



RAPPORT D'ACTIVITES 2017

**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>	<i>7</i>
<i>Partie I : Les droits humains déclinés</i>	<i>9</i>
<i>Partie II : Les activités de la CCDH en 2017</i>	<i>13</i>
1. Avis de la CCDH	15
2. Activités de sensibilisation et de promotion des droits de l'Homme	16
3. La CCDH en tant que Rapporteur national sur la traite des êtres humains 20	
4. La CCDH en tant que mécanisme national de promotion et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.....	33
5. Echanges avec des acteurs de défense des droits de l'Homme	38
6. Activités internationales de la CCDH	39
<i>Partie III : La CCDH.....</i>	<i>41</i>
1. Composition de la CCDH en 2017	43
2. Structure de la CCDH.....	44
3. Organisation et fonctionnement	44
4. Communication	45
<i>Partie IV: Annexes</i>	<i>47</i>
1. Avis de la CCDH	49
2. Législation	113

Avant-propos du Président

Nous fêtons en 2018 le 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Ce texte fondateur et emblématique fait suite aux destructions et aux horreurs commises durant la 2nde guerre mondiale et a voulu créer les conditions pour éviter que nos sociétés ne se laissent entraîner encore une fois sur la pente glissante des folies meurtrières qui ont porté aux ravages et déshumanisations qui ont endeuillés le monde. Aujourd'hui les atteintes aux droits de l'Homme restent tout aussi nombreuses. Nous sommes en droit de nous demander ce qu'il reste de la valeur de ce texte quand on voit ce qui se passe dans le monde. Des guerres, la torture, la vente d'esclaves, l'emprisonnement de journalistes et de défenseurs de droits humains, des viols systématiques, des meurtres qui parfois touchent des communautés entières. Tout cela est commis par des politiciens véreux ou alors bien installés dans leur fauteuil maniant avec verve et compétences leur communication aux médias, sous notre regard tantôt innocent, ou alors condescendant, choqué, ébahi, indifférent, ... ! « Combien de fois peut-on tourner la tête en disant qu'on n'a rien vu, chantait Bob Dylan dans « *Blowing in the wind* ».

Tout l'éventail des crimes possibles et imaginables contre l'humanité remplissent des pages et des pages de nos journaux et cela semble s'emballer un peu partout ...! Je garde le sentiment que la planète s'est enflammée et que nous observons comment ces feux détruisent des êtres humains. A cela s'ajoute que la destruction de notre milieu de vie atteint les populations les plus pauvres. Comme le disait Hubert Reeves : « les êtres humains se sont engagés dans un combat contre la nature et ils ont toutes les chances de l'emporter ce qui va entraîner leur disparition ».

Il n'y a pas d'alternative à l'espoir ! Valentine Zuber, historienne des droits de l'Homme, écrit que « la philosophie qui sous-tend les droits de l'Homme contemporains s'inscrit tout d'abord dans une relativisation inédite de la souveraineté des Etats au nom du principe supérieur de l'égalité et l'indivisible dignité de tout homme, cette fois-ci garantie par une justice à portée véritablement internationale. » (Revue « Humains », numéro 04, 2018). Si le caractère universaliste est mis à mal, cette déclaration n'en reste pas moins un instrument de référence qui a une portée politique. Elle est l'expression de ce que l'humanité a de meilleur, elle reste un dessein à atteindre et en des moments de doute elle se transforme en bouée de sauvetage. En ces moments elle nourrit mon indignation et se bat contre ce honteux sentiment d'impuissance qui peut vouloir s'installer en mon fort intérieur. Elle aide à se défendre contre ces systèmes de pensée et d'actions qui font que ce sont nos concitoyens les plus conformistes qui prennent le dessus.

L'année écoulée a vu la CCDH s'engager sur différents domaines : prostitution, traite, protection des données, LGBTI, réforme de la police, prison, protection de la jeunesse, personnes handicapées, etc. Nous avons répondu à notre mission de promouvoir les droits humains en élaborant et communiquant sur des dossiers qui touchent le cœur de la défense des droits et libertés de chaque être humain.

Dans ce rapport d'activités vous trouverez aussi un texte rédigé par deux membres de la CCDH, Mmes Laurence Klopp et Deidre Du Bois, et qui exprime leur, et notre, espoir. Elles rappellent « que les droits de l'Homme sont indivisibles de sorte à ce que les droits qui les composent sont cumulés et intégrés à un tout. » Et qu'il ne faut jamais oublier « que Hitler a été démocratiquement porté au pouvoir en 1933 avant que le monde ne connaisse une de ses pires tragédies ayant causé la mort de millions de personnes (...) ».

En guise de conclusion je voudrais faire part de ce que Michel Forst, ancien secrétaire général de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme de France et actuel Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, m'a informé : une démarche était en cours et avançait à pas de géant, pour proposer que les défenseurs des droits humains reçoivent le Prix Nobel de la Paix. Ce serait une reconnaissance destinée au travail de tous les défenseurs et je pense avant tout à ceux et celles qui travaillent dans l'ombre et qu'on ne voit pas.

Mes remerciements je les exprime à l'égard de Mme Fabienne Rossler, secrétaire générale, nos deux juristes Mme Anamarija Tunjic et M. Francis Maquil, ainsi qu'à tous les membres de la CCDH, au Premier Ministre, M. Xavier Bettel ainsi qu'à tous les membres du gouvernement, sans oublier toutes celles et tous ceux qui ont contribué à donner du sens à notre travail.

Gilbert Pregno



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

Partie I : Les droits humains déclinés

Nous fêterons cette année le 70^e anniversaire de la signature de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Même si la notion des droits de l'Homme a connu une évolution depuis la Grèce antique, ce n'est que le 10 décembre 1948, après les horreurs de la première moitié du 20^e siècle et surtout celles de la 2^e guerre mondiale, que la déclaration des droits de l'Homme a vu le jour. Depuis lors, elle **constitue la conscience morale de l'humanité** qu'aucun ne s'aviserait à contester. La notion des droits de l'Homme est une notion collective englobant aussi bien les droits fondamentaux et les libertés individuelles que les droits politiques, civiques, économiques et sociaux.

Néanmoins, d'un **concept universaliste, égalitaire et surtout non politique**, les droits de l'Homme semblent de nos jours de plus en plus utilisés pour surtout juger les actions « des autres », chacun en retirant ce qui l'arrange.

En effet, les droits de l'Homme sont régulièrement brandis lorsqu'il s'agit de condamner le bombardement de civils par un quelconque dictateur, la persécution de minorités et même l'exploitation d'enfants à des fins commerciales, et cela est certes justifié. Les droits de l'Homme sont déjà beaucoup moins brandis lorsque le destin des réfugiés fuyant leur pays se noyant en Méditerranée est invoqué, mais ils semblent mis à l'écart lorsqu'il s'agit d'attribuer l'asile à ceux qui ont réussi au risque de leur vie leur fuite de pays en proie à la guerre.

Pour s'en rendre compte, il suffit de lire les commentaires sur les différentes chaînes d'information grand public ou sur les réseaux sociaux où tout un chacun, sous le couvert de pseudonymes plus ou moins évocateurs ne se gêne guère de signer des commentaires relevant d'une pensée d'avant-guerre. Combien de fois n'a-t-on pas entendu le « les droits de l'Homme sont importants, mais », tournure employée par les plus « diplomatiques » pour remettre en question leur importance.

Autrefois l'apanage des seuls partis d'extrême droite, de plus en plus de politiciens et de citoyens estiment que la « sécurité est la première des libertés ». Depuis les attentats du 11 septembre 2001 s'est instauré lentement mais sûrement un sentiment d'insécurité au détriment surtout de certaines communautés et chaque nouvel attentat ne fait que l'attiser. En conséquence, de plus en plus de citoyens sont aujourd'hui prêts à **renoncer à un nombre croissant de leurs libertés** pour pallier à ce sentiment diffus d'insécurité. Ne citons que la multiplication des caméras de surveillance, des lois facilitant et/ou prolongeant l'état d'urgence, etc. Ces entorses sont de plus en plus tolérées, persuadé du « je n'ai rien à me reprocher et rien à cacher » et du bienfait pour tous.

Paradoxalement, le droit à la sécurité n'est que peu invoqué lorsqu'il s'agit des nouvelles technologies. Au nom de la facilité, nous acceptons que des grandes multinationales « espionnent » les comportements des consommateurs pour des offres commerciales de plus en plus ciblées. Au nom de la convivialité et de la sociabilité, nous partageons bénévolement des données personnelles et sans réfléchir ne fusse qu'un instant à ce droit à la sécurité invoquée plus haut.

En 2017, un petit nombre de sociétés a fait la une des journaux en proposant à leurs salariés de se faire implanter une puce électronique sous la peau pour remplacer leur badge et permettre, grâce à ce dispositif, l'accès et la circulation dans les locaux, l'utilisation d'ordinateurs, de photocopieuses ou encore de distributeurs. Même si de

telles méthodes ne sont proposées, selon les dires des entreprises, qu'en cas d'accord des salariés, ces pratiques devraient susciter un débat plus vif sur la protection des droits humains les plus élémentaires et dans quelles conditions nous devons tolérer leur restriction.

