorlage die CCDH leidlich zufrieden ist. „Es ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung“, sagte Sylvain Besch auf einer Presskonferenz.

Die Vorlage sieht unter anderem die Umsetzung des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit in nationales Recht vor, was von der CCDH ausdrücklich beauftragt wird. „Die Staatsangehörigkeit macht aus einem Menschen eine Rechtsperson. Durch willkürliche Änderungen am Staatsbürgerschaftsrecht verliert eine Person ihre Menschenrechte“, erklärte Maddy Mulheims.

Was die Reform des Nationalitätengesetzes von 2008 angeht, so begrüßt die Menschenrechtskommission die Tatsache, dass die Aufenthaltsdauer für Einbürgerungswillige abgesehen wird. Ratsam wäre es jedoch, nicht nur Eheleute, sondern auch die Partner einer zivilen Ehe von der Residenzklause zu entbinden. Eine Reihe von Anpassungen schlägt die Menschenrechtskommission auch bei den Sprachkenntnissen vor. „Natürlich ist die Dreispra-



Gehört der Nationalfeiertag der Nation oder allen Menschen, die im Großherzogtum leben?, fragte CCDH-Präsident Jean-Paul Lehners. (ARCHIVFOTO: GUY IALLAT)

chigkeit nach wie vor wichtig. Ist die starke Gewichtung des Luxemburgischen aber auch richtig? Wäre es nicht besser, die Sprachanforderungen auf den Bildungsstand der Einbürgerungswilligen auszurichten? Wäre es nicht zudem ratsam, neben der Sprache andere Faktoren wie etwa die Teilhabe am sozialen Leben als Belege für den Integrationswillen zu berücksichtigen?“, gab Maddy Mulheims zu bedenken. Gerne hätte sich die CCDH ausführlicher mit den gesetzlich vorgeschriebenen Sprachanforderungen ausein-

ander gesetzt, doch wie so häufig bei Gesetzesvorlagen fehlen auch hier die Ausführungsbestimmungen. Außer Frage steht jedoch für die Menschenrechtskommission, dass der Personenkreis, der laut Gesetz von den Sprachtests befreit sein soll, erweitert werden müsse um Einbürgerungswillige über 65 Jahre. Auch sollte man Antragsteller, die schwer krank oder traumatisiert sind, von den Prüfungen ausklammern.

Mehr Gewicht würde die Menschenrechtskommission auf die Kurse für Bürgerkunde legen, deren

Inhalt und Qualität überprüft werden müsse. Auch wäre es wünschenswert, im Rahmen der Erwachsenenbildung Kurse zu den Grundrechten und den öffentlichen Freiheiten in allen Gemeinden des Landes anzubieten.

An die Regierung richtete die Menschenrechtskommission die Empfehlung, die Ratifizierung der internationalen Konvention zur Verminderung der Staatenlosigkeit in die Wege zu leiten. „Die Befürchtungen, die die Regierung damit verbindet, sind unberechtigt“, sagte Besch.

Tageblatt du 18 juillet 2013

Menschenrechtskommission mit Empfehlungen in acht Punkten zum Nationalitätengesetz

Zwei Bemerkungen schickte der Präsident der „Commission consultative des Droits de l'Homme“ (CCDH) der eigentlichen Vorstellung des Gutachtens zum Nationalitätengesetz voraus. Erstens, dass laut aktuellen Daten vom Statec 44 Prozent der Bevölkerung nicht die luxemburgische Nationalität haben, und dass laut Projektionen in 20 Jahren die Luxemburger in der Minorität sein werden. Gleichzeitig repräsentiere das Parlament eben nur die wahlberechtigte Bevölkerung, was das Land in Europa in eine einzigartige Situation bringe. Eine Entwicklung, der man vorgehen sollte, weil sie nicht ohne Auswirkungen auf die soziale Kohäsion bleiben wird.

Zweitens dann, dass die Begriffe „Staat“ und „Nationen“ gerne vermischt werden. „La composition électorale reflète de moins en moins la composition de la population“, schreibt die CCDH. Die Menschenrechtskonvention ist deshalb in ihrem Gutachten der Ansicht, dass man die Besonderheiten Luxemburgs in diesem Gesetzesprojekt

Grundsätzliche Richtung stimmt

Grundsätzlich gehe der Gesetzestext zwar in die richtige Richtung, etwa dadurch, dass die vorausgesetzte Residenzdauer von sieben auf fünf Jahre heruntersetzt werden soll. Verbesserungsbedarf sieht die Kommission allerdings bei der Dispens, die im Falle einer Heirat mit einem luxemburgischen Bürger gegeben wird und auf Lebensgemeinschaften („union durable“) ausgeweitet werden soll. Im Falle eines Asylantrags soll der Zeitraum zwischen der Antragsstellung und der Anfrage auf eine Regularisierung mit in Betracht gezogen werden.

Mehrere Empfehlungen fallen beim Thema luxemburgische Sprachkurse an. Die CCDH, die zunächst bedauert, dass das Reglement hierzu noch nicht vorliegt, setzt sich dafür ein, dass die Sprachanforderungen an das Bildungsniveau der Bewerber angepasst werden. Darüber hinaus soll der Kreis der Freigestellten erweitert werden: Personen über 65 Jahren, Analphabeten und Menschen mit schwerwiegenden Gesundheitsproblemen ebenso wie die Lebensgefährten von Luxemburgern mit luxemburgischem Kind. Der Artikel, dass ein Zivilbeamter ohne Zeugen die Sprachkenntnisse beurteilt, bereitet der Menschenrechtskommission Sorgen, inwiefern auf diese Weise die Gleichbehandlung der Bürger garantiert wird. Stattdessen schlägt sie einen standardisierten Test vor, sowie eine Zusatzausbildung über Grundrechte und die öffentlichen Freiheiten für die Zivilbeamten. Die „instruction civique“-Kurse sollen ohnehin gestärkt und einer Qualitätsprüfung unterzogen werden.

Die Kommission fordert darüber hinaus die Regierung auf, das Abkommen der Vereinigten Nationen zur Reduzierung der Staatenlosigkeit anzuerkennen. Die Bedenken der Regierung seien eher nicht berechtigt. Außerdem könne Luxemburg hier eine Vorbildrolle einnehmen. Flüchtlinge oder Heimatlose sollten darüber hinaus davon freigestellt werden, offizielle Dokumente aus ihrem Ursprungsland vorlegen zu müssen.

Lëtzebuurger Journal du 19 juillet 2013

Une loi toujours imparfaite

Luc Caregari

Même si elle salue certains changements dans le projet de loi sur la nationalité, la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) y trouve encore quelques pépites de taille, qui traduisent l'inconséquence du pouvoir politique.

« Peut mieux faire », tel serait le résumé de l'avis de la CCDH sur le projet de loi 6561, déposé en mars par François Biltgen, qui à l'époque était encore ministre de la Justice. Cette réforme de la loi de 2008, qui avait déjà ouvert certaines brèches il est vrai, avait été orchestrée en long et en large sur l'agora par l'ancien ministre de la Justice. Et pourtant, les résultats n'ont pas dépassé ce que le ministre comptait faire de toute façon : ramener la durée de résidence de sept à cinq ans, enlever l'obligation d'une résidence ininterrompue et dispenser du test de langue celles et ceux qui peuvent prouver une résidence de plus de 20 ans. En somme des modifications nécessaires à une loi née dans la douleur, et qui ne tenait pas compte de la complexité et de la spécificité de la situation luxembourgeoise. Une situation qui ne permet justement pas de faire un simple copier-coller de lois

similaires de nos voisins.

Ajuster les tests linguistiques.

Et c'est justement là que la CCDH voit le problème : « Avec les résidents étrangers au Luxembourg, nous avons besoin d'une législation nationale qui tienne compte de cette situation particulière », résume Maddy Mulheims de la CCDH. Et de critiquer certains points de ce nouveau projet de loi qui contiennent toujours des archaïsmes qui tôt ou tard devront être amendés, voire supprimés. A commencer par le chapitre sur la résidence, où la CCDH incite le gouvernement à aller encore plus loin, pour « dispenser de toute condition de résidence (...) les personnes vivant en union durable avec un partenaire luxembourgeois que ce soit à travers les liens du mariage ou de partenariat », comme elle l'écrit dans ses recommandations. De plus, elle pense que pour les demandeurs d'asile qui auraient la chance de pouvoir rester, la durée de résidence devrait se calculer à partir du dépôt de la demande d'asile.

Quant aux apatrides, la CCDH conseille au gouvernement de se montrer moins frileux sur la question des enfants nés sur des bateaux battant pavillon luxembourgeois - et il y en a - et de les mettre à pied d'égalité avec les enfants nés sur le sol luxembourgeois.

Mais c'est dans un autre domaine

que l'avis de la CCDH risque de provoquer des polémiques : celui de la langue luxembourgeoise et plus précisément les cours obligatoires pour toute personne désirant accéder à la nationalité luxembourgeoise. Non seulement la Commission propose de dispenser de cette obligation toutes les personnes de plus de 65 ans, les personnes illettrées et les personnes souffrant de traumatismes ou ayant des problèmes de santé,

ainsi que les conjoints et partenaires d'un-e Luxembourgeois-e ayant un enfant luxembourgeois, mais aussi et surtout, elle veut qu'on abaisse - ou ajuste - le niveau de compétence requis en luxembourgeois. Cela en fonction du niveau scolaire des demandeurs. Car trop souvent, des personnes n'ayant même pas complété le cursus de base dans leur ancienne patrie se heurtent encore au mur de ces tests.

A côté de cela, la CCDH propose aussi de supprimer l'article qui prévoit que « l'officier d'état civil instrumente sans témoin » - pour enlever toute possibilité d'arbitraire et dans le souci de l'égalité des chances quant aux personnes handicapées.

En tout, l'avis de la CCDH démontre clairement que la législation sur la nationalité n'est toujours pas en harmonie avec les réalités du terrain - alors qu'elle est une loi élémentaire et importante qui ne devrait vraiment pas être soumise à la politique politicienne.

WOXX du 19 juillet 2013

La Commission consultative des droits de l'homme a rendu un avis dans l'ensemble positif sur le projet de transposition dans le droit luxembourgeois de la directive européenne concernant la lutte contre la traite des êtres humains 23-07-2013

(version imprimable)

Le 23 juillet 2013, la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) a présenté son avis sur le [projet de loi n° 6562](#) renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains. Ce texte transpose la directive européenne du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. Le projet de loi a été déposé le 11 avril 2013, mois durant lequel chaque Etat membre devait normalement déjà avoir transposé la directive.



Présentée le 29 mars 2010 par la commissaire européenne en charge des Affaires intérieures, Cecilia Malmström, le texte européen propose trois approches pour s'attaquer à la traite des êtres humains : le renforcement des **poursuites à l'encontre des auteurs des infractions**, de la **protection des victimes** et la **prévention des infractions**. Le 14 décembre 2010, jour de l'adoption de la directive par le Parlement européen, un premier coordonnateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains a été nommé.

En juin 2012, l'Organisation internationale du travail (OIT) estimait à 21 millions de personnes dans le monde, et 880 000 dans l'Union européenne, le nombre de personnes victimes de la traite. Femmes et enfants y sont les plus exposés. Au niveau mondial, entre 2008 et 2010, 68 % des victimes étaient des femmes et 12 % des filles, tandis que 17 % étaient des hommes et 3 % des garçons.

La traite des êtres humains rapporterait par an environ 25 milliards d'euros à des réseaux criminels dans le monde. Et la moitié de ces profits seraient générés dans les économies industrialisées.

En avril 2013, Eurostat a publié ses [premières statistiques](#) sur le trafic d'êtres humains. Elles révélaient notamment que l'exploitation à des fins sexuelles et de main d'œuvre sont les plus courantes. Elles concernent respectivement 60 % et 23 % des victimes de la traite des êtres humains. Pour ce qui de l'exploitation à des fins sexuelles, les femmes représentent 96 % des victimes. Les hommes sont surtout exploités à des fins de travail forcé, dont ils constituent 77 % des victimes.

En Europe, 44 % des victimes sont des citoyens de l'Union en provenance pour la majorité des cas de Bulgarie et de Roumanie et 11 % sont originaires d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique centrale et du Sud.

La directive européenne énumère neuf activités criminelles relevant de la traite des êtres humains : l'esclavage domestique, les fausses filles au pair, les mariages par correspondance, l'exploitation sexuelle commerciale, le trafic d'organes, le travail forcé, les enfants soldats, les adoptions illégales, mais aussi la mendicité forcée.

La mendicité forcée a été ajoutée par cette directive. La mendicité forcée doit être comprise comme toute forme de travail ou de service forcés tels qu'ils sont définis dans la [Convention n°29 de l'OIT de 1930](#) concernant le travail forcé ou obligatoire, soit "tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré". La directive précise que la validité du consentement d'une personne se retrouvant dans une telle situation doit faire l'objet d'une appréciation au cas par cas.

La nécessité d'adopter la proposition de directive sur le gel et la confiscation des produits du crime

Dans son [avis](#), la CCDH fait remarquer que la lutte contre la traite des êtres humains recouvre de nombreux aspects. "Le phénomène de la traite des êtres humains demande une politique pluridisciplinaire ayant trait à la criminalité organisée, au monde économique (finances), et (...) aux droits de l'Homme", dit-elle en faisant remarquer que "plusieurs droits intangibles consacrés dans la Convention européenne des droits de l'Homme, tels que le respect de l'intégrité physique, l'interdiction de la torture, l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé sont concernés". Dans ce contexte, la CCDH fait remarquer qu'il y aurait lieu prendre de nouvelles mesures, par le moyen, notamment, de l'adoption de la [proposition de Directive](#) sur le gel et la confiscation des produits du crime dans l'UE.

De même, elle estime qu'il faut que les Etats "poursuivent et sanctionnent avec détermination les criminels opérant en la matière", renvoyant à [l'arrêt C.N. c. Royaume-Uni](#) de la Cour européenne des droits de l'Homme, rendu le 13 novembre 2012, qui condamne le Royaume-Uni pour l'inefficacité de l'enquête menée sur des allégations de servitude domestique.

Les nouveaux moyens d'agir au Luxembourg

La CCDH rappelle que dans cette lutte, l'identification des victimes doit être précoce. Pour cette raison, "la formation des responsables de l'application de la loi, des procureurs, du personnel de santé et de tous ceux qui sont susceptibles d'entrer en contact avec les victimes est un élément essentiel du succès".

Selon le ministère de la Justice, repris par la CCDH, 8 victimes de la traite des êtres humains ont été identifiées au Luxembourg en 2011. Ces dernières, sept femmes et un enfant, avaient fait l'objet d'exploitation sexuelle et d'esclavage ou de pratiques analogues à l'esclavage.

Les statistiques publiées par Eurostat en avril 2013 révélaient pour leur part, qu'entre 2008 et 2010, au Luxembourg, 17 trafiquants, dont une femme, ont été identifiés, soupçonnés dans leur grande majorité d'exploitation sexuelle. Dans le même temps, sur 39 personnes jugées pour des soupçons de trafic d'êtres humains, sept personnes, dont trois femmes, ont été condamnées.

La transposition de la directive européenne sur la traite des êtres humains introduit une série d'innovations dans la législation luxembourgeoise. Le projet de loi **dispense de l'obligation d'une plainte écrite** avant qu'enquêtes et poursuites ne soient menées. La CCDH y voit "une avancée significative", étant donné que "ces dispositions tiennent compte de la réalité que soit la police, soit des associations travaillant sur le terrain ont identifié comme victime de la traite une personne qui elle-même n'ose pas porter plainte de fait de sa dépendance de l'auteur de l'infraction ou du fait de (menaces) de violences à son égard". De plus, la directive européenne contraint les Etats membres à garantir **la continuité de la procédure pénale**, même si la victime retire sa déclaration.

La directive prévoit que les victimes des infractions de la traite des êtres humains visées aient **droit à une indemnité** à charge de l'Etat dans tous les cas lorsqu'elles ont subi sur le territoire national un préjudice matériel ou moral. Or, relève la CCDH, le projet de loi "est davantage protecteur que la directive en précisant que les victimes de telles infractions sont dispensées de rapporter la preuve d'une atteinte à l'intégrité physique ou mentale". De plus, la CCDH constate également avec satisfaction que "les victimes d'infractions de la traite des êtres humains commises à l'étranger auront droit à une indemnité en vertu du régime d'indemnisation national indépendamment de leur lieu de résidence régulière et habituelle".

Confusion entre peine minimale et peine maximale

Pour ce qui est des objectifs du renforcement de la répression contre les trafiquants, la commission consultative pense avoir mis au jour **une confusion entre peine minimale et peine maximale** qui se retrouve aussi bien dans la directive européenne que dans le projet de loi. En conséquence, elle considère que le "législateur national devra relever la gradation des peines pour les adapter au but recherché par la directive, à savoir des peines qui ne peuvent être inférieures à cinq ou dix ans d'emprisonnement". Par ailleurs, la CCDH aimerait que le projet de loi s'exprime clairement sur le délai de prescription des cas de traite.

La directive européenne met en avant **l'intérêt supérieur de l'enfant**. Et le projet de loi « va au-delà de ce qu'est prévu dans la directive en précisant que lorsque l'infraction de la traite des êtres humains est commise par une personne ayant l'autorité sur la victime mineure, cette personne ne peut en aucun cas être désignée comme son majeur responsable, ni comme son tuteur", se réjouit la CCDH.

La CCDH est par contre déçue que le projet de loi prévoit qu'une personne, ressortissante d'un pays tiers, et signalée par les services de police comme victime présumée de la traite, ne pourra bénéficier d'un titre de séjour qu'"**à condition qu'elle coopère avec les autorités**". La CCDH recommande que cette obligation de coopérer disparaisse et que "le statut de victime présumée" suffise pour l'obtention d'un titre de séjour.

Parmi ses autres recommandations, la CCDH propose la création d'un poste budgétaire spécifique intitulé "mesure d'assistance et de protection des victimes" au ministère de la Famille, qui permette de mieux assurer la protection des victimes. Cette création s'ajouterait au fait que le projet de loi nomme l'Ombudsmann comme rapporteur national prévu par la directive européenne.

La CCDH précise qu'elle soutient la recherche et la mise en œuvre de moyens de lutte supplémentaires en vue de combattre la traite de manière générale. Elle cite pour exemples : un renforcement de la coopération au sein de l'Union européenne, la mise en place de mécanismes d'alerte tels qu'un numéro vert permettant à des victimes de la traite de contacter des services spécialisés (à l'instar du numéro vert créé pour les enfants kidnappés), la sensibilisation aux autres phénomènes de la traite ainsi que la poursuite de la mise en place de statistiques nationales et européennes sur toutes les formes de la traite.

De son côté, la Commission européenne a déjà réfléchi aux moyens d'affiner et renforcer la lutte contre la traite des êtres humains en présentant, en décembre 2012, une [stratégie](#) en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016. Cette stratégie s'attache notamment à "fournir un cadre cohérent pour les initiatives existantes et projetées, de fixer des priorités, de combler les lacunes et donc de compléter la Directive récemment adoptée", souligne la CCDH.

Europaforum du 23 juillet 2013

Ausbeutung vor aller Augen

(BB) – Der Menschenhandel nimmt viele kriminelle Formen an. Die Zwangs-bettelei ist eine davon. So sieht es eine EU-Richtlinie, die nun in nationales Recht umgesetzt wird. In Luxemburg ist die Zwangs-bettelei jedenfalls keine Randerscheinung.



Das Phänomen der Zwangs-bettelei ist zurzeit „recht akut“, sagt die Sozialschöfin der Hauptstadt Viviane Loschetter.

Foto: Guy Jallay

Europäische Daten belegen die Notwendigkeit, den Menschenhandel verstärkt zu bekämpfen. Im Zeitraum 2008-2010 gab es 23 632 ermittelte oder mutmaßliche Opfer des Menschenhandels. Aber auch in Luxemburg in ein zunehmendes Phänomen von Ausbeutung nicht zu übersehen.

Wort online du 23 juillet 2013

CCDH Gegen Menschen- handel

Die „Commission consultative des droits de l'homme du Grand-Duché de Luxembourg“ (CCDH) lud gestern zu einer Pressekonferenz ein, um ihr Gutachten über ein „projet de loi“ zum Thema Menschenhandel sowie deren Bekämpfung abzugeben.

Schätzungsweise befinden sich weltweit rund 21 Millionen Men-

schen in den Fängen von Menschenhändlern. Sie werden zur Prostitution, zum Betteln oder Arbeiten unter unmenschlichen Bedingungen gezwungen. Die CCDH begrüßt die Tatsache, dass Luxemburg einen Vermittlerposten schaffen möchte, um so die Bürokratie zu verringern.

Die CCDH schlägt vor, einen Posten im Familienministerium einzurichten, um den Opfern bessere Hilfe anzubieten zu können und die Opfer besser zu schützen.

Die CCDH fordert ebenfalls, dass die Verfolgung der Polizei nicht mehr nur erfolgen kann, wenn das Opfer eine Anzeige aufgibt, sondern auch wenn der

Reelle Not und kriminelle Organisationen

In der Hauptstadt hocken wiederum viele Personen auf dem Straßenpflaster und betteln. Ein Teil von ihnen sind junge Menschen in reeller Not, die obdachlos sind und keinen RMG beziehen, oder auch Leute aus Südeuropa, die angesichts der Perspektivlosigkeit in ihrem Land nach Luxemburg gezogen sind aber hier keine Arbeit finden. „Wir sehen allerdings auch viele Menschen die Opfer von kriminellen Organisationen sind“, sagt Sozialschöfin Viviane Loschetter auf Nachfrage hin. Das Phänomen der Zwangs-bettelei sei zurzeit „recht akut“.

Die Stadt Luxemburg hat demnach Informationskampagnen initiiert, um den Passanten von einer Gabe abzuraten. Für die Opfer von Ausbeutung muss aber eine Lösung her. Rechtliche Instrumente liegen bereits vor: In einer Richtlinie hat die EU-Kommission schärfere Rechtsvorschriften und Maßnahmen für eine bessere Bekämpfung des Menschenhandels in Aussicht gestellt. Mit einem Gesetzentwurf soll der Text nun in nationales Recht umgesetzt werden.

Gutachten der Menschenrechtskommission

Die Commission consultative des droits de l'Homme hat diesen Entwurf unter die Lupe genommen und begrüßt, dass das Thema Menschenhandel „enttabuisiert“ wird. Die Opfer sollen zunehmend begleitet werden, um sich gegen ihre Peiniger zu wehren; und bereits aufgrund von Vermutungen auf Ausbeutung sollen Strafverfolgungen eingeleitet werden können. Das beratende Gremium schlägt denn auch vor, einen spezifischen Budgetposten im Familien- oder Chancengleichheitsministerium zum Schutz der Opfer vorzusehen.

bloße Verdacht auf Menschenhandel besteht. Mit dem neuen Gesetz soll die Verfolgung der Täter deutlich einfacher werden.

Für die Opfer soll es in Zukunft einfacher werden, eine Entschädigung für ihre Leiden zu erhalten, was die CCDH sehr begrüßt.

Die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union beim Kampf gegen Menschenhandel wird in Zukunft weiterhin verstärkt. Außerdem fordert die CCDH spezielle Einrichtungen, die den Opfern schnelle Hilfe anbietet. Die Menschen sollen besser aufgeklärt werden, um sich besser vor Menschenhändlern zu schützen. AH

Tageblatt du 24 juillet 2013

Gutachten der beratenden Menschenrechtskommission: Menschenhandel unterbinden, Opfer schützen!

Im April 2013 hätte die EU-Direktive 2011/36 gegen Menschenhandel und für Opferschutz umgesetzt sein sollen, doch das war irgendwie keine Priorität der CSV-LSAP-Regierung. Immerhin: das letzte Gesetzesprojekt, das CSV-Justizminister Biltgen vorm Absprung mit der Nr. 6562 deponierte, ist am Instanzenweg.

Nun ist der Menschenhandel ganz sicher eines der schlimmsten Verstöße gegen die Menschenrechte: betroffen sind schließlich dadurch das Recht auf körperliche Unversehrtheit, der Verbot von Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit! Weder Regierung noch Parlament fanden es dennoch für angebracht, die beratende Menschenrechtskommission CCDH (»Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg«) um ein Gutachten zu bitten. Sie hat sich also wieder einmal selbst damit befassen müssen – gestern wurde das Gutachten vorgestellt.

Gewinnträchtiger Handel

Im real existierenden Kapitalismus ist es wohl normal, aus der Arbeit von Menschen Gewinne zu erzielen. Allerdings gibt es dafür eine Reihe von gesetzlichen Vorschriften, mit denen die Ausbeutung der Menschen über die Lohnarbeit geregelt wird. Menschen-

händler pfeifen auf diese Regeln und können so als Schmutzkonkurrenz für »saubere« Kapitalisten angesehen werden. Die jährlichen Profite aus dem Menschenhandel werden weltweit auf 25 Mrd. Euro geschätzt, betroffen sollen in der EU 880.000 Menschen sein, weltweit gar 20,9 Mio. In Luxemburg wurden 2011 acht Opfer identifiziert: sieben Frauen und ein Kind in Sklaverei und sexueller Ausbeutung.

Eurostat weist bei identifizierten Menschenhändlern in der Statistik für 2008 acht Männer, für 2009 drei Männer und für 2010 fünf Männer und eine Frau aus – allesamt nicht von Luxemburger Staatsbürgerschaft. Das bezeichnete Ginette Jones gestern als »Spitze des Eisbergs«. Das gilt dann wohl auch für die ergangenen Urteile: 2008 vier mit einer verurteilten Frau, 2009 sechs mit einer verurteilten Frau und einem verurteilten Mann und 2010 29 mit zwei verurteilten Frauen und zwei verurteilten Männern. Der Rest waren dann wohl Freisprüche, aber darüber schweigt sich die Statistik aus.

Für die ganze EU weist Eurostat als Opfer 44% Unionsbürger aus, die meisten aus Bulgarien und Rumänien, und 11% Menschen aus Afrika, Asien, Zentral- und Südamerika. Seit 1990 gibt es in der EU offiziell Schritte gegen

den Menschenhandel; die CCDH freut sich über jede Statistik, sei das doch nötig zur Enttabuisierung des Themas.

Opferschutz als oberstes Gebot

Hauptproblem im Kampf gegen den Menschenhandel ist es, rechtzeitig die Opfer zu erkennen, um ihnen helfen zu können. Umso wichtiger ist es, die Verbesserungen der EU-Direktive schnellstmöglich umzusetzen!

Die CCDH hat nichts gegen die Wahl der Dienststelle der »Knouterfra« als nationaler Berichterstatter zum Thema, hält aber fest, daß dafür auch die nötigen Mittel bereitgestellt werden müssen. Daß das geschieht, geht aus dem vorliegenden Gesetzesprojekt nicht hervor, was an der Ernsthaftigkeit des Gesetzesschreibers zweifeln läßt.

Begrüßt wird die Ausweitung des Begriffs »Menschenhandel« auf Zwangsbettelei genauso wie die Bestimmung, eine von einem Kind gegebene Einwilligung sei in jedem Fall als nichtig anzusehen. Einem Kind kann somit der Opferstatus nicht mehr weggargumentiert werden. Ein wesentlicher Fortschritt ist auch, daß die Verfolgung eines Menschenhändlers nicht mehr von einer schriftlichen Klage eines Opfers abhängt. Neu ist auch die Verstärkung des Rechts auf Entschädigung: ein Nachweis für eine Verletzung der körperlichen und geistigen Unversehrtheit ist nicht mehr verlangt. Ist das etwa der Grund für die verspätete Umsetzung?

Die CCDH kritisiert, daß Drittstaaten als Opfer nur dann ein Aufenthaltsrecht er-

halten sollen, wenn sie mit den Autoritäten zusammenarbeiten: sie sollten dieses Recht aus dem Titel des Opfers automatisch erhalten. Schließlich entfielen damit das entsprechende Druckmittel auf Seiten der Täter, das Opfer werde ausgewiesen, wenn es sich zur Polizei wagt.