De plus, et sans vouloir entrer dans le détail des exemples, les avancées technologiques et scientifiques dans les domaines de la procréation, des interfaces du cerveau avec des machines ou des ordinateurs, de l'intelligence artificielle et de la construction d'une nouvelle dimension humaine en général mettent de plus en plus à mal les lois de la nature de sorte que la Déclaration des droits de l'Homme prend une importance différente pour intégrer ces avancées dans un environnement démocratique.

Il est important de souligner que **les droits de l'Homme sont indivisibles** de sorte à ce que les droits qui les composent sont cumulés et intégrés à un tout. Sans cette indivisibilité, en les saucissonnant au gré de nos besoins individuels, ou en y renonçant volontairement au nom de nos attentes individuelles, nous risquons de les mettre lentement mais sûrement aux archives de l'Histoire. Ce faisant, ne serions-nous pas en train d'enterrer non seulement cette conscience morale, mais également d'affaiblir un peu plus nos démocraties ? Or, il faut se rappeler le **lien étroit entre démocratie et droits de l'Homme** souligné par la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Déjà, « (...) depuis 2000, « 25 démocraties se sont effondrées dans le monde, pas seulement à la suite de coups d'Etat militaires ou internes, mais également du fait de dégradations subtiles et progressives des droits et des procédures démocratiques ». L'organisation américaine [Freedom House](#) constate qu'entre 2006 et 2015, **les pays qui ont connu un déclin de la liberté ont été plus nombreux que ceux qui ont connu une amélioration.** (...)

En constatant de telles évolutions, n'oublions jamais que Hitler a été démocratiquement porté au pouvoir en 1933 avant que le monde ne connaisse une de ses pires tragédies, ayant causé la mort de millions de personnes, et avant que le monde ne signe après la fin de la guerre la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Laurence Klopp et Deidre Du Bois, membres de la CCDH

Partie II : Les activités de la CCDH en 2017

1. Avis de la CCDH¹

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH a élaboré en 2017, soit à la demande du Gouvernement soit de sa propre initiative, 7 avis (2 auto-saisines et 5 saisines) sur des projets de loi et règlements grand-ducaux et d'autres questions concernant les droits de l'Homme au Luxembourg :

[Avis sur 1. la prostitution, 2. le projet de loi 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant \(1\) le Code d'instruction criminelle; \(2\) le Code pénal, 3. le Plan d'action national «Prostitution ».](#)

[Avis sur le projet de loi 7041 portant réforme de l'exécution des peines \(...\) et le projet de loi 7042 portant réforme de l'administration pénitentiaire \(...\)](#)

[Avis sur le projet de loi 7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.](#)

[Avis sur le projet de loi 7102 \(réforme du Centre pour l'égalité de traitement\)](#)

[Avis complémentaire sur les amendements parlementaires au projet de loi 6593 portant \(...\) réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat](#)

[Avis complémentaire sur le projet de loi 6708 relative au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage \(...\)](#)

[Avis sur le projet de loi 7146 relative à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil et portant modification du Code civil](#)

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

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

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

- **Europe: Des mesures disproportionnées: L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse**

Le 17 janvier 2017, la section d'Amnesty international a présenté, ensemble avec la CCDH, le rapport international: "[Europe: Des mesures disproportionnées: L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse](#)".

Fait rare, le Luxembourg y fait l'objet d'une analyse. Le rapport fait également référence à l'avis de la CCDH.

Il ne fait aucun doute qu'il existe un intérêt légitime pour tout gouvernement d'adapter sa législation aux défis créés par la nouvelle ère du terrorisme et la radicalisation de certains citoyens européens. La CCDH rappelle toutefois que tous les efforts du gouvernement de protéger ses citoyens et de lutter contre le terrorisme doivent toujours aller de pair avec le respect des droits de l'Homme garantis par la législation nationale, la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Elle insiste à ce que chaque réponse que le gouvernement essaiera d'apporter à ce problème complexe soit mesurée par rapport à son impact sur les droits de l'Homme.

Le rapport est disponible sur le site de la CCDH.²

- **Journée de réflexion : Vers une stratégie sectorielle d'éducation inclusive en faveur des personnes lesbiennes, gay, bissexuelles, trans' et intersexes, 17 octobre 2017**

Des représentants de la CCDH ont participé en tant qu'experts à cette journée de réflexion, organisée par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le Ministère de la Famille et de l'Intégration. Le but de cette journée était de promouvoir les informations sur les question LGBTI, de mettre en avant les principaux défis qui se posent au Luxembourg et d'émettre des recommandations à mettre en place au sein des milieux éducatifs et d'accueil.

² <https://ccdh.public.lu/content/dam/ccdh/fr/archives/2017/Rapport-2017.pdf>

- **10 décembre 2017 : Journée internationale des droits de l'Homme**

Le 10 décembre 2017, la CCDH a invité à un concert avec Serge Tonnar & Legotrip, Special guest : Tohid Tohidî au Mierscher Kulturhaus.

Par ce concert, la CCDH a souhaité exprimer son attachement et sa conviction au fait que la création artistique est, sous toutes ses formes, une des nombreuses expressions de la dignité humaine. Il existe un lien inusable et consistant entre culture et droits de l'Homme. La culture est recherche d'épanouissement, elle est aussi défense des valeurs et prévention de violations. Elle agit comme vecteur de sensibilisation et constructeur de sens et de paix.

Discours introductif du président de la CCDH :

Ech wëll iech ganz häerzlech begrüessen. Mer sinn houfreg, dass der esou zahlreich komm sidd.

Haut ass den Dag vun de Mënscherechter: et ass ee Moment wou mer wëllen d'Wärter vu Gerechtegkeet, Wërd, Fridde an Léift an de Vierdergrond setzen. Mer liewen an enger onroueger Zäit a mer gesi wéi op der ganzer Welt d'Mënscherechter mat Féiss getrëppelt ginn. Heiansdo hunn ech den Androck, dass ee grousst Feier op dem Planéit ausgebrach ass. An mat de ville Pyromanen déi fräi ronderëm lafen, wësse mer net méi wéi mer dat Feier kënne läschen.

D'Mënscherechter stinn alle Mënsche gläicherweis zou, si sinn ugebueren. Des Rechter kënnen net verhandelt ginn, a sinn net deelbar. Keen Ënnerscheed vun Hautfaarf, Geschlecht, Sprooch, Relioun, politesch Meenung, sozial Hierkonft, erlaabt eng Diskriminatioun. Et heescht och, dass d' Mënscherechter universell sinn!

Si fannen hiere Nidderschlag an eise Gesetzter, well de Staat, an och all Regierungen, eng Verfflichtung hunn dofir ze suergen, dass se unerkannt an respektéiert ginn. Et ass d'Roll vun der Mënscherechtskommissioun, d'Regierung an deem Sënn ze beroden. Ech well drun erënneren, dass d'Mënscherechter dat edelst an dat bescht sinn, wat d'Mënschlechkeet ausmécht, et ass dat wat eis alleguerte verbënnt, iwwer all Ënnerscheeder déi et ginn.

Ech wollt dësen 10. Dezember deene ville Mënscherechterinnen a Mënscherechterler widmen, déi et an eisem Land gëtt, déi net d'Geléeenheet hunn, esou wei ech haut, op dëser Bühn ze stoen an d'Wuert ze ergräifen. Dorënner ginn et vill Fräiwëlleger vun deenen een ganz wéineg héiert.

Ech denken un déi déi sech em **d'Flüchtlinge** këmmen. Déi di haut de Mëtten elo zu Thessaloniki, Chios an Athen, zu Lampedusa, zu Calais sin,n an en lesse virberreedten oder Decken ausdeelen, mat Kanner spillen. Déi déi sech em Flüchtlingen heiheem këmmen, hinnen Lëtzebuerg bäibringen, vill och Flüchtlinge bei sech opgehall hunn. Ech wëll iech ganz häerzlech begrüessen. Mer sinn houfreg, dass der esou zahlreich komm sidd.

Ech denken un déi Leit, déi der Aarmut hei am Land de Kampf ugesot hunn. Déi an dësen Deeg bei der Wanteraktioun matmaachen.... déi Leit, déi an de Prisong ginn, Detenuë besichen, déi kee Kontakt méi mat der Aussewelt hunn. Déi déi dofir suergen, dass déi déi am Prisong sinn an Eltere sinn, hier Eltereschaft nach kënne wouer hunn.

Vill Fraen, Kanner an och Männer sinn Affer vu Gewalt a kommen aus der Spiral net méi eraus, wann et net Leit géif ginn, déi Ënnerstëtzung ubidden an drop hiweisen, dass et en anere Wee gëtt. Et sinn déi déi sech asetze géint de Mënschenhandel an der Prostitutioun, am Beräich vun der Aarbechtswelt, och do wou Mënsche gezwonge ginn heeschen ze goen, ...

Ech muss déi ernimmen, déi Kranker besiche ginn oder engem Stierwende Musek spillen oder Lidder sange gi, fir se ze begleeten op der leschter grousser Rees.

Vill Engagement fënnt ee vis-à-vis vu Kanner a Jugendlechen. D'Zuel vun Mannerjäreger déi an Nout sinn, hëllt ëmmer méi zou.

Ech misst déi ernimmen déi sech asetze fir Behënnerter, al Leit, Transgender, fir dass all deenen hir Rechter respektéiert ginn. Och déi déi sech suerge fir d'Konsequenz vum Klimawissel, den nach vill Mënschen uerg a Bedrängnis wäert bréngen a schonns huet.