Die CCDH hält es für vorrangig, alle betroffenen Akteure, nicht nur bei Polizei und Gericht, für ihre Tätigkeit gegenüber Opfern des Menschenhandels weiterzubilden und auch allgemein für das Problem zu sensibilisieren. Für Unterschätzung und Opferschutz müßte es ein Budget entweder beim Familien- oder Chancengleichheitsministerium geben.

Über den Rechtsbeistand für Opfer hinaus müßte im Gesetz zudem geregelt sein, daß der Tutor für Minderjährige vom Jugendgericht bestimmt wird.

Auch wenn die in der Chamber vertretenen Fraktionen der bürgerlichen Einheitspartei entgegen dem Gutachten des Staatsrats darauf bestanden, bis zum 7. Oktober in Amt und Würden zu bleiben, ist zu befürchten, daß die legislative Arbeit dort liegenbleibt, wo sie gerade liegt. Sollte es nicht darum gehen erneut zu beweisen, daß Menschenrechte nur interessant sind, wenn sie als Keule gegen Menschen und Staaten eingesetzt werden können, die sich nicht freiwillig der Ausbeutung von EU- und US-Kapital unterwerfen, müßte das Gesetzesprojekt 6562 zumindest noch 2013 um die Forderungen des CCDH verbessert werden!

jmj

Zeitung vom lëtzebuurger Vollek du 24 juillet 2013

EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels

Hinsehen, nicht wegsehen

Zwangsbettelei: Ein neues Gesetz wird die Rechte der Opfer von Ausbeutung stärken

VON BÉRENGÈRE BEFFORT

„Es ist schwer vorstellbar, dass in der freien und demokratischen EU zehntausende Menschen ihrer Freiheit beraubt, ausgebeutet und wie Waren zu Profitzwecken gehandelt werden. Aber es ist die traurige Wahrheit“, hatte EU-Kommissarin Cecilia Malmström im Rahmen der neuen EU-Richtlinie gegen den Menschenhandel gesagt. Diese traurige Wahrheit spielt sich auch in Luxemburg ab. Und zwar direkt vor aller Augen in den Fußgängerzonen.

Die Zwangsbettelei ist eine Form von Ausbeutung, die verstärkt gehandelt und deren Opfer mehr geschützt werden müssen. Rechtliche Instrumente liegen bereits vor: Für eine bessere Bekämpfung des Menschenhandels hat die EU-Kommission in einer Richtlinie schärfere Rechtsvorschriften und Maßnahmen in Aussicht gestellt. Der Text muss nun noch in nationales Recht umgesetzt werden. Bislang erfolgte dies allerdings in nur wenigen Staaten. Auch Luxemburg ist in Verzug geraten.

„Eigentlich hätte Luxemburg die

Direktive im April umsetzen müssen“, moniert Ginette Jones, Mitglied der beratenden Menschenrechtskommission (CCDH). Einen entsprechenden Gesetzentwurf hat nun unlängst François Biltgen, als einer seiner letzten Amtshandlungen als Justizminister, eingebracht. Und dieser Entwurf soll den Opferschutz und die Rechte der Betroffenen in Strafverfahren verbessern, wie auch die strafrechtliche Verfolgung der Täter verschärfen.

Im Vergleich zu den bisherigen Regelungen werden nun die Formen von schwerwiegenden Verstößen gegen die Grundrechte ausführlicher angeführt. „Neben der Zwangsprostitution, der Zwangsarbeit und illegalen Organentnahmen, wird nun auch die Zwangsbettelei berücksichtigt“, so Jones, die sich innerhalb der Menschenrechtskommission mit dem Text befasst hat. Die CCDH begrüßt, dass das Thema Menschenhandel „enttabuisiert“ wird; die Opfer zunehmend begleitet werden, um sich gegen ihre Peiniger

zu wehren; und bereits aufgrund von Verdacht auf Ausbeutung Strafverfolgungen eingeleitet werden können. Das beratende Gremium schlägt denn auch vor, einen spezifischen Budgetposten im Familien- oder Chancengleichheitsministerium zum Schutz der Opfer vorzusehen.

Keine Randerscheinung

Europäische Daten belegen die Notwendigkeit, zu handeln. Im Zeitraum 2008-2010 gab es 23 632 ermittelte oder mutmaßliche Opfer des Menschenhandels. Aber auch in Luxemburg ist ein zunehmendes Phänomen von Ausbeutung – die „mendicité forcée“ – nicht zu übersehen. In der Hauptstadt hocken viele Personen auf dem Straßenpflaster und betteln. „Zum einen gibt es junge Menschen in reeller Not, die obdachlos sind und keinen RMG beziehen, oder auch Leute aus Südeuropa, die angesichts der Perspektivlosigkeit in ihrem Land nach Luxemburg gezogen sind, aber hier keine Arbeit finden. Zum anderen aller-

dings sehen wir auch viele Menschen die Opfer von kriminellen Organisationen sind“, so Sozialschöfin Viviane Loschetter auf Nachfrage hin. Das Phänomen der Zwangsbettelei sei zurzeit „recht akut“, wobei die Behörden viel mit den Ordnungshütern und Hilfsorganisationen wie Caritas zusammenarbeiten.

Viele dieser Bettler würden täglich vom nahen Grenzgebiet nach Luxemburg gebracht und genötigt, den kriminellen Organisationen Geld zu beschaffen. Die Stadt Luxemburg hat Informationskampagnen initiiert, um den Passanten von einer Gabe abzuraten. Für die Betroffenen muss aber eine Lösung her. „Wir sehen jeden Tag diese Opfer von Ausbeutung“, so Loschetter. Und so müsse man die Anführer der organisierten Kriminalität verstärkt verfolgen und den Opfern helfen, sich aus deren Fängen zu befreien.

Luxemburger Wort du 24 juillet 2013

Abgehandelt

Das Gutachten der Menschenrechtskommission zur Umsetzung der Menschenhandel-Direktive

LUXEMBURG
CHRISTIAN BLOCK

Jedes Jahr, so schätzt die Internationale Arbeitsorganisation ILO, werden 800.000 Menschen in der Europäischen Union Opfer von Menschenhandel, 20,9 Millionen sind es weltweit. Das Geschäft mit Menschen, das von Sklaverei, sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit, Kindersoldaten bis zu Zwangsbettelei reichen kann, wird dabei auf 25 Milliarden Euro weltweit geschätzt.

Da sich hinter dem Phänomen Menschenhandel ganze Netzwerke organisierter Kriminalität verbergen, soll eine Direktive der Europäischen Union die Rechte und den Schutz der Opfer stärken, präventiv wirken und die Koordination unter den Mitgliedsstaaten gestärkt werden.

Anne Heniqui, Ginette Jones und Fabienne Rosler stellen gestern nun das Gutachten der Menschenrechtskommission (CCDH) zu dem Gesetzesprojekt vor, das die seit April 2013 überfällige Umsetzung der europäischen Direktive in nationales Recht vornehmen soll.

Die Rechte der Opfer stärken

Eine Frage, die dabei im Zentrum steht: Wie kann man die Opfer aus ihrer Lage befreien? Die Menschenrechtskommission begrüßt dahingehend, dass ein Verdachtsmoment seitens der Autoritäten ausreicht, um eine Strafverfolgung einzuleiten. Ein Opfer muss demnach keine schriftliche Anklage erheben. Außerdem müssen die EU-Staaten die Strafverfolgung auch garantieren, wenn die Person ihre Erklärung zurückzieht. Auch deshalb betont die CCDH, wie wichtig es ist, alle betroffenen Akteure weiterzubilden, aber auch die Öffentlichkeit zu sensibilisieren.

Da vor allem Frauen und Kinder gefährdet sind -

zwischen 2008 und 2010 waren 68 Prozent der Opfer Frauen -, begrüßt die Menschenrechtskommission, dass Zwangsbettelei in die Definition von Menschenhandel mit aufgenommen wurde, die derzeit noch nicht strafbar ist.

In Luxemburg wurden 2010 29 Personen wegen Ausbeutung verfolgt, in 52 Prozent der Fälle handelte es sich um sexuelle Ausbeutung. In Europa stammten 44 Prozent der Opfer mehrheitlich aus Bulgarien und Rumänien. Elf Prozent der Opfer stammen aus Drittstaaten.

Spezieller Budgetposten

Die Direktive sieht ebenfalls staatliche Entschädigungen für die Opfer von Menschenhandel vor. Hier müsse man jedoch auf die Gewichtung achten, um nicht eine Ungleichbehandlung zu provozieren. „La CCDH n'est pas favorable à un régime d'indemnisation qui favorise certaines victimes par rapport à d'autres au regard du principe de l'égalité de traitement“, schreibt die CCDH. Für die Beistandsmaßnahmen und den Schutz der Opfer soll ein spezieller Budgetposten eingerichtet werden.

Das Gutachten der CCDH unter

<http://tinyurl.com/Handel-menschen>
MENSCHENHANDEL

Eine breite Definition

Unter Menschenhandel wird weniger der Handel, als die verschiedenen

Formen der Ausbeutung von Menschen verstanden: Haussklaverei, Organhandel, sexuelle Ausbeutung zu kommerziellen Zwecken, Zwangsarbeit, Kindersoldaten, illegale Adoptionen und jetzt auch die organisierte Bettelei. In der Direktive heißt es dazu im Artikel 2:

„Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder anderer Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme.“

Lëtzebuurger Journal du 24 juillet 2013

Traite des humains : un numéro vert

La Commission consultative des droits de l'Homme a étudié le projet de loi sur la traite des êtres humains et livre ses recommandations, dont un numéro vert.

Geneviève Montaigne

Les profits issus de la traite des êtres humains sont estimés à environ 25 milliards d'euros dans le monde», relève la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH), hier, dans l'avis qu'elle a présenté sur le projet de loi visant à transposer une directive européenne qui aurait dû l'être pour le mois d'avril dernier au plus tard.

L'esclavage domestique, les fausses filles au pair, les mariages par correspondance, l'exploitation sexuelle commerciale, le trafic d'organes, le travail forcé, les enfants soldats, les adoptions illégales et la mendicité forcée sont autant d'exemples de la traite des êtres humains que cite la CCDH dans son avis.

La prostitution et la main-d'œuvre sont les plus répandues et touchent principalement les femmes et les enfants. «L'un des problèmes fondamentaux dans la lutte

contre la traite des êtres humains consiste à identifier de bonne heure les victimes, à leur porter assistance et à les soutenir», relève la CCDH. Elle estime donc prioritaire la formation de tous les acteurs concernés, notamment la police, les magistrats ou encore les personnels de santé et en fait une recommandation. Tout comme elle recommande la mise en place d'un numéro vert pour améliorer les mécanismes d'alerte.

Demande d'un poste budgétaire spécifique

En plus d'un service d'investigation spécial pour la traite des êtres humains, la CCDH recommande la création d'un poste budgétaire spécifique pour les mesures d'assistance et de protection des victimes au sein du ministère de la Famille ou de celui de l'Égalité des chances.

La CCDH attend également du gouvernement qu'elle fasse avancer la proposition du Parlement

européen et du Conseil relative au gel et à la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne.

Pour toute l'Europe, 44 % des victimes sont des citoyens de l'Union en provenance pour la majorité des cas de Bulgarie et de Roumanie et 11 % sont originaires d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique centrale et du Sud.

Pour le Grand-Duché, 29 trafiquants ont été poursuivis en 2010 contre 4 en 2008, essentiellement pour exploitation sexuelle. Mais seuls quatre ont fait l'objet d'une peine en 2010. La CCDH demande plus de clarté dans le projet de loi concernant les peines car la directive européenne semble connaître un cafouillage dans ce chapitre.

Le législateur national, selon la CCDH, devra relever la gradation des peines et dire qu'elles ne peuvent pas être inférieures à 5 ou 10 ans.

Le Quotidien du 24 juillet 2013

La mendicité forcée sera plus sévèrement punie

LUXEMBOURG - Un projet de loi sur la traite des êtres humains est en cours de préparation à la Chambre.

En 2011, huit victimes de la traite des êtres humains ont été identifiées au Luxembourg, sept femmes et un enfant, rapporte la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH). Celle-ci précise que, de 2008 à 2010,

dix-sept trafiquants d'êtres humains ont pu être trouvés au Grand-Duché. Ces chiffres, même «modestes», selon la CCDH, attestent de l'existence de l'esclavagisme moderne au Luxembourg, essentiellement pour de la prostitution et du travail forcé.

La CCDH a rendu son avis sur un texte visant à renforcer la lutte contre «une des atteintes les plus graves aux droits fondamentaux», en

transposant une directive européenne. Si la Commission regrette le long délai pour cette transposition, qui aurait dû être effectuée avant avril, elle salue certaines avancées. Ainsi, la mendicité forcée sera, une fois le texte en vigueur, considérée et punie au même titre que du travail forcé. Les enfants obligés de faire la manche sont particulièrement concernés.

La CCDH réclame en outre l'instauration de peines plancher pour les trafiquants d'humains, avec un minimum de 5 ans de prison, voire 10 ans lorsque les victimes sont mineures. Pour ce qui est de l'aide à ces victimes, qui peuvent prétendre à un titre de séjour, la Commission propose l'instauration d'un poste budgétaire spécifique pour leur prise en charge.

Jérôme Wiss

L'essentiel du 26 août 2013

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

Opfer von Menschenhandel besser schützen

Menschenhandel ist ein erträgliches Geschäft. Der jährliche Gewinn aus dem modernen Sklavenhandel weltweit wird der „Internationalen Arbeitsorganisation“ zufolge auf rund 36 Milliarden Dollar geschätzt. Die nationale Menschenrechtskommission veröffentlichte diesen Sommer ihr Gutachten zu einer geplanten Reform, welche die Rechte der Opfer stärken soll.

Die Zahl der Opfer von Menschenhandel wird in der Europäischen Union alljährlich auf 880.000 Menschen geschätzt; weltweit sollen es rund 20 Millionen sein, die quasi ein Sklavendasein fristen.

In Luxemburg konnten 2011 acht Opfer des Menschenhandels ausgemacht werden: sieben Frauen und ein Kind. Zwischen 2008 und 2010 wurden hierzulande sieben Menschenhändler (drei Männer und vier Frauen) verurteilt.

Die meisten Opfer des Menschenhandels werden sexuell ausgebeutet (60 Prozent); 23 Prozent werden als Sklavenarbeiter missbraucht. Zwischen 2008 und 2010 waren 68 Prozent der Opfer Frauen (sie werden vor allem sexuell ausgebeutet), 17 Prozent Männer; der Rest waren Kinder.

Mit dem Gesetzesvorhaben 6562 soll die EU-Direktive bezüglich des Kampfes gegen den Menschenhandel in luxemburgisches Recht umgesetzt werden. Insgesamt gibt die nationale Menschenrechtskommission dem Gesetzesprojekt eine gute Note. Das Vorhaben würde in Sachen Opferschutz weiter gehen, als dies von der europäischen Direktive verlangt wird.

Die Menschenrechtskommission schlägt allerdings vor, das Gesetzesprojekt auf einigen Punkten zu verbessern. Das Gesetzesvorhaben sieht z.B. vor, den Opfern eine Aufenthaltsgenehmigung zu geben, falls sie mit den

Autoritäten zusammenarbeiten. Die CCDH schlägt vor, auf die Bedingung für die Aufenthaltsgenehmigung zu verzichten. Die Kommission befürwortet auch, dass der Staatshaushalt Finanzmittel für Hilfsprogramme für die Opfer von Menschenhandel zur Verfügung stellt.

Sensibilisierung

Prinzipiell müssten alle betroffenen Akteure (Polizei, Richter) eine Ausbildung erhalten, die ihnen die Problematik näher bringt. Auch müsse das breite Publikum mehr über das Thema aufgeklärt werden.

Auf EU-Ebene befürwortet die CCDH eine Direktive zwecks Einfrieren und Beschlagnahmung der Gelder aus dem Menschenhandel. Die Liste der Straftaten im Bereich des Menschenhandels wird übrigens um den Tatbestand der „erzwungenen Bettelei“ erweitert. c.mol.

Tageblatt du 27 août 2013

CCDH: Méi Autonomie an Dignitéit fir eelere Leit an Heemer

An hirem Rapport, proposéiert d'Mënscherechtskommissioun d'Autonomie an d'Dignitéit vun eelere Leit a Fleegeheemer méi an de Mëttelpunkt misst stoen.



De Méindeg de Mien huet d'Mënscherechtskommissioun hire Rapport iwwert d'Rechter vun eelere Leit an Fleegeheemer an Altersheemer virgestallt. Duerch konkret Propose wëlle si d'Autonomie an d'Dignitéit vun dese Leit méi an de Mëttelpunkt réckelen.

Aus dem Rapport geet ganz kloer ervir, dass et nach vill Saachen an diesem Secteur ginn, déi verbessert musse ginn. Wat d'Rechter vun eelere Leit a Fleegeheemer an Altersheemer ugeet, ass viles net reglementéiert, bedauert d'Mënscherechtskommissioun. Et wier net genuch, dass all Heem eng intern Charta hätt, mengt de Président vun der Mënscherechtskommissioun Jean-Paul Lehnens.

Et wier dowéinst wichteg, dass eng autonom Struktur kéint an d'Heemer goen a kurken op sech un d'Reegele gehale gétt. D'Kommissioun kritiséiert och, dass et fir eelere Leit an Heemer dacks net einfach ass eng Plainte ze maachen.

Zu anere Propose gehéiert d'Afëierung vun engem Conseil éthique an all Heem, ähnlech wéi an de Spideeler. En plus wär wichteg eng national Reglementatioun ze schafen, sou de Jean-Claude Leners erklärt. Educateuren an Aide-soignante missten sech och an hiren Ausbildung méi mat de Rechte vun eelere Leit ausenee sette, mengt d'Kommissioun.

An och d'Famillje misst méi Matsproocherecht hunn. Lo wou d'Leit méi al ginn, misst méi iwwert d'Rechter vun eelere Leit an Heemer diskutéiert ginn, mengt de Président vun der Mënscherechtskommissioun. Fir eelere Mënsche géifen nämlech genee déi selwecht Rechte gëllen, wéi fir d'Mënschen alleguer.

De Rapport kann een um Site vun der Mënscherechtskommissioun noliesen.

RTL online du 30 septembre 2013

Stein des Anstoßes

Menschenrechtskommission will Debatte

über die Rechte älterer Menschen

LUXEMBURG Werden die Rechte älterer, pflegebedürftiger Menschen geschützt und welche Rechte stehen ihnen zu? Mit ihrem gestern vorgestellten Bericht über die Rechte von Menschen in Langzeitpflegeeinrichtungen will die Menschenrechtskommission eine Diskussion anstoßen. Fragen, die sich mit Blick auf die demographische Entwicklung zudem in Zukunft häufiger stellen wird. 2012 waren 14 Prozent der Gesamtbevölkerung über 65. Davon lebten etwa 5.000 Menschen in Alters- und Pflegeheimen und wiederum die Hälfte davon war demenzerkrankt. Bis 2050 könnten die Über-65-Jährigen zwischen 22 und 25 Prozent der Bevölkerung darstellen. Dann würden zwischen 15.000 und 20.000 Menschen in Alters- und Pflegeinstitutionen leben.

Unabhängiges Organ gefordert

Einen Anspruch auf Vollständigkeit kann der Bericht der CCDH zwar nicht erheben, doch in den vielen Gesprächen mit dem Familienministerium, der Copas, Erziehern, Pflegern und vielen anderen Beteiligten haben sich bereits etliche Verbesserungsvorschläge ergeben, zum Beispiel die Gründung eines unabhängigen Organs, das in den Häusern eventuelle Mängel in Verbindung mit den Menschenrechten festhalten kann. Eine Charta darüber hinaus könnte es eine nationale Plattform geben, die Richtlinien für freiheitseinschränkende Maßnahmen festhält. Viele Dinge seien nicht geregelt, sagte Jean-Claude Leners, entweder man tue das per Gesetz oder man müsse sich die entsprechenden „guidelines“ geben. Geregelt werden müssten nach Ansicht der CCDH auch der Aufgabenbereich der Sozialpädagogen, denn die anderen Bereiche der Langzeitpflege seien definiert. Komplementär dazu gilt, Menschenrechtsfragen stärker in den Unterricht an den technischen Schulen für Gesundheitsberufe und Sozialpädagogik einzubinden. Ließlich könnte sich Luxemburg auch am INPEA-Netzwerk gegen den Mißbrauch von Senioren beteiligen.

In den Einrichtungen selbst soll es nach dem Beispiel der Krankenhäuser Ethikkomitees geben ebenso wie den Einwohnern und Familienmitglieder ein Mitspracherecht eingeräumt werden kann. Die Menschenrechtskommission sieht darüber hinaus viel Handlungsspielraum bei kleineren alltäglichen Belangen: Das Recht, ein Haustier zu halten, so lange, wie sich darum gekümmert werden kann, die Besuchszeiten zu erweitern sowie eine klare Struktur im Falle von Beschwerden weiterzugeben.

Im Sinne der zentralen Begriffe Autonomie und Würde steht auch die restlichen Punkte: Die Selbstbestimmung aufrechterhalten, wo sie möglich ist oder jedem ermöglichen, seinem Glauben nachzugehen. Zwar würden auch heute schon Zufriedenheitsumfragen gemacht werden, diese von einem außenstehenden Organismen durchführen und öffentlich machen zu lassen, könnte mehr Aufschluss über diesen Aspekt des Pflegesektors geben. Auch im Sinne von Transparenz und „quality management“.

CB

☉ Den vollständigen Bericht gibt es unter tinyurl.com/ccdh-rapport

Lëtzebuurger Journal du 1er octobre 2013

Assurer les droits des personnes âgées fragiles

La Commission consultative des droits de l'Homme publie une étude sur la situation des personnes âgées.

Audrey Somnard

Le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans vivant au Luxembourg en 2012 était de quelque 72 000, soit 14% de la population, constate la Commission consultative des droits de l'Homme (CCDH) dans une étude rendue publique hier. Environ 5 000 personnes vivaient dans des maisons de retraite et de soins, dont presque la moitié avait des maladies dans le domaine de la dé-

mence. En 2050, les plus de 65 ans représenteront entre 22 et 25% de la population, tandis que 15 000 à 20 000 vivront en maison de retraite.

Partant de ces données, la CCDH estime que cette évolution démographique aura des conséquences «sur la manière dont ces personnes âgées passeront la fin de leur vie, donc aussi sur le respect de la dignité et des droits de l'Homme de ces personnes». Parmi les recommandations

avancées par la CCDH afin de garantir la dignité et les droits des personnes âgées fragiles et vulnérables, se trouve en premier lieu la formation des personnels. L'organisation plaide ainsi pour une formation aux droits de l'Homme dans le programme de base des professionnels qui travailleront avec les personnes âgées dans les institutions. De même, la CCDH propose «d'enseigner surtout les aspects théoriques et pratiques sur la maladie la plus représentative (plus de

60% des résidents), à savoir les maladies démentielles».

La CCDH plaide en outre pour la mise en place d'une autorité indépendante pour évaluer les manquements aux droits de l'Homme dont seraient victimes les personnes âgées.

Le Quotidien du 1^{er} octobre 2013

Würde und Autonomie im Alter

Die Menschenrechtskommission verfasst ein Gutachten über die Rechte von Senioren in Pflegeeinrichtungen

„Mit 66 Jahren fängt das Leben an“, heißt es im Lied von Udo Jürgens. Das trifft zurzeit in Luxemburg auf 72 000 Rentner zu. Im Jahre 2050 wird sogar jeder vierte Einwohner über 65 Jahre alt sein und somit statistisch gesehen zu den Senioren zählen. Die längere Lebenserwartung fordert so denn alle Akteure aus Politik und Gesellschaft auf, sich mit der Würde und der Selbstbestimmung im Alter näher zu befassen.

Besonders der Betreuung von älteren Personen in Pflegeeinrichtungen muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, wie aus dem jüngsten Gutachten der Men-

schensrechtskommission (CCDH) hervorgeht. Aus den Gesprächen mit den Trägern von Alten- und Pflegeheimen, Vertretern des Familienministeriums und von Berufsverbänden hat die CCDH eine Reihe Empfehlungen abgeleitet, damit „ältere Menschen ihre Rechte besser beanspruchen können“, sagt der Kommissionsvorsitzende, Jean-Paul Lehnens.

Bei Gedächtnisstörungen und in Demenzfällen sind ältere Menschen besonders auf eine respektvolle Fürsorge der Betreuungskräfte angewiesen. Ob dies immer gewährleistet ist, ist ungewiss. Genaue Statistiken über Verfehlun-

gen oder Misshandlungen konnte die Kommission nicht ausmachen. Die Einrichtungen würden eventuelle Vorfälle meistens selbst regeln. Im Sinne von mehr Transparenz schlägt die CCDH allerdings vor, eine externe Kontrolle einzusetzen. Diese Aufgabe könne z. B. der Ombudsman übernehmen.

Weiter spricht sich die Kommission für eine allgemein gültige Charta aus, welche die Rechte der Senioren in den Einrichtungen zusammenfasst. Es gilt, die grundlegenden Rechte zu wahren, aber auch im alltäglichen Umgang Zeichen zu setzen. Schon im Umgangston mit den Bewohnern der

Einrichtungen müssen Respekt und Höflichkeit sichergestellt sein, erläutert Jean-Paul Lehnens.

Uneingeschränkte Besuchszeiten in den Alten- und Pflegeheimen sowie mehr Mitspracherecht für die Familien sind weitere Aspekte, die das Wohl der betreuten Senioren unterstützen sollen, betont Dr. Jean-Claude Leners, Mitglied der CCDH. Auf nationaler Ebene sollte ein Komitee Anleitungen ausarbeiten, inwiefern freiheitsraubende Maßnahmen wie Bettgitter eingesetzt werden können. Ihr Gutachten hat die Menschenrechtskommission dem Premierminister zugestellt. (BB)

Luxemburger Wort du 1^{er} octobre 2013

Droits des personnes âgées fragiles Dans les institutions de long séjour

On comptait, en 2012 au Luxembourg, 72.000 personnes dites «âgées», c'est-à-dire de 65 ans et plus, soit 14% de la population. De celles-ci, 5.000, dont la moitié présentait des maladies du domaine de la démence, vivaient dans des maisons de retraite et de soins.

On prévoit qu'en 2050, les personnes «âgées» représenteront de 22 à 25% de la population, desquelles 15 à 20.000 vivront dans des institutions de long séjour. C'est ce constat, et les conséquences qui en découleront, qui ont amené la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) à réaliser une étude sur la situation de ces personnes, afin de savoir comment elles vivent, et ce qu'il en est du respect de leur dignité et de

leurs droits, afin de se préparer au mieux à affronter la situation à venir.

C'est ainsi qu'après avoir rencontré tous les acteurs concernés, du ministère de la Famille à l'Association nationale des amicales des maisons de retraite et de soins (ANAMRES) en passant, notamment, par les gestionnaires et le personnel de ces institutions, leurs associations professionnelles respectives, la «Patientevertriebung», ou encore l'AMIPERAS et la «Tutelle a Curatelle Service», la CCDH vient de publier son rapport où elle présente de nombreuses recommandations.

Le CCDH considère qu'au niveau de la formation du personnel, il faudrait accorder une place plus importante aux

droits de l'Homme dans la formation de base, et enseigner, les aspects théoriques et pratiques des maladies démentielles, dont souffrent plus de 60% des résidents à tout le personnel qui s'occupera de ces personnes. Elle estime que si cela se faisait, en contact avec les associations actives dans ce domaine, cela contribuerait à accroître la qualité des cours ou modules à enseigner.

Au niveau des institutions, le CCDH propose un grand nombre de recommandations telles que : l'instauration d'un comité d'éthique et la création d'un comité des résidents et des membres des familles ; la création d'un système de gestion de la qualité ; permettre aux familles d'un résident en situation difficile de séjourner

après de lui ou d'avoir un droit de visite illimité ; permettre à un résident, en mesure de s'en occuper, d'avoir un animal avec lui, etc.

D'autres recommandations sont destinées aux pouvoirs publics, telles que par exemple, la création d'une structure indépendante, à la fois du gestionnaire et du ministère de tutelle, en vue de réaliser des visites d'évaluation d'éventuels manquements en matière de droits de l'Homme ; constitution d'une plate-forme nationale chargée d'élaborer des lignes directrices précises d'application des méthodes de restrictions de libertés (barrières de lit, contentions ponctuelles, portes fermées dans certaines unités, bracelets «anti-fugues», etc.).