Ech wëll mech am Numm vun der CCDH verneige viru souvill Asaz vun dem leider net vill geschwat gëtt. Duerfir wollt ech mech den Owend zum Sprachrouer maachen. Ouni déi Leit wier fir vill Mënschen d'Liewen hei zu Lëtzebuerg méi schwierig. Déi schafen duerch hiert Engagement Gerechtegkeet, Sënn an Hoffnung.

An all deene Jore wou et d'CCDH gëtt, hu mer den 10. Dezember eng Konferenz an eiser Haaptstad organiséiert. Nun, mer hu fir d'éischt entscheet, dass mer sollten an aner Gemenge goen. Ech soen dem Buergermeeschter villmools Merci, dass mer konnten heihinner kommen. An och dem Karin Kremer, Directrice vum Mierscher Kulturhaus, a senger Equipe. Ouni sie hätt dësen Owend net kënne stattfannen. Mer hunn dann och gesot mer wollten eppes zum Thema "Kultur a Mënscherechter" maachen. An et sollt net eng kopflasteg Konferenz sinn, éischter e kulturellen Event. De Serge Tonnar a säi Legotrip ware fir eis di bescht Ambassadeuren, déi dat erfëllen. Ech wäert lech dofir net laang erklären, firwat dass et en Zesammenhang gëtt tëscht Mënscherechter a Kultur, ma ech wollt lech d'Geschicht vun enger Krawatt erzielen. Et ass déi Krawatt déi ech un hunn. Ech hat mer se 1995 zu Zagreb kaaft. Deemools hat ech mat der Unicef e Projet opgebaut fir Sozialaarbechter, Erzéier, Dokteren auszebilden déi an de Flüchtlingsscampe geschafft hunn, déi et iwwerall am Balkan gi sinn. An a menger Fräizäit konnt ech dann ëmmer dat schéint Zagreb besiche goen: di schéi Plazen, déi verwéinkelt Stroossen, déi originell Caféen. Nun, zu Zagreb ginn et Geschäfte déi Krawatte verkaf hunn an ech hunn dunn erfuer, dass dat Wuert Krawatt aus Kroatien staamt. Um Haff vum Ludwig dem 13. a 14. ware kroatesch Zaldoten déi Echarpen unhaten, an vun deenen hunn se gesot: „ils sont habillés à la croate“. Nun des Krawatt ... do gesäit ee Männer, Fraen a Kanner danzen: sie danzen dat wat een de "stëllen oder och stommen Danz", Nijemo Kollo, nennt. Et ass ee Gruppandanz wou awer keng Begleedung vun Instrumenter oder vu Gesang ass. Des Dänz fënnt een a ville Géigenden am Balkan, besonnesch

awer an Dalmatien. Si gehéieren elo zum « patrimoine culturel immatériel de l'humanité ».

D'Origine ass, dass et Ethnië goufen am 18. an 19. Joerhonnert déi ënnerdréckt waren. Si hate verbuede kritt hiren Dialekt ze schwätzen, hir Ritualer weiderzebehalen. Hir Musek an hir Dänz ware verbuede ginn. Dofir hunn se ugefaangen déi stëll Dänz ze danzen, fir sech net ze verroden, als Zeeche vum Widderstand géint Ënnerdréckung. Och dofir steet d' Kultur: als Widderstand! Eng Kraaft déi net alles acceptéiert an sech wiert!

Je voulais saluer nos amis francophones. Soyez toutes et tous les bienvenus. Je viens d'expliquer pourquoi les droits humains sont tellement importants pour la cohésion de notre société ici au Luxembourg, mais de façon générale pour toute l'Europe et la planète entière. Notre engagement pour ces droits consacre ce qu'il y a de meilleur dans l'humanité. La culture fait partie de ces droits : la culture est créativité, diversité ; elle réunit les femmes et les hommes et crée un moule, celui de l'acceptation de nos différences qui jamais n'autorisent une atteinte à la dignité qui est un droit inaliénable de la personne humaine.

Je ne vais pas donner plus d'explication sur le lien qui existe entre culture et droits humains. Vous comprendrez par vous-même ! L'explication sera un peu à l'image de ce qui arriva un soir alors que le légendaire pianiste Vladimir Horowitz était invité à un repas. A la fin du repas on lui demanda de jouer un morceau de son répertoire Il fit une interprétation sublime du 1^{er} mouvement du concerto italien de Bach. Une fois terminé, un jeune musicien s'avança vers lui et lui demanda quel était le sens profond de cette musique. Horowitz se remis sur le piano et rejoua le même morceau. Une fois terminé, il s'adressa au jeune et lui dit : « Voilà, je viens de vous présenter le sens profond de cette pièce. »

Et bien, la meilleure explication du lien entre droits humains et culture sera ce concert et je cède la scène à Serge et à ses formidables musiciens !

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

- **Premier rapport sur la situation de la traite des êtres humains au Luxembourg**

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

La CCDH établira au moins tous les deux ans un rapport qu'elle adressera à la Chambre des Députés pour la tenir informée de ce phénomène.³

Le mercredi 15 mars 2017, la CCDH a remis son premier [rapport](#) au Président de la Chambre des Députés, M. Mars Di Bartolomeo. Le rapport a également été présenté aux Députés membres de la Commission juridique et de la délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Ce rapport sur la traite des êtres humains retrace les tendances et formule des recommandations pour mieux combattre ce phénomène au Luxembourg. Le rapport peut être consulté sur le site internet de la CCDH.⁴

Actions contre la traite humaine

LUXEMBOURG En matière de traite des êtres humains, «le secteur de la construction, celui de l'Horesca et même des soins à domicile avec l'existence d'une filière polonaise» s'ajoutent aux milieux de la prostitution et de la drogue, dit Viviane Loschetter, présidente de la commission Juridique, qui présentait hier le rapport de la commission consultative des Droits de l'homme 2014-2016. Le député Laurent Mosar insiste sur la «recrudescence de la mendicité organisée» et «les réfugiés mineurs, femmes ou issus de minorités ethniques, qui sont des cibles» d'éventuelles violences et exploitations. Un programme d'actions voire un changement de législation sont à venir.

L'essentiel du 16 mars 2017

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

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

Luxemburg hat Pflicht nicht erfüllt

BERICHT In Bezug auf Menschenhandel gibt es auch hier im Land noch viel zu tun

Lena Butnyk

Gestern stellte die „Commission consultative des droits de l'Homme“ (CCDH) ihren Bericht der Jahre 2014-2016 bezüglich des Menschenhandels in Luxemburg vor. Der Report macht deutlich, dass Luxemburg seine Pflichten zur Bekämpfung des Menschenhandels nicht erfüllt. Der Bericht beruft sich auf Statistiken und Informationen von verschiedenen Behörden wie z.B. das Justizministerium, die Polizei und NGOs. Allerdings sind diese Statistiken laut der Kommission äußerst vage und dazu oft widersprüchlich. Die Polizei ist die einzige Behörde, die über eine Datenbank mit Informationen über Täter und Opfer verfügt. Dies reicht bei weitem nicht aus und erschwert den Kampf gegen den Menschenhandel erheblich. Infolgedessen kann die CCDH keine klare Schlussfolgerung zur Situation in Luxemburg ziehen. „Aufgrund des Mangels an Kooperation und Austausch zwischen den jeweiligen Behörden liegt kein einheitliches Bild vor“, so Anamarija Tunjic, Rechtsexpertin der CCDH.

Trotz der wenig vorhandenen oder unverlässlichen Angaben seitens der Behörden ist es der CCDH gelungen, Statistiken zum Thema Menschenhandel in Luxemburg aufzustellen. Zwischen 2010 und 2016 gab es in Luxemburg insgesamt 79 vermeintliche Opfer von Menschenhandel. Die große Mehrheit der Opfer sind volljährige Frauen. Allerdings gab es auch elf minderjährige Opfer. Was die Nationalität der Opfer angeht, so stammten 42 aus der Europäischen Union und 33 aus Drittländern. Auffällig ist, dass die europäischen Opfer vor-

wiegend aus Osteuropa (Rumänien, Estland, Bulgarien) oder aus Frankreich stammten. Die am häufigsten verbreitete Form der Ausbeutung ist die sexuelle Ausbeutung sprich die Zwangsprostitution. Jedoch steigt die Zahl der Opfer von Zwangsarbeit oder ausbeuterischen Arbeitsbedingungen stetig an. Solche Opfer findet man vor allem im Gaststättengewerbe und im Bausektor vor.

Des Weiteren zeigen die Statistiken, dass die meisten Opfer nicht auf die Hilfe von Hilfsorganisationen wie „Fondation maison de la porte ouverte“ oder „Femmes en détresse“ zurückgreifen. Dies liegt in erster Linie daran, dass die Polizei die Opfer häufig nicht an diese Organisationen weiterleitet, wozu sie eigentlich gesetzlich verpflichtet ist. Darüber hinaus erschweren der Mangel an Kommunikation zwischen den Behörden und die bürokratischen Prozeduren die Hilfeleistungen für die Opfer.