Le rapport complet est accessible sur www.ccdh.org. I.P.I

Zeitung vum lëtzebuenger Vollek du 2 octobre 2013

Droits de l'Homme et aînés

La Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) s'est penchée sur les droits des personnes âgées fragiles en institutions de long séjour. Elle en a tiré un rapport circonstancié qui fait de nombreuses recommandations, qui vont de la formation des personnels soignants à la mise en place d'une structure indépendante qui évaluerait les éventuels manquements aux droits de l'homme. «Beaucoup de bonnes pratiques ont pu être rencontrées», indiquent les auteurs du rapport, qui insistent sur une meilleure structuration de l'encadrement. D'après les prévisions statistiques en 2050 le pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus oscillera entre 22 et 25 % de la population. Le nombre de personnes vivant en institution atteindra, lui, entre 15.000 et 20.000.

Jeudi du 4 octobre 2013

Übergreifend

Menschenrechtskommission richtet ihre Prioritäten an die nächste Regierung

CHRISTIAN BLOCK

Es sei voraussichtlich zum letzten Mal in diesem Jahr, dass die Menschenrechtskommission gestern in ihre Büros in der Rue Notre-Dame zum Termin geladen hatte. Zum 31. Dezember diesen Jahres muss die „Commission consultative des Droits de l'Homme“ nämlich ausziehen. Neue Räumlichkeiten hat sie, hauptsächlich aufgrund der eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten für Menschen im Rollstuhl, bislang aber noch nicht gefunden. Das ist zugleich der Aufhänger für eine der Prioritäten, die Präsident Jean-Paul Lehnern gestern an die Adresse des Formateurs der neuen Regierung richtete.

In doppelter Hinsicht: Einerseits fordert die CCDH die Ausweitung des Schutzes für Menschen mit Behinderung auf den Privatsektor, um eine Gleichstellung wie im öffentlichen Sektor herzustellen. Andererseits weist sie damit auf ihren Wunsch nach einem Haus der Menschenrechte hin, unter dessen Dach Organe wie das „Centre pour l'égalité de traitement“ oder das „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ an einem Ort vereint wären. Auf diese Weise könnte die Regierung ihre Unterstützung der Menschenrechte mehr in den Vordergrund rücken.

Stichwort „transversal“

Die Menschenrechte mehr hervorheben: Das ist auch insgesamt ein Stichwort der Prioritäten der CCDH. In der Politik setzt sich die Kommission für eine übergreifende Dimension der Menschenrechte ein. Jedes Ministerium müsse sich mit Menschenrechtsfragen auseinandersetzen, sagte Lehnern. Es heißt auch, den Rechtsstaat und das Gleichheitsprinzip zu respektieren. Im Kontext der Geheimdienstaffären etwa müsse ein

Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Schutz der Vertraulichkeit der Daten einerseits und dem Zugang zu persönlichen Daten andererseits.

Um den Stellenwert der Menschenrechte auch in der Gesellschaft zu verankern, müssten die Menschenrechte bereits ab der Grundschule ein übergreifendes Unterrichtselement sein. Unerlässlich seien sie in der Grundausbildung von Richtern, Polizisten, Funktionären oder für Menschen in Gesundheits- und Erziehungsberufen.

Die CCDH erinnert die zukünftige Regierung auch an das Neutralitätsprinzip und die notwendige Gleichbehandlung der Religionen, die derzeit nicht gewährleistet sei. In allen Bereichen des öffentlichen Lebens müsse der Staat für seine Neutralität garantieren können und die Verfassung auch dahingehend anpassen. Gleichzeitig müsse die Religionsfreiheit respektiert werden.

Auf die CCDH zurückgreifen

Im Bereich der Flüchtlingspolitik bleibt nach Ansicht der CCDH noch viel zu tun. Sicherzustellen, dass die in Luxemburg Schutz beantragenden Personen unter menschenwürdigen Bedingungen leben können, ist eines der wesentlichen Anliegen der Kommission.

Allgemein bedauert die bereits 13 Jahre bestehende Menschenrechtskommission dass es noch immer nicht zum Reflex geworden sei, sie in Menschenrechtsfragen heranzuziehen. Auch müsste, um ihrer beratenden Rolle gerecht zu werden, die Menschenrechtskommission auch auf alle Dokumente zugreifen können. Die Realität aber sei, dass die Anwendung von Gesetzen oft sehr stark von den großherzoglichen „Reglements“ abhängt, die erst im Nachhinein folgen.

Die komplette Stellungnahme der CCDH als PDF unter tinyurl.com/ccdh-formateur

Lëtzebuurger Journal du 15 novembre 2013

La CCDH bientôt SDF?

La Commission consultative des droits de l'Homme, par la voix de son président, Jean-Paul Lehnern, cherche de nouveaux locaux, avec un accès pour les handicapés.

Outre cette question de «relogement», la CCDH a émis différentes revendications en matière de droits de l'Homme à destination du futur gouvernement.

De notre journaliste Claude Damiani

Organe consultatif du gouvernement, qui a pour mission la promotion et la protection des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH est censée quitter ses locaux du 16, rue Notre-Dame, au 31 décembre prochain. D'emblée, son président, Jean-Paul Lehnern, a tenu à souligner une situation en totale inadéquation avec la vocation de l'instance: «Nous ne pouvons concevoir notre fonction de représentation des droits de l'Homme, si nous ne disposons pas de locaux permettant l'accès à des personnes handicapées se déplaçant en chaise roulante.» Précisons que les bureaux de la CCDH se situent au 5^e étage d'un immeuble au centre-ville dont l'ascenseur est quelque peu exigü. En l'espèce, Jean-Paul Lehnern a expliqué avoir reçu plusieurs offres de «relogement» qui ne rencontrent cependant pas le critère recherché. Outre cette question pratique, la CCDH a exprimé diverses priorités à l'intention du futur gouvernement.

➤ Droits de l'Homme absents des négociations

En premier lieu, il s'avérerait que le thème des droits de l'Homme ne trouve aucune résonance au sein des négociations en cours, en vue de la formation d'une

future coalition entre DP, LSAP et déi gréng. Le président Lehnern note en effet «n'avoir jamais rien entendu, au sujet des droits de l'Homme, ressortir des tractations en cours», qui se déroulent à quelques dizaines de mètres des bureaux de la CCDH. «Je ne sais d'ailleurs pas quel groupe de travail est censé traiter la question», lance-t-il encore, un brin perplexe.

Cela étant, il a présenté un cahier de doléances établi à cet effet et porte son espoir sur le fait que «le gouvernement montre, par des mesures concrètes, que les droits de l'Homme sont une préoccupation réelle de tous les ministères, tant dans leurs activités au niveau national, qu'au niveau européen et international.» Dans un souci de visibilité accrue, la CCDH estime qu'un rassemblement, sous un même toit, du Centre pour l'égalité de traitement, de l'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant, du médiateur et d'elle-même, créerait des synergies et offrirait une valeur ajoutée au rayonnement de l'action du gouvernement. Toujours concernant son aspect fonctionnel, la CCDH regrette l'absence de saisines systématiques de la part des gouvernements antérieurs et le manque de communication qui lui permettrait d'exercer sa mission consultative. De même concernant le manque de transparence de l'exécutif, qui ne lui permet pas d'avoir accès aux règlements grand-ducaux.

Sur les questions de fond, la commission souhaite que le gouvernement confère une «dimension

transversale» aux droits de l'Homme; à cet effet, tous les ministères devraient intégrer cette matière dans leur action. Dans le contexte du fichage de personnes par un service de renseignement, allusion faite au SREL, la CCDH prône un texte de loi qui effectuerait un juste dosage entre l'intérêt général de la société et les intérêts de l'individu.

Par ailleurs, les droits économiques et sociaux devraient être considérés comme aussi importants que les droits politiques, d'après le principe de la conférence de Vienne de 1993, selon lequel «les droits de l'Homme sont indivisibles».

Les autres revendications exprimées portent sur l'égalité des sexes, la CCDH notant par exemple la «sous-représentation des femmes dans les négociations de la coalition», mais également sur la neutralité étatique en matière religieuse, la volonté d'inscrire transversalement la matière des droits de l'Homme dans l'enseignement et la formation, la considération accrue des demandeurs de protection internationale déboutés et au sujet des droits de l'enfant. Sur ce dernier point, seuls les jeunes délinquants coupables de «faute grave» devraient intégrer la future unité de sécurité de Dreibern. Mais en attendant que ses revendications ne tombent pas dans l'oreille d'un sourd, la CCDH cherche à élire domicile dans de nouveaux locaux, rappelant ses engagements conformément à la loi du 19 mars 2011 portant sur l'accessibilité des lieux...

Le Quotidien du 15 novembre 2013

„Mehr Einsatz für die Menschenrechte“

CCDH erwartet „mehr als nur Forderungen auf dem Papier“ / Prioritäten für eine neue Regierung

Auch wenn die Lage der Menschenrechte in Luxemburg im internationalen Vergleich recht gut sei, gibt es für die „Commission consultative des droits de l'Homme“ (CCDH) in diesem Bereich noch einige Baustellen. Dazu gehören laut CCDH-Präsident Jean-Paul Lehners vor allem der „Dauerbrenner“ Asylpolitik sowie die Situation von Jugendlichen im Strafvollzug.

Im Rahmen einer Pressekonferenz stellte die Menschenrechtskommission gestern ihre Forderungen an eine neue Regierung vor. Zu den Prioritäten zählt die CCDH die Stärkung des Rechtsstaates und der Grundrechte, die Gleichstellung von Männern und Frauen sowie die soziale Besserstellung von Asylsuchenden. Besonders bei letzterem sieht CCDH-Präsident Leh-

ners großen Verbesserungsbedarf. Es gehe darum, die Grundrechte aller Menschen besser zu gewährleisten und allen Betroffenen ein „menschenswürdiges Leben in unserem Land“ zu ermöglichen.

Darüber hinaus sei es wichtig, insbesondere die Lage der Kinder und Jugendlichen im Blick zu behalten. Viele ausländische Kinder seien zwar gut integriert und würden alles mitbringen, um ein erfolgreiches Leben zu führen. Allerdings seien viele Immigrantenkinder ständig dem sozialen Druck und dem „psychologischen Stress“ einer möglichen Abschiebung ausgesetzt. Hier müsse die Politik noch stärker im Sinne einer globalen menschlichen Solidarität tätig werden, so Lehners. Ebenso müsse endlich eine Reform des Gefäng-

niswesens inklusive der psychiatrischen Anstalten in Angriff genommen werden.

Weitere wichtige Themen, die eine neue Regierung laut CCDH unbedingt als prioritär betrachten müsse, seien die Stärkung der Rechte von behinderten sowie von älteren und pflegebedürftigen Menschen im Land sowie die Garantierung der in der Verfassung verankerten Religionsfreiheit.

Allgemein vermisst die Kommission bei den Koalitionsverhandlungen bisher einen konkreten Diskurs über die Stärkung der Menschenrechte im Land. Menschenrechtspolitik sei nunmal kein eigener politischer Bereich, sondern wirke sich übergreifend auf alle Politikfelder aus, erklärt der CCDH-Präsident. Auf die Frage, was er von der

Positionierung der drei Parteien zu den Menschenrechten halte, sagte Lehners: „Bisher habe ich nichts davon gehört.“ Dass die Frage bei den Verhandlungen bisher keine wirkliche Rolle spielt, sieht er allerdings eher als bittere Kontinuität zu den Vorgängerregierungen. Auch wenn in den Wahlprogrammen oft von Menschenrechten die Rede ist, bedürfe es laut Lehners letztlich „mehr als nur Forderungen auf dem Papier“.

In diesem Sinn fordert die CCDH auch eine bessere Kooperation. Wenn die Regierung und das Parlament die Kommission nicht mit mehr Mitteln ausstatten und besser in ihre Arbeit einbinden würden, sei es für die CCDH „schwierig, unsere Beratungsrolle angemessen auszuüben“. (Cbu)

Luxemburger Wort du 15 novembre 2013

Appell an Gambia: Menschenrechte wahren!

(avt) - Gleich drei Institutionen appellieren an die neue Regierung, Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen und die bestehenden gesetzlichen Regelungen auszubauen: Die „Commission consultative des Droits de l'Homme“ (CCDH), die „Ligue des droits de l'homme (ALOS-LDH) sowie die Ombudsfrau. In seiner Stellungnahme fordert die CCDH die neue Regierung auf, Menschenrechte transversal umzusetzen. Vor dem Hintergrund einer möglichen Überwachung von Personen durch den Srel fordert die Kommission umfassende Transparenz und zweitens ein Gesetz, das einen akzeptablen Kompromiss zwischen dem Schutz der Privatsphäre einzelner und der Zugänglichkeit ihrer Dossiers schafft. Ferner äußert sie sich besorgt zu der mangelnden Beteiligung von Frauen an den Koalitionsverhandlungen. Gemäß den Empfehlungen der UN-Intervention für Gleichstellung (CEDAW) fordert sie, Chancengleichheit gesetzlich zu verankern, damit auch in den Führungsspitzen Parität erreicht wird. Die CCDH erinnert an die Gleichbehandlung von Religionen und fordert eine entsprechende Verfassungsmodifizierung, um die Neutralität des Staates in Religionsangelegenheiten im öffentlichen Dienst zu garantieren. Die Sensibilisierung für Grund- und Menschenrechte als Teil der (Schul-)Ausbildung fordern sowohl LDH als auch CCDH. Letztere verlangt eine soziale Integration von Asylbewerbern wie auch eine öffentliche Debatte und weist auf den hohen psychischen Druck hin, dem gerade Kinder im Asylverfahren ausgesetzt sind. Die LDH fordert die Regierung außerdem dazu auf, Initiativen für ein Ausländerwahlrecht zu ergreifen. Im Bereich des Strafrechts verlangt die LDH eine umfassende Reform, die Schaffung einer doppelten Rechtssprechung sowie, nur als ultima ratio, die Freiheitsverwahrung. Die CCDH fordert im Bereich Kinderrechte eine institutionelle Reform und empfiehlt, die Inhaftierung von Minderjährigen in Schrässig zu unterbinden. Ferner fordert sie im Rahmen der Strafrechtsreform eine institutionelle Trennung von Psychiatrie und Haftanstalt(en). Die Ombudsfrau verlangt, ihre Zuständigkeit für den nationalen Kontrollmechanismus zur Wahrung von Menschenrechten in öffentlichen Einrichtungen, in denen Menschen in ihren Freiheitsrechten eingeschränkt sind, auf private Einrichtungen wie auch auf Krankenhäuser und Schulen auszuweiten. Die CCDH fordert ferner die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung(en) im öffentlichen Dienst und die Herstellung von Barrierefreiheit. Um diese Forderungen institutionell transversal umzusetzen, fordert sie die Einrichtung eines „Hauses für Menschenrechte“, das mehrere nationale Institutionen unter einem Dach vereint, und die Schaffung eines institutionellen Mechanismus, der die Regierung, nationale Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft regelmäßig zu Konsultationen zusammenführt.

WOXX du 15 novembre 2013

Menschenrechtsbeirat an künftige Regierung: Bitte besser machen als die vorherigen!

Der Menschenrechtsbeirat ist seit seiner Gründung bemüht, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Er ist mehr als zufrieden mit dem Echo, das seine Studien und Stellungnahmen in den Medien gefunden hat. Mit den vorherigen Regierungen allerdings hat es weniger gut geklappt, und es wurde gestern die Hoffnung ausgedrückt, das möge sich bei der kommenden deutlich verbessern: sie müsse mit konkreten Maßnahmen zeigen, daß die Menschenrechte eine wirkliche Sorge in allen Ministerien ist – auf nationalem wie auf europäischem und internationalem Plan. Zu neun Grundsatz- und vier Prozedurfragen erging eine Stellungnahme an den Regierungsbildner.

Zunächst soll endlich das Haus der Menschenrechte kommen, in das neben dem Menschenrechtsbeirat auch das Gleichbehandlungszentrum, das Ombudskomitee für die Kinderrechte und die Ombudsperson einziehen. Das ermöglicht Synergien wie stärkere Zusammenarbeit und gibt dem Ganzen eine größere Sichtbarkeit.

Bisher haben es die aufeinanderfolgenden Regierungen verabsäumt, den Menschenrechtsbeirat systematisch um Gutachten zu fragen, wenn objektiv Menschenrechte betroffen waren durch Gesetzesprojekte. Das muß sich ändern, und es müssen alle

Informationen geliefert werden für eine wirksame Beratungsmission.

Dazu ist es wichtig, daß großherzogliche Reglemente, von denen oft der Gesetzesvollzug abhängt, vor Inkrafttreten dem Menschenrechtsbeirat zur Verfügung stehen. Das war zuletzt regelmäßig nicht der Fall.

Neun Grundsatzfragen

Quer durch die gesamte Regierungspolitik müssen der Schutz und die Beförderung der Menschenrechte gehen. Die Regeln des Rechtsstaats und das Legalitätsprinzip müssen immer eingehalten werden. Das gilt ganz besonders auch dann, wenn von einem Geheimdienst Akten angelegt werden: diese heikle Materie muß im neuen Gesetz ein Gleichgewicht zwischen Geheimhaltung und den Rechten der Individuen z.B. beim Zugang zu Informationen über ihr Privatleben finden. Im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise verlangt der Menschenrechtsbeirat eindringlich den Respekt der wirtschaftlichen und sozialen Rechte.

Für den 4. März 2014 wird die Regierung auf die Empfehlungen des Komitees zur Eliminierung der Diskriminierungen gegenüber Frauen eingehen müssen. Die Unterrepräsentation von Frauen in den Verhandlungsdelegationen ist kein gutes Zeichen! Es wird darauf zu achten sein, ei-

ne Gleichheitspolitik nicht nur im Recht, sondern auch in den Fakten zu verwirklichen, die in einer gleichen Vertretung wie in einer gleichen Teilhabe der Geschlechter an privaten und erzieherischen Aufgaben münden. Den Frauen muß Autonomie in ihrem sexuellen und reproduktiven Leben zugestanden werden.

Der Menschenrechtsbeirat erinnert die künftige Regierung an die internationalen Verpflichtungen zum Respekt des Prinzips der Neutralität und der Gleichbehandlung der Religionen durch den Staat, was zur Zeit nicht respektiert wird. Die Verfassung ist so zu ändern, daß das auf allen Gebieten geschieht.

Von der Grundschule bis zu den höchsten Klassen der Sekundarschule, aber auch in der Berufsausbildung und in der Weiterbildung müßten die Menschenrechte quer durch alle Materien eingebaut sein.

Der Verletzlichkeit gewisser Personengruppen wie der Asylbewerber gebührt besonderes Augenmerk gegenüber Angriffen auf ihre Grundrechte. Das gilt auch bei der Zuteilung einer Sozialhilfe. Besonders besorgt ist der Menschenrechtsbeirat zur Lage der abgelehnten Asylbewerber, die nicht in ihre Heimatländer zurückkönnen. Unterstrichen wird die Wichtigkeit einer gesellschaftlichen Integration der Asylbewerber. Vorgeschlagen wird eine öffentliche Debatte über die Integration von Ausländern in die Luxemburger Gesellschaft. Erinnert wird an das Gutachten zur Staatsbürgerschaft, ganz besonders zu den Punkten Aufenthaltsdauer und Sprachentest. Besondere Aufmerksamkeit verdient die besonders schwierige La-

ge von Kindern, die seit Jahren in Luxemburg leben, die eingeschult und sozial integriert sind, aber ständig von einer Zwangsrückführung bedroht bleiben. Sie stehen unter großem psychischen Druck und können so unmöglich Pläne für ihre Zukunft entwickeln.

Bei den Kinderrechten ist darauf zu achten, daß in der Sicherheitseinheit in Dreibern wirklich nur Minderjährige nach schweren Gesetzesverstößen eingesperrt werden, und daß ein für allemal darauf verzichtet wird, Minderjährige im normalen Gefängnis einzusperren. Falls das Gericht die Unterbringung von Minderjährigen außerhalb des Elternhauses anordnet, sollte Schluß damit gemacht werden, daß Polizisten die Kinder zu Hause, in Foyers oder Schulen abholen: das ist institutionalisierte Mißhandlung von Minderjährigen und traumatisiert diese ebenso wie ihre Eltern. Fragen der Unterbringung sind im Respekt der Kinderrechte zu regeln.

Der Menschenrechtsbeirat ist strikt gegen eine psychiatrische Einheit im normalen Gefängnis. Das muß woanders stattfinden!

Der Schutz der Behindertenrechte ist auf den Privatsektor und auf alle Institutionen unabhängig von ihrem Statut auszudehnen, damit es Gleichheit in der Behandlung gegenüber der im öffentlichen Dienst gibt.

Für ältere Menschen in Heimen wird eine von Trägern und Ministerium unabhängige Aufsicht empfohlen. Viel ist also zu tun!

jmj

Zeitung vum lëtzebuenger Vollek du 15 novembre 2013

CCDH La traite des êtres humains

A l'occasion de la Journée internationale des droits de l'Homme la Commission consultative des droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg invite à une conférence de Myria Vassiliadou, coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains, sur le thème Traite des êtres humains dans l'Union euro-

péenne: l'esclavage au XXI^e siècle. Présentation de la Stratégie européenne de lutte contre la traite.

L'Union européenne s'est dotée d'une législation qui permet de punir les criminels, auteurs d'actes de traite des êtres humains, et en même temps de mieux protéger les victimes, souvent des personnes vulnérables. Myria Vassiliadou, coordinatrice européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains, nommée par la Commission européenne, coordonne l'action des institutions, des Etats membres et

de tous ceux qui combattent ce phénomène. Lors de sa conférence à Luxembourg, elle présentera la stratégie européenne articulée autour de 40 mesures concrètes pour tenter de mettre fin ou au moins de ralentir le trafic des êtres humains.

La conférence aura lieu le 10 décembre à 18.30 h à la Cité judiciaire et sera suivie d'une réception.

Inscriptions par tél. au 26 20 28 52, par fax au 26 20 28 55 ou par mail à fabienne.rossler@ccdh.lu.

Tageblatt du 5 décembre 2013

Partie VI : Annexes

Recommandations de l'Examen périodique universel

Extrait du document A/HRC/23/10

II. Conclusions et/recommandations

116. Les recommandations formulées lors du débat et énumérées ci-après ont été examinées par le Luxembourg et recueillent son adhésion:

116.1 Ratifier le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Uruguay);

116.2 Se mettre à jour en ce qui concernait la soumission des rapports aux organes conventionnels (Tchad);

116.3 Prendre des mesures pour garantir que les rapports destinés aux organes conventionnels, notamment le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme, soient soumis en temps voulu (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord);

116.4 Soumettre ses rapports périodiques en retard au Comité des droits de l'homme, au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et au Comité contre la torture afin de faire part de son expérience et des progrès accomplis dans ces domaines (République tchèque);

116.5 Organiser une visite sur place du Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (Biélorussie); 116.6 Poursuivre la révision de la législation relative à la violence intrafamiliale, qui est actuellement débattue par le Parlement (Cuba);

116.7 Punir expressément, par voie de dispositions législatives, les personnes qui pratiquent les mutilations génitales féminines ainsi que les parents ou les titulaires de l'autorité parentale qui consentent à cette pratique (Hongrie);

116.8 Continuer d'approfondir son dialogue avec la société civile et les parties prenantes en vue de mettre en œuvre des politiques et mesures visant à promouvoir les droits des femmes, des enfants et des personnes handicapées, qui sont socialement vulnérables (Bhoutan);

116.9 Poursuivre la mise en œuvre de ses politiques visant à renforcer les droits de l'enfant (Jordanie);

116.10 Continuer de renforcer les droits fondamentaux des femmes (Jordanie);

116.11 Continuer de renforcer les capacités d'agir pour lutter contre la traite des êtres humains, combattre la discrimination et promouvoir l'intégration (Roumanie);

116.12 Poursuivre les consultations avec les nombreuses parties prenantes dans le cadre de la suite donnée au rapport établi à l'issue de l'Examen périodique universel (Cambodge);

116.13 Examiner la possibilité de soumettre un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'Examen périodique universel (Slovénie);

116.14 Poursuivre les efforts de lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Algérie);

116.15 Poursuivre son action visant à combattre toutes les formes de discrimination et d'intolérance, en particulier le racisme et la xénophobie (Turquie);

116.16 Relever l'âge minimum légal du mariage des femmes afin qu'il corresponde à l'âge minimum légal du mariage des hommes (République tchèque);

116.17 Supprimer le délai devant s'écouler avant qu'une veuve ou une femme divorcée puisse se remarier (République tchèque);

116.18 Apporter un soutien actif aux efforts de promotion et de mise en œuvre du droit fondamental universel à l'eau potable et à l'assainissement conformément à la recommandation formulée par le Conseil dans ses diverses résolutions sur la question (Espagne);

116.19 Mettre en place une consultation psychosociale obligatoire pour les mineures avant toute interruption de grossesse (France);

116.20 Poursuivre son action visant à garantir que tous les groupes de la société bénéficient du système d'éducation, quelle que soit leur situation (Indonésie);

116.21 Renforcer les mesures visant à assurer aux enfants étrangers et aux enfants de demandeurs d'asile un accès égal à des services de qualité égale dans le domaine de l'éducation (Monténégro).

117. Les recommandations ci-après recueillent l'adhésion du Luxembourg, qui estime qu'elles ont déjà été mises en œuvre ou sont en voie de l'être:

117.1 Envisager de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Brésil);

117.2 Ratifier la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (Uruguay);

117.3 Reconnaître la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner des communications présentées par des particuliers, pour le compte de ceux-ci ou par d'autres États parties, portant sur des violations des dispositions de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, conformément aux articles 31 et 32 de cet instrument (Uruguay);

117.4 Ratifier la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et, dans le même temps, faire les déclarations prévues aux articles 31 et 32 de cet instrument (France);

117.5 Redoubler d'efforts pour ratifier la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (Argentine);

117.6 Accélérer, dans la mesure du possible, le processus de ratification de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, prévue en principe pour 2014 (Espagne);

117.7 Accélérer le processus de ratification de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (Tunisie);

117.8 Ratifier le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (Thaïlande);

117.9 Ratifier le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Portugal);

117.10 Envisager de signer et/ou de ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Équateur);

117.11 Prendre les mesures voulues pour soumettre ses rapports nationaux au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale en temps voulu (Iran (République islamique d'));

117.12 Revoir sa législation en vue d'adopter une loi criminalisant la prostitution mettant en scène des enfants et la prostitution des enfants, conformément au Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (Uruguay);

117.13 Remédier aux lacunes de la législation sur l'exploitation sexuelle des enfants (Norvège);

117.14 Remédier aux lacunes de la législation luxembourgeoise sur l'exploitation sexuelle des enfants, notamment l'absence dans celle-ci de définition claire de la pornographie mettant en scène des enfants et de la prostitution des enfants (Canada);

117.15 Prendre les mesures nécessaires pour adapter son système d'asile aux nouvelles prescriptions en matière de protection internationale (Mexique);

117.16 Prendre les mesures nécessaires pour que toutes les personnes nées au Luxembourg obtiennent une nationalité lorsque dans le cas contraire elles deviendraient apatrides, quel que soit le statut de leurs parents au regard de la législation sur l'immigration (Mexique);

117.17 Actualiser le Plan d'action contre l'exploitation sexuelle des enfants de 1996 et veiller à sa mise en œuvre effective, notamment à son suivi et son évaluation (Hongrie);

117.18 Promouvoir plus avant l'éducation et la formation dans le domaine des droits de l'homme (Népal);

117.19 Porter la proportion du produit intérieur brut consacrée à l'aide publique au développement à 0,7 %, conformément aux engagements pris sur le plan international (Bangladesh);

117.20 Maintenir la proportion du produit intérieur brut consacrée à l'aide publique au développement au niveau convenu au niveau international, soit 0,7 % (Égypte).