Auch bei den Hilfsorganisationen besteht Handlungsbedarf. Die CCDH verzeichnet einen Mangel an geschultem Personal sowie an finanziellen Mitteln. Deshalb fordert sie eine Mitarbeiterbeziehung der ITM („Inspection du travail et des mines“). Schließlich setzt diese sich mit den Arbeitsrechten und -bedingungen auseinander. Dann wäre jedoch eine umfassende Umstrukturierung der ITM notwendig.

Menschenhandel und Flüchtlingskrise

Die CCDH stellt zudem fest, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Menschenhandel und dem Menschenhandel infolge der Flüchtlingskrise gibt. „Flüchtlinge sind durch ihre prekäre Lebenssituation privilegier-

te Opfer von Menschenhändlern“, so Gilbert Pregno, Präsident der CCDH. Unter den Schutzsuchenden befinden sich zunehmend unbegleitete Minderjährige.

Laut Anamarija Tunjic bilden diese die verwundbarste Gruppe unter den Flüchtlingen. 2016 reichten 83 Minderjährige einen Asylantrag in Luxemburg ein; davon sind 39 verschwunden, also fast die Hälfte der 83 minderjährigen Asylbewerber. Die CCDH bedauert sehr, dass sich die Behörden nicht mit diesem Problem befassen. Zwar verabschiedete die Regierung im Dezember 2016 den ersten PAN („Plan d'action national“) bezüglich der Bekämpfung von Menschenhandel. Doch die dort ermittelten Maßnahmen sind viel zu vage.

Im Bericht zieht die CCDH Bilanz und spricht ihre Empfehlungen zu Verbesserungsmaßnahmen aus. Neben der Verbesserung der Kooperation zwischen den betroffenen Behörden empfiehlt die CCDH die Einstellung von mehr Mitarbeitern sowie eine bessere Schulung der Behörden.

Darüber hinaus muss die zivile Bevölkerung mit Hilfe von Sensibilisierungskampagnen mit einbezogen werden. „Wir können die Wichtigkeit einer 'détection proactive' nicht oft genug betonen“, so die Kommission.

Die Behörden müssen den Kampf gegen den Menschenhandel vorausschauend und zielsicher führen. Außerdem spielen präventive Maßnahmen seitens der Behörden eine wichtige Rolle. „Prävention ist das einzige Mittel, um den Menschenhandel zu bekämpfen“, bekräftigt Yuriko Backes, Chefin der Vertretung der EU-Kommission in Luxemburg.

Gegen Menschenhandel

Opfer werden auch in Luxemburg zu Prostitution oder Bettelei gezwungen

LUXEMBURG
SOPHIA SCHÜLKE

Luxemburg muss strukturierter gegen Menschenhandel vorgehen. Das hat die beratende Kommission für Menschenrechte in Luxemburg erklärt, die gestern ihren ersten Bericht für die Jahre 2014 bis 2016 veröffentlicht hat. Der Bericht wurde auch in der „Chamber“ vorgestellt.

„Menschenhandel ist ein Verbrechen, das es leider auch in Luxemburg gibt“, erklärte Yuriko Backes, Direktorin der Vertretung der EU-Kommission in Luxemburg. Laut dem jüngsten Bericht hat es zwischen 2010 und 2016 in Luxemburg 79 identifizierte und vermutete Opfer von Menschenhandel gegeben, darunter 66 Frauen, die damit die hauptsächliche Zielscheibe der Menschenhändler sind. Mit 42 Personen kam die Mehrzahl der Opfer aus der EU, davon stammten 16 Personen aus Rumänien, jeweils fünf aus Estland und Frankreich und eine Person aus Luxemburg selbst. Die Dunkelziffer liegt höher, in Europa soll es bis zu 800.000 Opfer geben. **Geringe Fluchtchancen**

„Das sind die Sklaven des 21. Jahrhunderts“, gab Gilbert Pregno, Präsident der beratenden Kommission für Menschen-

rechte in Luxemburg, zu bedenken. Pregno stellte klar, dass Menschenhandel als profitables Geschäft betrieben wird. Meist von gut funktionierenden Organisationen und professionellen Strukturen, die auch mit Waffen und Drogen handeln. „Das Risiko geschnappt zu werden, ist gering, die Chance für Opfer, zu entkommen, ist es auch.“

Menschenhandel ist ein sehr komplexes Phänomen, auch im Großherzogtum lassen sich diese Verbrechen schwer fassen: Es beginnt bereits damit, dass die luxemburgischen Statistiken nicht komplett und teils widersprüchlich sind, wie Anamarija Tunjic, Juristin der beratenden Kommission für Menschenrechte in Luxemburg, erklärt. So gebe es zwischen den Akteuren, darunter Polizei und NGOs, nicht genug Kommunikation. Sicher aber ist, dass mehrheitlich Frauen und Minderjährige den Menschenhändlern zum Opfer fallen, und dass der Großteil der Opfer immer noch in der Prostitution, aber auch im Gastronomie- und Gaststättengewerbe sowie der organisierten Bettelei landet. Inzwischen seien auch Flüchtlinge zu beliebten Opfern der Menschenhändler geworden, besonders gefährdet seien junge unbegleitete Flüchtlinge: Allein zwischen Januar und September 2016 sind laut Tunjic in Luxemburg von 83

minderjährigen unbegleiteten Asylsuchenden 39 verschwunden.

Ein weiteres Problem sind nach Angaben Pregnos die geringen Strafen, die zum Teil noch auf Bewährung ausgesetzt werden. Das Gesetz sieht für überführte Menschenhändler Gefängnisstrafen von bis zu fünf Jahren und ein Bußgeld zwischen 50.000 und 100.000 Euro vor, in schweren Fällen mit Gewalt oder Folter drohen zwischen zehn und 15 Jahren und Geldstrafen zwischen 100.000 und 150.000 Euro. Allerdings hat Juristin Tunjic in den vergangenen Jahren als maximale Haftstrafe lediglich eine vierjährige Gefängnisstrafe registriert, weshalb sie sich auch für mehr Sensibilisierung und mehr Kooperation aller beteiligten Akteure ausspricht.

In ihrem Bericht hat die beratende Kommission für Menschenrechte in Luxemburg auch Lösungsansätze aufgezeigt. Dazu zählen effizientere Statistiken zur Erfassung, bessere Kommunikation zwischen den Akteuren, eine proaktive Ortung der Opfer, regelmäßige Schulungen aller Beteiligten, Aufstockung der Ressourcen bei Polizei, NGOs und Gewerbeaufsicht sowie die Beteiligung von NGOs und Gewerbeaufsicht bei der Identifizierung der Opfer. ●

Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg

CCDH bemängelt verfügbare Zahlen und Kooperation

Gestern stellte die Konsultative Menschenrechtskommission Luxemburgs (CCDH) ihren ersten Rapport zur Menschenrechtssituation in Luxemburg der Abgeordnetenkammer vor und resümierte anschließend die aktuelle Lage. Alle zwei Jahre soll künftig auf diese Weise geschaut werden, was sich politisch und praktisch verbessert hat.

Im Zeitraum 2013 und 2014 habe es rund 15.900 Opfer gegeben, die in den meisten Fällen unter sexueller Ausbeutung zu leiden hatten. Zu einem Fünftel handelte es sich um sklavensähnliche Zustände im Rahmen von illegaler Arbeitsausbeutung. Fünfzehn Prozent der Betroffenen waren Minderjährige. Die Prävention müsse als das Mittel der Wahl angesehen werden, hieß es. Alles, was danach ansetze, komme bereits zu spät.

Ob Organhandel, Prostitu-

tion oder organisierte Bettelerei: Alle diese Zustände sind die »Sklaverei des 21. Jahrhunderts«, so CCDH-Präsident Gilbert Pregno. Dabei entstünden Profite, ähnlich jenen im Drogenhandel oder Waffenschmuggel, mit dem Vorteil, daß eine menschliche Arbeitskraft im Gegensatz zu den anderen genannten Aktivitäten als Ware über einen längeren Zeitraum immer wieder verwertet werden könne.

Die Globalisierung habe diesem Phänomen einen großen Auftrieb gegeben, so Pregno, der feststellte, daß Menschenhändler hierzulande bisher vergleichsweise glimpflich davonkamen, wenn sie tatsächlich einmal erwischt wurden. Die Sensibilisierung der auf dem Terrain tätigen Personen und der Öffentlichkeit sei wichtig, um Ausbeutungsoffer schneller feststellen zu können und ihnen zu helfen. Die Chamber habe am Morgen

richterstattung des CCDH reagiert.

Ein großes Problem, welches wiederholt bemängelt wurde, ist das Fehlen belastbarer und zusammenhängender Statistiken zur Situation in Luxemburg. Eine Beschwerde, die von vielen Organisationen immer wieder vorgetragen wird. Auch die Kommunikation zwischen den einzelnen Akteuren in der Praxis müsse deutlich verbessert werden. Möglichkeiten einer »proaktiven Feststellung« von Ausbeutungsoffern müßten geschaffen werden. In diesem Zusammenhang wurde vorgeschlagen, die ITM personell deutlich zu verstärken und ihr auch die Befugnis zur Feststellung zuteilwerden zu lassen. In anderen Ländern seien sogar Nichtregierungsorganisationen mit diesem Recht betraut.

Das Phänomen Menschenhandel habe vor allem

auch stark von der extrem hilflosen Situation der Asylsuchenden profitiert. In diesem Zusammenhang wurde daran erinnert, daß in der EU beispielsweise tausende unbegleitete minderjährige Flüchtlinge einfach verschwanden. Die Betreuung von in Luxemburg ankommenden minderjährigen Flüchtlingen müsse verbessert werden, und es fehle außerdem an Auffangstrukturen für männliche Personen, die aus Ausbeutungsverhältnissen befreit werden konnten.

Nicht nur im Asylbereich sollten die zuständigen Kräfte Augen und Ohren aufhalten, um Ausbeutungsoffer festzustellen, auch die polizeiliche Verfolgung des Drogenhandels müsse diese Möglichkeiten mit einbeziehen. Insgesamt brauche es mehr Personal und vor allem Schulungen für dieses. Betreuer für minderjährige Flüchtlinge würden unter Umständen erst mit Monaten Verspätung zugeteilt und in den Auffangstrukturen sei das Personal nicht adäquat qualifiziert.

In zwei Jahren wolle man an selber Stelle im nächsten Avis schauen, ob die Betroffenheit der Chamber Früchte getragen habe.

CK

La traite des êtres humains, c'est aussi ici

La Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) a rendu son rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg. Le cadre législatif est là, mais le pays manque considérablement de moyens.

Deux policiers. Deux. C'est l'effectif consacré à la traite des êtres humains au sein de la police luxembourgeoise. Un manque de moyens criant qui est dénoncé par la CCDH, d'autant que l'arrivée massive de demandeurs d'asile en Europe, dont une partie non négligeable de mineurs, fait d'eux une population vulnérable susceptible de tomber aux mains des réseaux.

De notre journaliste
Audrey Somnard

La traite des êtres humains, ce n'est pas quelque chose qu'on imagine au Luxembourg, et pourtant, malgré le peu de moyens consacrés à la lutte contre ce mal, des victimes sont identifiées chaque année dans un Grand-Duché bien démuni face à des réseaux très bien organisés, hiérarchisés et avec beaucoup plus de moyens. C'est le constat que fait Gilbert Pregno dans le préambule du rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg présenté hier à la presse. Le président de la CCDH considère la situation actuelle comme affligeante : « Nous sommes dans une période charnière. Après l'aveuglement collectif, nous réalisons enfin qu'il y a beaucoup de victimes et que nous sommes face à un réseau de crime organisé. Le cadre législatif est là, mais pas les moyens. Les victimes entament un long processus pour se sortir de l'emprise exercée sur elles, elles ont besoin d'être accompagnées. »

Le phénomène touche environ 880 000 personnes dans l'Union européenne. Au Luxembourg, entre 2010 et 2016, il y a eu au total 79 victimes, dont 45 ont été identifiées officiellement comme victimes de traite par la police. La grande majorité d'entre elles sont des femmes âgées de plus de 18 ans. On compte néanmoins également 11 victimes mineures pendant la même période. Au départ, des histoires souvent similaires. Des personnes fragiles, dans une situation précaire, à qui on fait miroiter une vie meilleure. Une fois à destination, c'est l'engrenage : les coups,

une forte pression psychologique réduisent les victimes au silence.

Et contrairement à ce que l'on pourrait penser, les victimes sont en majorité issues des pays de l'Union européenne : 42 victimes européennes contre 33 issues d'un pays tiers (la nationalité de trois victimes n'a pas pu être déterminée). Parmi les pays de l'UE, les plus représentés sont ceux de l'Est (Roumanie, Estonie, Bulgarie) et la France. Pour ce qui est des pays tiers, le rapport note une prédominance du Brésil et de la Chine. Sans surprise, si différents types d'exploitation sont présents, la forme la plus répandue est celle de l'exploitation sexuelle. Parmi les 79 personnes comptabilisées, 60 en ont été victimes. Le rapport note cependant une augmentation des victimes d'exploitation par le travail, notamment dans le secteur de l'Horeca.

La grande majorité des auteurs viennent de l'UE

De 2010 à 2016, 33 décisions (jugements et arrêts) en matière de traite des êtres humains ont été rendues par les juridictions luxembourgeoises : de 3 à 7 décisions chaque année. Il y a eu 25 jugements, c'est-à-dire de nouvelles affaires en matière de traite des êtres humains ayant fait l'objet d'une décision judiciaire. Seulement deux jugements concernaient la traite pour l'exploitation par le travail, alors que le reste se rapportait à l'exploitation sexuelle.

Les faits condamnés ont, dans la plupart des cas, été commis par un ou deux auteurs. Environ deux tiers étaient des hommes, dont la grande majorité viennent d'un État membre de l'Union européenne et seulement un nombre restreint est originaire d'un pays tiers.

Quant aux peines prononcées, le rapport met en évidence que les acquittements en la matière ont été rares. La durée des peines varie de 6 mois à 4 ans de prison (sursis exclus), et les amendes de 1 000 à

25 000 euros. On peut pourtant constater que même si les peines prononcées sont généralement supérieures à un an, la plupart sont assorties d'un sursis partiel ou intégral.

Le volet migration a aussi pris de l'importance ces dernières années avec l'afflux massif de migrants en Europe, soit plus d'un million de personnes au total. Le Luxembourg a également été touché avec une augmentation importante de demandeurs de protection internationale, des populations fragiles. Ainsi, 2 447 personnes ont demandé une protection internationale au Luxembourg en 2015, ce qui représente près du double du total des deux années précédentes. Selon l'European Migration Network, seules cinq victimes de traite d'êtres humains ont été détectées lors de la procédure de protection internationale de 2008 à août 2013 au Luxembourg.

Mais ce qui inquiète la CCDH, c'est le destin des mineurs non accompagnés, une population particulièrement visée par les réseaux de traite d'êtres humains. Europol estime que 10 000 mineurs non accompagnés ont ainsi disparu après leur arrivée en Europe en 2015. Au Luxembourg, dans une réponse à une question parlementaire en octobre dernier, le ministre de l'Immigration et de l'Asile a noté que sur 83 mineurs non accompagnés ayant présenté une demande de protection internationale du 1^{er} janvier au 30 septembre 2016, 37 avaient disparu après avoir présenté leur demande et deux après l'introduction de celle-ci.

Pour Gilbert Pregno, les autorités ont tort de ne pas se soucier de voir que presque la moitié des mineurs non accompagnés arrivés au Luxembourg en 2016 ont disparu sans laisser de trace : « Nous ne sommes pas du tout au courant de ce qu'ils deviennent. Si pour beaucoup il y a une explication, il y a sûrement une partie d'entre eux qui tombe entre les mains de trafiquants. »

„Kollektive Blindheit“

CCDH schlägt Alarm wegen Menschenhandel in Luxemburg

VON BÉRENGÈRE BEFFORT

Menschenhandel ist eine schwere Straftat. Doch in Luxemburg werden die Opfer nicht hinreichend erkannt und die Täter unzureichend geahndet. Das beanstandet die Menschenrechtskommission in ihrem jüngsten Bericht.

„Die Opfer von Menschenhandel melden sich nicht einfach so bei der Polizei. Sie klopfen nicht direkt bei einer sozialen Anlaufstelle an. Diese Menschen sind traumatisiert, sie haben Angst um ihr Leben“, erzählt Gilbert Pregno. Der Präsident der beratenden Menschenrechtskommission (CCDH) hat sich zusammen mit Mitarbeiterin Fabienne Rossler und Juristin Anamarija Tunjic eines düsteren Themas angenommen: der Menschenhandel in Luxemburg.

In einem Bericht im Auftrag des Parlaments wirft die CCDH ein Schlaglicht auf die Sklaverei der Moderne: Wenn Menschen andere Menschen ausbeuten und nötigen. Dabei geht es um Zwangsprostitution in zwielichtigen Bars und Zuhälterringen. Aber nicht nur. „Auch im Gaststättengewerbe und in der Baubranche herrschen unhaltbare Zustände“, so Pregno. Ausländische Mitarbeiter würden als billige Arbeitskräfte missbraucht. Sie hätten sich auf falsche Versprechen auf ein besseres

Leben eingelassen.

Gewalt und Drohungen

Der CCDH-Präsident erinnert sich an ergreifende Erzählungen von Fachkräften. Der Chef hätte übermäßige Überstunden gefordert, Ruhepausen seien nie zugestanden worden. Als sich die Mitarbeiter wehren wollten, wurden sie bedroht. In solchen Fällen sei immer Gewalt im Spiel, physisch oder psychisch, sagt Pregno. Und ferner gebe es schaurige Geschichten von Menschen, die zu Betteltätigkeiten gezwungen würden. Dem Menschenhandelring würden sie nur schwer entkommen. „Den Opfern wird gedroht, der im Ausland hinterbliebenen Familie etwas anzutun. Der Druck ist enorm“, gibt Gilbert Pregno zu bedenken.

Damit Betroffene überhaupt Chancen hätten, die Gewaltspirale zu durchbrechen, müsste die Ausbeutung deutlicher erfasst werden. Druckmittel müssten offengelegt werden. Leider fehle es an zuverlässlichen Statistiken und Angaben. Seit 2010 wurden 79 Opfer verzeichnet. „Die Grauzone ist allerdings extrem groß. Die reelle Anzahl an schutzbedürftigen Personen liegt viel höher“, beklagt Pregno. Beim Thema Menschenhandel tappe man im Dunkeln. Es fehle insgesamt an Mitteln und

Ressourcen, um den Tätern das Handwerk zu legen und die Opfer besser zu schützen.