118. Les recommandations ci-après seront examinées par le Luxembourg, qui y répondra en temps voulu, et au plus tard à la vingt-troisième session du Conseil des droits de l'homme, en juin 2013:

- 118.1 Accélérer l'examen de la question de l'opportunité d'adhérer à la Convention (no 189) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques (2011) (Philippines);
- 118.2 Envisager de revoir sa déclaration concernant le paragraphe 2) de l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Égypte);
- 118.3 Retirer l'ensemble de ses réserves à la Convention relative aux droits de l'enfant (Slovaquie);
- 118.4 Faire figurer le changement de sexe au nombre des motifs de protection prévus par la législation nationale réprimant la discrimination (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord);
- 118.5 Instaurer une procédure officielle en vue de mieux s'acquitter de l'obligation qu'a l'État de protéger les apatrides, conformément à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Guatemala);
- 118.6 S'employer à consacrer dans la législation la bonne pratique suivie actuellement consistant à ne pas placer de mineurs non accompagnés en rétention (État de Palestine);
- 118.7 Tenir compte de la recommandation de la Commission consultative des droits de l'homme tendant à ce que soit mise en place une formation aux droits de l'homme obligatoire à l'intention des fonctionnaires et des agents publics (Slovénie);
- 118.8 Mettre en place un programme d'action visant à dispenser une éducation sexuelle à tous à partir de l'école primaire (Slovénie);
- 118.9 Prendre en considération les recommandations concernant la question de l'égalité des sexes formulées au cours du deuxième Examen périodique universel dont il fait l'objet et les intégrer dans son Plan d'action national d'égalité des femmes et des hommes (Nicaragua);
- 118.10 Poursuivre l'action constructive menée pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes en accélérant la mise en œuvre de ses programmes volontaires tendant à augmenter le nombre de femmes dans les organes de prise de décisions (Rwanda);
- 118.11 Renforcer les mesures visant à combattre la discrimination à l'égard des femmes et des enfants, en particulier celles et ceux qui appartiennent à des groupes vulnérables et des minorités (Algérie);
- 118.12 Veiller à ce que les lois en vigueur qui interdisent la discrimination fondée sur le sexe soient dûment appliquées et respectées, et renforcer, par l'application et le respect effectifs de ces lois, les efforts visant à réduire l'écart de salaire actuel entre les femmes et les hommes (États-Unis d'Amérique);
- 118.13 S'employer à remédier aux inégalités persistantes entre les femmes et les hommes sur le marché du travail (Burundi);
- 118.14 Poursuivre les efforts visant à remédier aux inégalités en matière d'emploi liées à la nationalité (Sri Lanka);
- 118.15 Mener des campagnes d'information afin de prévenir les actes à caractère raciste et xénophobe (Costa Rica);
- 118.16 Intensifier la lutte contre le racisme (Bangladesh);
- 118.17 Renforcer les efforts de lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie, engager vivement les hauts fonctionnaires à prendre clairement position contre ces fléaux et prendre les mesures voulues pour accélérer la mise en œuvre de la loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers (Tunisie);
- 118.18 Renforcer les mesures adaptées et à long terme qui ont été prises pour lutter contre toutes les formes de discrimination et d'intolérance et contre la traite des personnes, en particulier les mesures ciblant les groupes vulnérables (Viet Nam);
- 118.19 Poursuivre les efforts déployés pour garantir que toutes les communautés religieuses soient traitées sans discrimination aucune (Maroc);
- 118.20 Poursuivre la lutte contre la discrimination en renforçant les mécanismes nationaux (Népal);
- 118.21 Renforcer la lutte contre toutes les formes de discrimination et les autres formes apparentées d'intolérance (Cuba);

118.22 Prendre des mesures juridiques pour combattre les actes inspirés par le racisme, la xénophobie et l'islamophobie et les manifestations de ces phénomènes (Iran (République islamique d'));

118.23 Prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre toutes les formes de discrimination raciale et de xénophobie (Koweït);

118.24 Poursuivre les efforts de lutte contre la discrimination et l'intolérance (Malaisie);

118.25 Mener des campagnes d'information visant à familiariser le public et les membres des groupes minoritaires avec la législation relative à la discrimination raciale (Malaisie);

118.26 Poursuivre son action visant à prévenir et à éliminer toutes les formes de violence contre les femmes (Sénégal);

118.27 Poursuivre l'action visant à mettre un terme à l'exploitation des enfants par la prostitution et la traite, et renforcer les mesures de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence intrafamiliale (Libye);

118.28 Poursuivre les efforts entrepris pour lutter contre la traite des personnes (Argentine);

118.29 Poursuivre l'action visant à mettre un terme à la violence sexuelle contre les enfants et l'exploitation sexuelle de ceux-ci, en particulier les enfants demandeurs d'asile non accompagnés (Sri Lanka);

118.30 Prendre des mesures efficaces pour lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants et contrer l'augmentation de la prostitution des enfants (Biélorus);

118.31 Renforcer les mesures de prévention et de répression de la traite et continuer de fournir des services d'aide aux victimes, en particulier les femmes et les enfants (Australie);

118.32 Intensifier les efforts visant à lutter de manière globale contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle, en particulier des femmes et des enfants (Cambodge);

118.33 Renforcer ses politiques nationales visant à lutter contre l'exploitation sexuelle et la traite des êtres humains (Chypre);

118.34 Mettre en œuvre les dispositions de la loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains (Canada);

118.35 Renforcer les stratégies visant à lutter contre la traite des femmes, en particulier celles ayant trait au commerce du sexe (Saint-Siège);

118.36 Prendre des mesures efficaces pour mettre en œuvre le Plan d'action national adopté en 1996 pour combattre et prévenir la prostitution des enfants, la pornographie mettant en scène des enfants et la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle (Iran (République islamique d'));

118.37 Développer les installations pénitentiaires afin de réduire la surpopulation carcérale et se doter de la capacité d'accueil nécessaire pour appliquer les peines d'emprisonnement (États-Unis d'Amérique);

118.38 Poursuivre ses efforts visant à réduire la surpopulation carcérale et à remédier aux conditions insalubres dans les lieux de détention et, à cet égard, doter le service pénitentiaire des ressources financières nécessaires (Maroc);

118.39 Prendre des mesures pour réduire autant que possible le temps de rétention des étrangers sous le coup d'un arrêté d'expulsion (Norvège);

118.40 Poursuivre les efforts visant à améliorer les conditions de détention des mineurs et, en particulier, mettre en place le plus rapidement possible l'Unité de sécurité pour jeunes délinquants du Centre socioéducatif de l'État à Dreieck (France);

118.41 Prévoir des mesures de substitution à la rétention des migrants (Togo);

118.42 Interdire la rétention de migrants mineurs en toutes circonstances (Togo);

118.43 Poursuivre énergiquement les trafiquants et faire exécuter les peines d'emprisonnement auxquelles ils sont condamnés, et faciliter les efforts en matière de poursuites en achevant la mise en place de la loi de mars 2009 relative à la protection (États-Unis d'Amérique);

118.44 Veiller à ce que les regroupements familiaux se fassent sans retard excessif (Bangladesh);

118.45 Renforcer les stratégies de réinsertion sociale et familiale des mineurs détenus dans la section disciplinaire pour mineurs du Centre pénitentiaire de Luxembourg (Saint-Siège);

118.46 Adopter le projet de loi relative au mariage des personnes de même sexe et l'appliquer pleinement (Pays-Bas);

118.47 Mener à terme les discussions engagées en vue de conclure un accord avec la communauté musulmane du Luxembourg, comme cela a été fait pour les autres religions (Koweït);

118.48 Intensifier le dialogue avec les minorités religieuses en vue de promouvoir une meilleure compréhension de ce que sont la coexistence pacifique et la tolérance religieuse (Libye);

118.49 Prendre de nouvelles mesures pour remédier aux inégalités en matière de possibilités d'emploi et de protection sociale (Chine);

118.50 Renforcer les mesures visant à assurer une plus grande égalité dans le domaine de l'emploi, en particulier aux étrangers (Libye);

118.51 Étudier la possibilité de mettre en place des programmes visant à faciliter l'accès des migrants à des services sociaux de base et à leur assurer des conditions de travail équitables (Philippines);

118.52 Renforcer ses efforts de lutte contre le racisme, l'intolérance et la discrimination par la sensibilisation, l'information, l'éducation et des campagnes complémentaires s'adressant à l'ensemble de la société, et adopter des mesures efficaces pour lutter contre le chômage des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile (Équateur);

118.53 Veiller à ce que les ressortissants étrangers qui résident au Luxembourg bénéficient pleinement de prestations sociales, au même titre que les citoyens luxembourgeois (Burundi);

118.54 Envisager d'adopter un programme structurel de réinstallation des demandeurs d'asile (Pologne);

118.55 Renforcer ses stratégies visant à faire respecter la vie de la conception à la mort naturelle (Saint-Siège);

118.56 Envisager de mettre en place un système de centres d'accueil dans lesquels les demandeurs d'emploi ayant de graves problèmes de santé ou un handicap bénéficieraient de la présence d'un personnel spécialisé (Pologne);

118.57 Tenir davantage compte des souhaits de l'enfant concernant la poursuite de ses études après le cycle d'enseignement de base (Cap-Vert);

118.58 Développer plus avant l'approche multilingue, dans le cadre de laquelle les enfants de langue étrangère peuvent rester en contact avec leur langue maternelle tout en apprenant le luxembourgeois, le français et l'allemand (Portugal);

118.59 Mettre en œuvre le Plan d'action national en faveur des personnes handicapées (Iran (République islamique d'));

118.60 Renforcer le Plan d'action national en faveur des personnes handicapées afin que celles-ci aient progressivement accès à un plus large éventail de services et acquièrent ainsi une plus grande indépendance (Costa Rica);

118.61 Mettre en place des politiques relatives à l'accessibilité par les personnes handicapées en vue de permettre à ces personnes de participer plus activement à la vie de la société, y compris sur le marché du travail (Canada);

118.62 Revoir les projets de loi portant réforme de l'enseignement primaire de 2009 de manière que les établissements d'enseignement ordinaires puissent mieux satisfaire les besoins des élèves handicapés (Slovaquie);

118.63 Veiller à ce que toutes les victimes de traite, quel que soit leur statut au regard de la législation sur l'immigration, aient accès à des programmes de prise en charge, de réadaptation et d'assistance (Mexique);

118.64 Promouvoir des mesures visant à protéger et à soutenir l'institution de la famille (Biélorus);

118.65 Assurer la protection des réfugiés et des migrants et de leur famille conformément aux normes internationales (Biélorus);

118.66 Prendre les mesures nécessaires pour que les demandeurs d'asile bénéficient de l'appui voulu dans les centres d'hébergement temporaire des étrangers et inscrire dans la loi la bonne pratique actuellement suivie consistant à placer les mineurs non accompagnés et les personnes en situation de vulnérabilité en régime ouvert, comme le recommande le HCDH (Espagne);

118.67 Prendre les mesures nécessaires pour éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des immigrés et intensifier les efforts visant à réduire le taux d'échec scolaire au sein de cette population, en particulier en créant deux filières d'enseignement, l'une en français et autres langues romanes et l'autre en langues germaniques (Espagne);

118.68 Continuer de renforcer les structures institutionnelles et les mesures d'appui en vue de satisfaire les besoins des groupes en situation de vulnérabilité (Chili);

118.69 Continuer de combattre la discrimination exercée contre les minorités (Argentine);

118.70 Envisager de mobiliser des ressources, notamment humaines, suffisantes pour faire face au problème posé par le nombre croissant de demandes d'asile, dans le cadre des efforts visant à améliorer la procédure d'accueil des migrants et des demandeurs d'asile et d'examen de leur situation (Thaïlande);

118.71 Prendre les mesures nécessaires pour garantir la jouissance des droits fondamentaux aux migrants et aux demandeurs d'emploi (Iran (République islamique d'));

118.72 Prendre toutes les mesures nécessaires pour accélérer la mise en œuvre de la loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers (Monténégro);

118.73 Continuer de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner une bonne image générale des réfugiés et des demandeurs d'asile (État de Palestine);

118.74 Prendre les mesures voulues pour accélérer la mise en œuvre de la loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers (Togo);

118.75 Étudier la possibilité d'accroître le taux d'acceptation des demandes d'asile et réduire les obstacles d'ordre administratif et réglementaire qui empêchent d'accepter un plus grand nombre de demandes d'asile; envisager d'accepter un plus grand nombre de demandes de réinstallation solidaire émanant de réfugiés reconnus comme tels, en particulier de réfugiés provenant de pays du Sud (Équateur);

118.76 Continuer de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Sri Lanka).

119. Le Luxembourg a pris note des recommandations ci-après:

119.1 Envisager de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Cambodge, Indonésie, Sri Lanka, Turquie);

119.2 Ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Biélorus, Cap-Vert, Chili, Égypte, Guatemala);

119.3 Accélérer l'examen de la possibilité d'adhérer à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Philippines);

119.4 Envisager de signer et/ou de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Équateur).

120. Toutes les conclusions et recommandations figurant dans le présent rapport reflètent la position de l'État ou des États les ayant formulées, ou de l'État examiné. Elles ne sauraient être considérées comme ayant été approuvées par le Groupe de travail dans son ensemble.

III. Engagements exprimés par l'État examiné

121. Le Luxembourg s'engage à présenter un rapport intermédiaire sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'Examen périodique universel mené par le Conseil des droits de l'homme en 2015.

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 180

10 décembre 2008

S o m m a i r e

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

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

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

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

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

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 22 octobre 2008 et celle du Conseil d'Etat du 11 novembre 2008 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

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

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

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

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

(3) La Commission a son siège à Luxembourg.

Art. 2. Modalités de la saisine de la Commission

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 2 – Composition de la Commission

Art. 4. Membres de la Commission

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

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

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

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

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

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

(2) Le président coordonne les travaux de la Commission et la représente.

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

Art. 6. Assemblée plénière

(1) L'assemblée plénière réunit tous les membres de la Commission. Elle prend ses décisions à la majorité absolue des membres ayant droit de vote. Le vote par procuration est permis. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

(2) L'assemblée plénière se réunit au moins six fois par an. Elle est convoquée et dirigée par le président de la Commission ou, en son absence, par un des vice-présidents.

(3) Le président ou, en son absence, un des vice-présidents de la Commission convoque et préside les assemblées plénières et propose l'ordre du jour.