Für das Jahr 2016 wurden offiziell acht Fälle von sexueller Ausbeutung registriert, vier Personen wurden zur Bettelei gezwungen und in einem Fall war eine Person als Haushaltshilfe ausgebeutet worden. Mit den Ermittlungen ist die Polizei betraut. Sie deckt die meisten Fälle auf. Doch wenn man den Menschenhandel bekämpfen wolle, müssten auch die Hilfsorganisationen und die Gewerbeinspektion mehr eingebunden werden. „Sozialarbeiter, Ärzte, Kontrolleure, Lehrer und auch Olai-Mitarbeiter sollten verstärkt für das Thema sensibilisiert werden. Denn sie sind im direkten Kontakt mit den Leuten“, rät der Menschenrechtler. Die Hilfsorganisationen und Behörden müssten dafür mehr Mittel zugestellt bekommen.

Ein Milliardengeschäft

Die bisherige „kollektive Blindheit“ sei jedenfalls unerträglich. Luxemburg habe seine Verpflichtung vernachlässigt, Menschen vor kriminellen Banden zu schützen, so ein Fazit der Menschenrechtskommission in ihrem Bericht. Gilbert Pregno ist verärgert: „Der Menschenhandel ist weltweit ein

Milliardenbusiness. Menschen werden wie Waren behandelt. Leider ist es für die Täter viel zu einfach, ihr schmutziges Geschäft zu betreiben.“ Die Straftaten müssten viel stärker geahndet werden.

Die CCDH bezweifelt, dass die jüngsten Aktionspläne der Regierung weit genug gehen. Dem Parlament hat sie ihre Empfehlungen vortragen. „Wir wünschen uns ein größeres Bewusstsein und mehr Mittel auf allen Ebenen. Ich hoffe, dass wir es schaffen“, sagt Gilbert Pregno. Vorgesehen ist, in zwei Jahren eine neue Analyse der Situation zu machen.

Erwartungen

und Empfehlungen

In ihrem Bericht verlangt die Menschenrechtskommission:

- mehr proaktive Untersuchungen, u. a. von der Gewerbeinspektion;
- mehr Personalressourcen für die Polizei
- mehr Kooperation und Kommunikation zwischen Polizei, Hilfsorganisationen und Immigrationsdienststellen;
- mehr Informations- und Sensibilisierungsarbeit, um Missbräuche schneller zu erkennen;
- mehr Mittel gegen Zwangsprostitution;
- verbesserte Lebensbedingungen und Jobperspektiven für anerkannte Flüchtlinge;
- eine verstärkte Begleitung von minderjährigen Flüchtlingen.

MENSCHENRECHTE

Der Mensch als Ware

Tessie Jakobs

Der Kampf gegen Menschenhandel wurde in Luxemburg bisher noch nicht konsequent genug in Angriff genommen. In einem Bericht wird dies nun von der Menschenrechtskommission scharf kritisiert.

„Luxemburg ist seiner Verpflichtung, Opfer von Menschenhandel zu schützen, nicht nachgekommen“, heißt es in einem am Mittwoch vorgestellten Bericht der Menschenrechtskommission (CCDH). In den letzten Jahren ergriffene Maßnahmen hätten leider nur eine unmerkliche Wirkung gehabt. Man hoffe, dass diese erst den Beginn eines wirkungsvollen Engagements im Kampf gegen den Menschenhandel darstellten. Laut Artikel 53 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist Menschenhandel offiziell verboten. Mit dem Ziel, mittels eines einheitlichen legalen Rahmens innerhalb der EU einen kohärenten Umgang mit Menschenhandel zu ermöglichen, fordert die 2014 verabschiedete Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung von Menschenhandel, zu Präventionsmaßnahmen sowie zum Opferschutz auf. Dennoch werden weltweit täglich tausende Menschen ausgebeutet und missbraucht – auch in Luxemburg. Besonders im internationalen Vergleich wird der akute Handlungsbedarf deutlich: Einem aktuellen Bericht der US-Außenbehörde zufolge erfüllt das Großherzogtum im Gegensatz zu Ländern wie Deutschland, Neuseeland, oder Chile nicht die minimalen Standards zum Opferschutz.

Weltweites Problem

Dem im letzten Dezember veröffentlichten Global Report on Trafficking in Persons zufolge wurden zwischen 2012 und 2014 in 106 Ländern 63.251 Opfer ermittelt. Zwar muss, damit von Menschenhandel die Rede ist, keine Landesgrenze über-

schritten worden sein, doch handelt es sich bei den meisten Opfern tatsächlich um internationale MigrantInnen. Als besonders verletzte Gruppen wurden geschmuggelte MigrantInnen sowie Geflüchtete genannt. Dem Bericht nach wurden in West- und Südeuropa 67% der Opfer sexuell ausgebeutet und 30% zur Arbeit gezwungen. Bei 74% der Opfer handelte es sich um Mädchen und Frauen, und die meisten der nach Westeuropa Geschleusten stammten aus Mittel- und Osteuropa. Obwohl Menschenhandel weltweit mittlerweile in 158 Ländern illegal ist, sind erst wenige Verhaftungen erfolgt.

Die Erfassung der Opfer erweist sich aus vielerlei Gründen als sehr schwierig. Nur wenige trauen sich auszusagen; dies ist jedoch notwendig, um ein Verfahren einzuleiten. Einer solchen Aussage geht oft eine lange Phase des Vertrauensaufbaus voraus, der durch eventuelle Sprachbarrieren noch erschwert wird.

„Wenn man von Menschenhandel spricht, dann spricht man von den Sklaven des 21. Jahrhunderts“, erklärte der Präsident der CCDH Gilbert Pregno der Presse gegenüber. Am Anfang jedes Menschenhandels stehe das Versprechen auf eine bessere Zukunft. Starker physischer und psychischer Druck und existenzielle Ängste ließen die Widerstands- und Entscheidungskräfte der Opfer bald schwinden. Laut Artikel 382-1 des luxemburger Grundgesetzes liegt deshalb selbst im Falle einer Zustimmung des Opfers eine Straftat vor.

Der Bericht der CCDH, der auf Informationen von zuständigen Personen und Institutionen sowie von Opfern basiert, ist in vier Teile gegliedert: Zunächst gibt er einen Überblick über die Situation in Luxemburg. Es folgt eine Analyse nationaler und internationaler juristischer Texte. Der dritte Teil befasst sich mit den Maßnahmen der luxemburgischen

Regierung im Kampf gegen den Menschenhandel. Den Abschluss bildet eine Bilanz und eine Aufstellung von Richtlinien.

Die Zahlen zum Menschenhandel in Luxemburg sind inkohärent und unvollständig und erlauben keine aussagekräftigen Schlussfolgerungen, befindet die Menschenrechtskommission. In den Jahren 2010 bis 2016 machte die Polizei hierzulande 79 Opfer aus, von denen elf minderjährig waren. 42 Opfer stammten aus EU-Staaten – größtenteils Rumänien, Estland, Frankreich und Portugal – und 33 aus Drittstaaten wie Brasilien und China. Von den 62 Tätern, die hauptsächlich aus Rumänien, Frankreich und Luxemburg stammten, waren elf weiblichen Geschlechts.

Akuter Handlungsbedarf

In Luxemburg gibt es keine ausreichenden Ausstiegsmöglichkeiten, und das Risiko einer Strafverfolgung ist sehr gering, so Pregno. Der oben erwähnte Artikel sieht – wenn verschlimmernde Umstände, wie Minderjährigkeit, Schwangerschaft oder Krankheit des Opfers, nicht vorliegen – für Menschenhandel eine Gefängnisstrafe von bis zu fünf Jahren bzw. Geldstrafen von bis zu 50.000€ vor. Die Höchststrafe eines in Luxemburg wegen Menschenhandels Verurteilten liegt bisher bei vier Jahren Haft. „Wir sind der Meinung, dass verstärkte Sensibilisierung und Schulung der Richter notwendig ist“, folgert die Juristin Anamarija Tunjic.

Im Bericht ist auch von der sexuellen Ausbeutung geflüchteter Minderjähriger die Rede, die ohne Eltern oder andere erwachsene Angehörige nach Europa kommen. Handelte es sich dabei bis vor kurzem um ein eher randständiges Problem, so ist infolge der Migrationskrise die Zahl der Fälle stark angestiegen.

In einem kürzlich veröffentlichten, die Lage in 41 Ländern seit 2015 analysierenden Bericht, forderte bereits der Europarat ein konsequenteres Vorgehen zum Schutz geflüchteter Kinder und Jugendlicher. Laut Aussagen der europäischen Polizei Europol von Anfang letzten Jahres sind etwa 10.000 geflüchtete Kinder und Jugendliche nach einer ersten Registrierung spurlos verschwunden. Den ExpertInnen des Europarats zufolge muss sicher-

gestellt werden, dass unbegleitete Kinder in Pflegefamilien oder speziellen Einrichtungen unterkommen und nicht gemeinsam mit Erwachsenen in Lagern oder Sporthallen untergebracht werden. Bei den TäterInnen handelt es sich um SchlepperInnen, die Jugendlichen Arbeit versprechen, sie dann aber zur Prostitution zwingen.

Während in Luxemburg im Jahr 2014 nur 31 unbegleitete Minderjährige einen Antrag auf internationalen Schutz stellten, waren es im darauffolgenden Jahr bereits 103. Von fast der Hälfte der 83 betroffenen Kinder und Jugendlichen, die zwischen Januar und September 2016 einen Asylantrag stellten, fehlt seither jede Spur.

Die luxemburgische Gesetzgebung sieht vor, unbegleiteten Minderjährigen bis zum Alter von 16 Jahren je eineN TutorIn sowie eineN AdministratorIn zuzuweisen. In manchen Fällen dauert es mehrere Wochen beziehungsweise Monate bis die entsprechende Zuordnung von RepräsentatorInnen erfolgt ist. In dieser Zeit

verfügen die betroffenen Kinder und Jugendliche weder über eine Sozialversicherung noch über finanzielle Mittel. Die CCDH stellt zudem mangelnde Schulungen des Personals im Foyer pour mineurs non accompagnés und im Foyer pour mineurs en détresse fest.

Weitere Maßnahmen nötig

Im Dezember letzten Jahres verabschiedete die Regierung einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die CCDH kritisiert, dass abgesehen von einer Auflistung geplanter Maßnahmen keine konkrete Strategie entwickelt worden sei. Für diese wäre eine Präzisierung der zur Umsetzung notwendigen Mittel und Prozeduren vonnöten.

Zusammenfassend fordert die Menschenrechtskommission zunächst ein zuverlässigeres System für Statistiken. Momentane Divergenzen und Widersprüche zwischen den Ergebnissen könnten durch eine verstärkte Kooperation und Kommunikation der verschiedenen Institutionen und Äm-

ter reduziert werden. Ferner verlangt sie ein proaktiveres Vorgehen sowie spezifische Schulungen für das zuständige Personal. Die Tatsache, dass in den letzten fünf Jahren nur ein einziges Opfer durch eine NGO, und keines von der Arbeitsinspektion (ITM) erfasst wurde, sei ein Zeichen dafür, dass diese nicht über ausreichende Humanressourcen und Mittel verfügen. Der CCDH zufolge ist dies vor allem deshalb bedauernd, weil es sich bei ITM, NGOs und der Polizei um diejenigen Akteurinnen handelt, die am ehesten mit Opfern des Menschenhandels in Kontakt kommen. An letzter Stelle fordert die Kommission Maßnahmen zur Sensibilisierung der Bevölkerung. Maßnahmen in dieser Richtung seien zwar bereits von der Regierung angekündigt worden, doch fehle es an konkreten Informationen.

In zwei Jahren stellt die CCDH ihren zweiten Bericht vor. Sie hofft, dass bis dahin zumindest Teilerfolge im Kampf gegen den Menschenhandel zu verzeichnen sind.

- **Le Rapporteur national au niveau européen et international**

Visite au Luxembourg de Myria Vassiliadou, Coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains

Le 20 septembre 2017, la CCDH a accueilli Madame Myria Vassiliadou, coordinatrice de l'Union européenne de la lutte contre la traite des êtres humains.

Lors de cette visite, Madame Vassiliadou a rencontré toute une série d'acteurs concernés par la problématique de la traite des êtres humains, dont des représentants du Parquet et de la Police judiciaire, des services d'assistance aux victimes de la traite, le président de la Chambre des Députés ainsi que les membres de la Commission juridique et les Ministres de la Justice et de l'Egalité des chances.

Mme Vassiliadou a fait le point sur la situation de la traite des êtres humains dans l'Union européenne et présenté les initiatives et la législation de l'Union européenne en matière de lutte contre la traite. C'était aussi l'occasion pour faire le point sur la situation de la traite des êtres humains au Luxembourg.

- **Le réseau informel des Rapporteurs nationaux de l'Union européenne**

La CCDH a participé aux deux réunions du réseau informel des rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains qui ont eu lieu à Bruxelles en mai et en décembre 2017, sous les auspices de la Commission européenne.

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

Conférence internationale sur la traite des êtres humains « *Trafficking in Children and the Best Interest of the Child* », Vienne, 3-4 avril 2017

La CCDH a participé à la 17^e conférence de l'Alliance contre la traite des êtres humains de l'OSCE le 3 et 4 avril 2017 à Vienne, qui avait comme thème la lutte contre la traite d'enfants.

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

- **Rapport 2017 du Département d'Etat des Etats-Unis sur la traite des êtres humains**

Le Département d'Etat publie chaque année un rapport sur la traite des êtres humains dans tous les pays du monde : Le *Trafficking in Persons Report*.

Ce rapport évalue les progrès réalisés et identifie les nouvelles tendances afin de soutenir la lutte mondiale contre le phénomène de la traite.

Dans son rapport 2016, le Département d'Etat avait épinglé le Luxembourg en le dégradant dans la catégorie 2 en raison du non-respect par le Luxembourg des normes minimales pour l'élimination de la traite des êtres humains.

Dans le rapport de 2017, publié en juillet 2017, le Luxembourg figure de nouveau dans la catégorie 1 parmi les pays qui, d'après les Etats-Unis, respectent entièrement les normes minimales.

Bien qu'il y ait eu au Luxembourg, une plus grande sensibilisation à la problématique de la traite des êtres humains au courant de derniers mois, la CCDH estime que les autorités doivent continuer à faire des efforts à différents niveaux et fait un rappel des recommandations de son rapport soumis au Parlement et à la Commission européenne en mars de cette année en tant que Rapporteur national sur la traite des êtres humains. Il s'agit e.a. d'une augmentation considérable des moyens attribués aux services d'assistance aux victimes et à la police, d'une meilleure collecte des données statistiques et un meilleur soutien au développement de formations régulières pour tous les acteurs concernés.

- **Visite de travail aux Etats-Unis**

En décembre 2017, une délégation luxembourgeoise composée de 8 personnes, dont le Rapporteur national, a effectué une visite de travail aux Etats-Unis en vue d'un échange de bonnes pratiques en matière de traite des êtres humains avec les acteurs concernés par la lutte contre la traite et la protection des victimes.

„Sklaverei und Menschenhandel gibt es leider immer noch“

FABIENNE ROSSLER
Generalsekretärin der
„Commission Consultative
des Droits de l'Homme“

Am 23. August begeht die UNESCO den internationalen Tag zum Gedenken an den Sklavenhandel und dessen Abschaffung. Es ist ein Tag der Erinnerung an den Aufstand der Sklaven von Santo Domingo (heute Haiti und Dominikanische Republik) am 22. und 23. August 1791, ein Aufstand, der eine bedeutende Rolle für die Abschaffung der Sklaverei spielen sollte. Aber auch über zwei Jahrhunderte später gibt es Sklaverei und Menschenhandel immer noch bedauert Fabienne Rossler, Generalsekretärin der „Commission Consultative des Droits de l'Homme“.

„Es ist gut, dass es einige Tage im Jahr gibt, an denen den Opfern der Sklaverei gedacht wird. Denn das Thema bleibt leider aktuell. Auch wenn die Sklaverei heute in den meisten Ländern illegal ist, leben weltweit immer noch 45 Millionen Menschen in sklavenähnlichen Zuständen, müssen Zwangsarbeit verrichten, sich prostituieren oder betteln, oder werden zwangsverheiratet. Die Schätzung zeigt das Ausmaß der Problematik und es besteht sicher eine große Dunkelziffer.“

Meist wird die Armut der Betroffenen ausgenutzt, um sie in Zwangssituationen zu pressen. So sind zum Beispiel Flüchtlinge sehr gefährdet. Wer denkt, Zwangsarbeit komme lediglich in entfernten Ländern vor, der irrt. Denn auch in Luxemburg gibt es Fälle von Menschen, deren Lage ausgenutzt wird, um sie zur Arbeit zu nötigen. Unlängst stand deswegen ein Restaurantbesitzer vor Gericht. Und wenn verschiedene Firmen Mitarbeiter zu Dumping-Löhnen unter unwürdigsten Bedingungen schuften lassen, ist das auch eine Art moderner Sklaverei. Zwischen 2010 und 2016 wurden 79 Opfer von Menschenhandel in Luxemburg gemeldet, davon waren 66 Frauen.

Auch hier gibt es eine Dunkelziffer und wir bräuchten Instrumente, um eine bessere Datenlage zu bekommen. Zweifelsohne brauchen die Anlaufstellen für Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel mehr Mittel, das trifft auch für Polizei und Gewerbeinspektion zu.

Das Justizministerium hat zwar die Sensibilisierungskampagne Stoptraite.lu gestartet, aber wir sind der Meinung, dass diese Sensibilisierung, in die natürlich auch Kliniken oder Sozialämter mit eingebunden werden müssen, weit darüber hinaus gehen und auch die Länder erfassen müsste, aus denen die Opfer stammen.

Die Behörden haben vieles in der Hand, um Sklaverei und Menschenhandel zu unterbinden, wobei es nicht reicht, ständig auf die Gesetze hinzuweisen, sondern auch deren Anwendung zu gewährleisten. Doch auch die Unternehmen tragen Verantwortung: Sie müssen dafür sorgen, dass ihre Mitarbeiter unter legalen und menschenwürdigen Bedingungen arbeiten.