(4) Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la Protection des Données, le président du Collège du Centre pour l'Égalité de Traitement et le président de «l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» sont invités aux assemblées plénières de la Commission. Ils assistent aux réunions de l'assemblée plénière avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.

(5) Les réunions de l'assemblée plénière ne sont pas publiques. Ses débats sont confidentiels.

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

(1) Les avis, communiqués, études, prises de position et recommandations de la Commission doivent être adoptés par l'assemblée plénière. Ils sont le produit d'un débat pluraliste et établissent des positions dûment documentées et argumentées. Ils peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire à laquelle se rallient au moins trois des membres de la Commission.

(2) Les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission sont rendus publics après leur communication au Gouvernement.

(3) Le Gouvernement transmet les avis de la Commission relatifs à des projets ou propositions de loi à la Chambre des Députés et au Conseil d'État.

Art. 8. Groupes de travail et experts

(1) Des groupes de travail relatifs à une problématique spécifique peuvent être institués sur décision de l'assemblée plénière.

(2) La Commission et, le cas échéant, ses groupes de travail peuvent avoir recours à des experts auxquels seront confiés des missions ponctuelles d'information et de consultation.

(3) Les réunions des groupes de travail ne sont pas publiques. Leurs débats sont confidentiels.

Art. 9. Règlement d'ordre intérieur

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

Art. 10. Rapport d'activités

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

Chapitre 4 – Dispositions financières

Art. 11. Dispositions financières

(1) Les frais de fonctionnement de la Commission sont à charge du budget de l'État. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le secrétariat de la Commission est assuré par des employés de l'État.

(2) Les membres de la Commission ont droit à une indemnité pour leur participation aux réunions des assemblées plénières ou groupes de travail, qui est fixée par règlement grand-ducal.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

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

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

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

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

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

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

Arrêtons:

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

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

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

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

Le Ministre du Trésor et du Budget,
Luc Frieden

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

Dépôt : Mme Lydie Err

22.10.2008

PL 5882



1

Motion

La Chambre des Députés

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

- Insistant que la Commission des Droits de l'Homme puisse développer pleinement ses potentialités

Invite le Gouvernement

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

C

ERR

B. F. ...

A. Glesener

... ..

*M. P. ...
F. DRAZ*

*W. ...
CARLO WARNER*



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.

LEA

Bfuyt

M. Glesener

[Signature]

M. J. B. 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 2010, modifié le 12 juillet 2011, le 31
janvier 2012 et le 17 juillet 2012)*

Table des matières :

- Art. 1: Mission de la CCDH
- Art. 2: Composition de la CCDH
 - 2.1: Statut et mandat des membres
 - 2.2: Présidence
- Art. 3: Fonctionnement de la CCDH
 - 3.1: Secrétariat
 - 3.2: Assemblée plénière
 - 3.3: Avis, publications
 - 3.4: Groupes de travail
 - 3.5: Dispositions financières
 - 3.6: Rapport d'activités
 - 3.7: Règlement d'ordre intérieur

Art. 1: Mission de la CCDH

1.1 La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après « la CCDH », a comme mission de veiller au respect des droits de l'Homme dans une société pluraliste en accord avec l'article 1er de la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH et des principes de Paris, Résolution CDH mars 1992/54 et Résolution AG ONU A/RES748/134 de décembre 1993. Au sein de la CCDH, les membres travaillent dans un esprit d'ouverture, d'impartialité et de tolérance. L'objectif de leurs avis et publications est de contribuer ainsi de manière constructive et démocratique, au dialogue culturel, social et politique.

Art. 2: Composition de la CCDH

2.1: Statut des membres

2.1.1 : La désignation et la nomination des membres s'effectuent selon la procédure définie par le règlement du Gouvernement en conseil du 28 octobre 2009 et en accord avec les principes de Paris, Résolution CDH mars 1992/54 et Résolution AG ONU A/RES/48/134 de décembre 1993.

2.1.2 : La CCDH estime appropriée une représentation équilibrée de femmes et d'hommes.

2.1.3 : Les membres de la CCDH sont tenus à un devoir de confidentialité. Les débats, votes et documents de travail, pour l'ensemble des travaux, sont strictement confidentiels, à l'égard de toutes personnes, institutions ou autorités étrangères à la CCDH. Cela vaut en particulier pour les avis élaborés par la CCDH, qui restent confidentiels jusqu'au moment de leur publication.

2.1.4 : Chaque membre participe à la CCDH en son nom propre et ne représente, en son sein aucun employeur, aucune institution, organisation ou autorité.

2.1.5 : Chaque membre de la CCDH veille

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

- à s'impliquer dans les activités et travaux de la CCDH.

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

- à ne pas adopter de comportements, à ne pas tenir de discours, à ne pas publier des propos, à ne pas commettre intentionnellement sur le territoire national ou à l'étranger des actes graves qui nuiraient aux missions exercées et aux principes défendus par la CCDH,

- à ne pas s'engager ni s'exprimer au nom de la CCDH sans mandat de l'assemblée plénière,

- à ne pas porter préjudice à l'honneur et à la compétence de la CCDH ou d'un de ses membres, ni publiquement, ni au sein de la CCDH,

2.1.6 : En cas de manquement supposé par un membre à l'une des obligations mentionnées au présent règlement, la présidence convoque le membre pour l'entendre et, le cas échéant,

lui rappeler les termes de ses engagements. Une solution destinée à faire cesser le ou les manquements est recherchée.

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

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

Le courrier précise les griefs reprochés. Il indique aussi qu'une décision de proposition de révocation peut être prise à son encontre, même en son absence. Il invite le membre à fournir par écrit ses observations sur les griefs reprochés et la procédure envisagée.

Après débat contradictoire en assemblée plénière avec le membre dont la révocation est envisagée ou en son absence, après avoir été dûment convoqué, l'assemblée plénière peut adopter la proposition de révocation, à bulletin secret et à la majorité des trois-quarts des membres présents ou représentés.

La décision de proposition de révocation, assortie des observations écrites du membre concerné, est notifiée par courrier recommandé au Gouvernement.

2.2. Présidence

2.2.1 : La présidence se compose du /de la /président-e et de deux vice- président-e-s. Le/la vice-président-e, le/la plus ancien-ne en fonction, remplace le/la président-e dans ses fonctions en cas d'empêchement.

Le/la président-e ou un des vice-président-e-s

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

2.2.2 : La présidence se réunit en bureau de la CCDH. Elle est assistée, avec voix consultative, du/de la secrétaire général-e. Elle fait le bilan de l'assemblée plénière antérieure et prépare l'assemblée plénière suivante. Elle fixe les ordres du jour des assemblées plénières, propose un calendrier de réunions annuel et un programme de travail annuel, examine les comptes de l'année ainsi que les demandes budgétaires pour l'exercice suivant, présentés par le/la secrétaire général-e.

2.2.3 : La présidence analyse les cas de défaillance ou d'empêchement des membres.

Art. 3: Fonctionnement de la CCDH

3.1: Secrétariat

3.1.1 : Le secrétariat, placé sous l'autorité de la présidence, est dirigé par le/la secrétaire général-e.

Il/Elle

- assiste aux assemblées plénières et aux réunions des groupes de travail,
- est chargé-e de la gestion administrative et financière de la CCDH,
- assure le suivi des travaux administratifs,
- veille à mettre à la disposition des membres la documentation nécessaire pour la réalisation des travaux,
- gère les sites internet et intranet mis à disposition de tous les membres de la CCDH pour des fins d'information directe et transparente sur toutes les activités de la CCDH.
- est responsable des publications de la CCDH,
- peut être mandaté-e pour représenter la CCDH comme la présidence.

3.1.2 : Les procédures à adopter par l'assemblée plénière et concernant les diverses activités au sein de la CCDH seront décrites dans le guide des procédures annexé au règlement d'ordre intérieur. Les procédures sont à respecter par les membres et le personnel de la CCDH.

3.2: Assemblée plénière

3.2.1 : L'assemblée plénière est l'organe principal de la CCDH. Elle est composée de tous les membres présents et/ou représentés et du/de la secrétaire général-e respectivement d'un remplaçant en cas d'empêchement.

3.2.2 : A l'exception de la gestion des affaires courantes qui est assurée par la présidence avec le secrétariat et des cas d'urgence, toutes les décisions de la CCDH doivent obligatoirement être prises par l'assemblée plénière.

3.2.3 : L'assemblée plénière se réunit sur convocation de la présidence ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres. La présidence peut, si elle le juge utile, convoquer une assemblée plénière extraordinaire.

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

3.2.5 : Les membres de la CCDH doivent, en cas d'empêchement à leur présence à une assemblée plénière, en informer préalablement la présidence ou le secrétariat.

3.2.6 : En cas d'absence, tout membre peut transmettre une procuration de vote à un autre membre votant (1^{er}) de la CCDH. Afin d'éviter la perte de vote en cas d'absence de cet autre membre votant, le membre empêché peut indiquer les noms de 2 membres (1^{er} et 2^e) détenant sa procuration. Les procurations sont remises au secrétariat. Un membre votant ne peut être porteur que d'une seule procuration.

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

3.2.8 : L'assemblée plénière adopte son ordre du jour, sur proposition de la présidence, au début de chaque séance. Les membres présents et/ou représentés peuvent proposer au

vote un changement de l'ordre du jour ou introduire une question urgente à traiter séance tenante.

3.2.9 : La présidence veille à ce que tous les membres de la CCDH puissent s'exprimer et à ce que le temps de parole soit équitablement réparti. La durée des assemblées plénières peut varier suivant l'ordre du jour.

3.2.10 : Les membres de la CCDH ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect. Le membre qui risque d'avoir un conflit d'intérêt en relation avec un élément discuté au sein de l'assemblée plénière, est tenu d'en prévenir la présidence au préalable et de faire mentionner cette déclaration au rapport. Alors qu'il peut faire une déclaration générale relative à cet élément avant la délibération, il ne peut prendre part ni à cette délibération ni à un vote relatif à cet élément.

3.2.11 : Le rapport des séances est tenu par le secrétariat. Il indique le nom des membres présents, absents (avec ou sans excuse), les questions traitées et les conclusions, voire les décisions adoptées. Le rapport adopté est signé par la présidence et le secrétariat. Le rapport résume le débat et contient une liste encadrée des décisions prises. Le rapport de la séance précédente est communiqué aux membres en même temps que la convocation pour la séance suivante et soumis à leur approbation au début de cette séance. Tout membre a le droit de contester le contenu du rapport. Si les réclamations sont considérées comme fondées par la majorité des membres présents ou représentés, le secrétariat est chargé de présenter, séance tenante ou, au plus tard, pour la séance suivante, un texte remanié conforme à la décision de la CCDH.

3.3: Communications

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

3.3.2 : Lorsqu'un évènement avéré, grave et actuel, nécessite une intervention immédiate de la CCDH sans qu'une assemblée plénière puisse être convoquée en temps utile, tout membre peut soumettre un projet d'intervention au vote à distance via message électronique par l'intermédiaire du secrétariat en vue de charger la présidence de
-recommander au ministre compétent de surseoir provisoirement à l'exécution d'une pratique ou d'une décision dans l'attente d'une prise de position de la part de la CCDH,
-rappeler publiquement les principes généraux des droits de l'Homme applicables en la matière.

Le délai d'expression des votes est fixé par le secrétariat. La présidence diffusera le texte s'il est adopté à la majorité absolue des membres de la CCDH.

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

3.3.3 Si l'avis est validé par l'assemblée plénière, le secrétariat envoie l'avis au Premier Ministre.

En cas de non validation, le groupe de travail est invité à faire une reformulation du texte sur base des critiques et des propositions de reformulation adjointes. L'avis reformulé est remis pour validation à l'assemblée plénière. Si l'adoption d'un avis s'avère urgente, il est soumis au vote électronique par l'assemblée plénière avec une procédure de silence fixée par le secrétariat.

Si l'avis est refusé par la majorité des membres, avec précision des motifs de refus, le projet est classé.

3.3.4: En dehors de la procédure indiquée au point 3.3.2., si trois membres au moins se mettent d'accord pour formuler une prise de position minoritaire, ils doivent la communiquer à la présidence au plus tard trois jours après l'adoption de l'avis par l'assemblée plénière. La prise de position minoritaire signée sera communiquée à tous les membres avant d'être annexée à l'avis et publiée selon les mêmes modalités.

3.3.5 La CCDH communique avec l'extérieur par voie de conférences de presse ou tout autre moyen. Dans ce cadre, il y a moyen de faire embargo.

3.4: Groupes de travail

3.4.1 : Un groupe de travail est composé d'au moins trois membres.

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

3.4.3 : La CCDH et les groupes de travail fixent en commun leur calendrier de réunions. Ce calendrier des réunions de travail peut être modifié en cas de non - disponibilité imprévue d'un ou de plusieurs membres. Dans ce cas, le secrétariat fait un communiqué par voie électronique de la mise à jour du calendrier. Les groupes de travail élisent en leur sein un membre présidant le groupe de travail.

3.5: Dispositions financières

3.5.1 : Pour l'accomplissement de sa mission, la CCDH gère librement les crédits nécessaires inscrits au budget des services du Premier Ministre.

3.5.2 : Toute dépense supérieure à 1000 € doit être approuvée par l'assemblée plénière.

3.6: Rapport d'activités

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

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

3.7: Règlement d'ordre intérieur

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

3.7.2 : Un exemplaire du règlement d'ordre intérieur est remis à chaque membre présent et/ou représenté de la CCDH.



Le Gouvernement en Conseil,

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

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

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

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

Arrête :

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

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

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

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

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

Luxembourg, le

Les membres du Gouvernement,

PRINCIPES DE PARIS

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

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

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

A. Compétences et attributions

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

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

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

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

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

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

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :

- Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;
- Des courants de pensées philosophiques et religieux;

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

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

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

C. Modalités de fonctionnement

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

1. Examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant;

2. Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence;

3. S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations; 4. Se réunir sur une base régulière et autant que de besoin en présence de tous ses membres régulièrement convoqués;

5. Constituer en son sein en tant que de besoin des groupes de travail et se doter de sections locales ou régionales pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions;

6. Entretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme (notamment ombudsmen, médiateurs, ou d'autres organes similaires);

7. Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer des rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la protection et la promotion des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

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

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.