Verantwortung trägt aber auch jeder Einzelne. Wir sollten uns näher damit beschäftigen, unter welchen Bedingungen die Produkte hergestellt werden, die wir kaufen. Besonders bei Billigerzeugnissen kann Zwangsarbeit mit im Spiel sein, aber auch bei Komponenten teurerer Produkte.“

„Schätzungsweise 45 Millionen Menschen weltweit sind betroffen“

„Et geet net duer“

GESPRÄCH Gilbert Pregno über den Kampf gegen Ausbeutung in Luxemburg

Dhiraj Sabharwal (Text),
Isabella Finzi (Fotos)

Es gibt kaum jemanden, mit dem es sich besser über den „EU-Tag gegen Menschenhandel“

unterhalten ließe: Gilbert Pregno (64), Präsident der Luxemburger Menschenrechtskommission. Er erzählt, weshalb ihm das „jo, jo, mir sinn eis dees bewosst“ nicht reicht – denn auch in Luxemburg wird mit Menschen gehandelt, doch zu wenig dagegen getan.

Er ist weder laut noch aggressiv geschweige denn einschüchternd. Es sind vielmehr sein lässiges Auftreten, Rückgrat und fundiertes Fachwissen, die Gilbert Pregno zum Meinungsführer machen. Keine autoritären Allüren, das genaue Gegenteil ist der Fall: natürliche Autorität.

Er spricht langsam, verzichtet auf druckreif vorformulierte Floskeln. Der Psychologe und Menschenrechtler muss niemandem mehr etwas beweisen. Diese Stärke schwingt in jedem Satz mit.

Intellektuelle Unabhängigkeit verleiht Pregno die nötige Hebelkraft, um unangenehm zu sein. Für Politiker, seine Hauptansprechpartner. Aber auch für Nichtregierungsorganisationen und Bildungseinrichtungen, die zwar Gutes bewirken wollen, in der Umsetzung jedoch oft holprig wirken.

„Ich verhandle nicht mehr. Aus dem Alter bin ich raus.“ Wenn Pregno lacht, war es das mit dem Kuscheibär-Auftritt. Er hat „eng gutt knaschteg Laach“ und kneift die Augen so fest zusammen, dass nur noch zwei Schlitz hinter der Hornbrille zu sehen sind. Allerdings verändert sich beim Erzählen seine Ausstrahlung. Er legt viel Wert darauf, seine Gesprächspartner nicht belehren zu wollen. Dennoch sind es gerade Menschenrechtsverletzungen, die auch Pregno nur schwer kaltlassen. Er wirkt stets beherrscht, aber auch leicht passiv-aggressiv, wenn es um das Ignorieren von Missständen in Luxemburg geht.

Zu diesen gehört der Menschenhandel: Weltweit sind 2.500.000 Menschen Opfer, davon 1.000.000 in Europa. „Es ist ein enormes Geschäft.

Dort wird ähnlich viel wie beim illegalen Waffen- und Drogenhandel verdient“, erzählt Pregno. Es gebe Verbindungen zur organisierten Kriminalität.

„Das Blaue vom Himmel versprechen“

„Man verspricht Menschen das Blaue vom Himmel, um sie irgendwo hinzulocken und dort auszunutzen.“ Labile Menschen seien für solches Verhalten besonders anfällig. „Das können Leute sein, die psychisch traumatisiert sind, in Armut leben, oder Minderjährige, die nicht wissen, wo sie hin sollen.“

Man manipulierte diese Menschen, damit sie all dies zunächst freiwillig über sich ergehen lassen. Danach gebe es jedoch kein Entkommen mehr aus dem Hamsterrad. Sexuelle Ausbeutung und die Arbeitswelt per se seien die bekanntesten Felder, in denen es zu Menschenhandel komme. „Es gibt aber auch Menschen, die gezwungen werden, zu betteln oder ihre Organe zu verkaufen.“ Auch Haussklaven seien im 21. Jahrhundert keine Seltenheit. Ein Mann, eine

Frau oder ein Kind lebten bei jemandem zu Hause, erhielten kein Gehalt, seien 24 Stunden im Dienst und hätten keinerlei Rechte. „In Luxemburg wurde Menschenhandel bislang weitgehend ignoriert. Zum Glück gehören wir zur Europäischen Union. In anderen Ländern ist das Bewusstsein gewachsen, dass Menschenhandel ein Problem ist. Dieses Signal ist mittlerweile auch in Luxemburg angekommen.“

Pregno betont, dass das Problem des Menschenhandels zum ersten Mal vor vier bis fünf Jahren in Luxemburg thematisiert worden sei. Allerdings müsse mit Blick auf die Sensibilisierung für die Problematik noch sehr viel passieren. „Wir befinden uns immer noch in einer Pionierzeit. Ich glaube, dass Menschenhandel in Luxemburg bei vielen Leuten und bei der Politik noch nicht auf dem Radar ist.“

Zwischen 2010 und 2016 wurden offiziell 79 Personen Opfer von Menschenhandel, 45 sind von der Polizei identifiziert worden. Die meisten von ihnen sind Frauen, die älter als 18

sind. Dennoch gab es im gleichen Zeitraum auch elf minderjährige Opfer, heißt es im Bericht der „Commission consultative des droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg“ (CCDH), an deren Spitze Pregno steht. Zwischen 2010 und 2015 wurden in Luxemburg 62 Täter identifiziert, die ins Geschäft mit dem Menschenhandel verwickelt sind. Die Mehrheit von ihnen ist männlich und über 18 Jahre alt.

In jedem EU-Mitgliedstaat muss es einen Berichterstatler mit Blick auf die Menschenhandel-Problematik geben. In Luxemburg übernimmt die CCDH diese Rolle. „In Europa sind nur fünf dieser 'Rapporteure' unabhängig. Alle anderen stehen im Dienst von Ministerien.“ Dass dies nicht irgendein Detail ist, unterstreicht Pregno: „Ich bin sehr pingelig, was unsere Unabhängigkeit betrifft.“

Das ist eine große Verantwortung, weil wir von niemandem Anweisungen erhalten und unserer Aufgabe gerecht werden müssen.“ Dass die CCDH ihre Aufgabe ernst nimmt, zeigt sich an ihren vielen Kritikpunkten. Besonders einer davon sticht hervor: „Die Datenerhebung in Luxemburg ein großes Problem.“ Pregno schüttelt den Kopf und lacht leise. „Es gibt eine große Allergie, obschon ich gehört habe, dass in den Ministerien Statistiker arbeiten. Deswegen müsste die Datenerhebung und -sammlung eigentlich kein Problem sein. Trotzdem hapert es.“

Pregno nennt als möglichen Grund, dass es momentan in Luxemburg schwierig sei, eine größere Zahl von Opfern und Tätern zu identifizieren. Man befinde sich zurzeit erneut in einer Datensammelphase. Pregno betont, dass der gute Wille da sei. Hauptansprechpartner der CCDH sind die Justiz, die Polizei, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die Immigrationsabteilung des Außenministeriums und die „Inspection du travail et des mines“ (ITM). Ohne ihre Daten könne das Phänomen Menschenhandel in Luxemburg nicht umrissen werden.

„Ich wünsche mir deshalb eine viel engere Kooperation zwischen der Polizei und den NGOs. Das muss sein. Denn

wenn ich zum Beispiel Opfer von Menschenhandel bin, habe ich noch nicht die Kraft oder den Willen, zur Polizei zu gehen. Mein erster Schritt ist oft eine NGO.“ Allerdings hätten NGOs oft keine Mittel.

So benötige die Polizei z.B. mehr Geld, um komplexe Untersuchungen durchführen zu können. „Ich habe gehört, dass die Abteilung gegen organisierte Kriminalität mittlerweile verstärkt worden ist. Ich weiß allerdings nicht, welche Auswirkungen das auf den Menschenhandel hat.“

„Jo, jo, jo,
mir sinn eis dees bewosst“

Nicht weniger problematisch sei die Tatsache, dass die Polizei nicht über die personellen Ressourcen verfüge, um auf das Leid der Menschen einzugehen. „Wenn z.B. eine Frau monatelang vergewaltigt wird und nicht weiß, was sie tun soll, gibt es bei der Polizei nicht einmal einen Dienst, der sie anständig empfangen kann.“ Momentan würden sich zwei NGOs um die Aufnahme und Begleitung der hoch traumatisierten Opfer kümmern. Es gebe zwei Personen, die Halbzeit arbeiten würden.

„Mit 20 Stunden pro Woche kann man niemandem helfen. Wenn nachts um 00.00 Uhr eine Frau vergewaltigt wird, gibt es keinen Ansprechpartner.“ Pregno hat sich bereits mit Ministerin Lydia Mutsch (LSAP) über die Problematik unterhalten. Sie sei für die NGOs zuständig: „Es muss mehr Mittel für diese NGOs geben, sonst kann das einfach nicht klappen.“

Auch in der Arbeitswelt gebe es mit Blick auf die ITM große Probleme. Sie treffe weder auf den richtigen gesetzlichen Rahmen noch habe sie die nötigen Mittel, um Probleme wie Menschenhandel zu identifizieren. „Die ITM kann selbst keine Prozedur einleiten. Ich kann mir aber nicht erklären, wieso das so ist.“ Pregno lächelt, aus den Augen spricht jedoch Wut. Er höre viel „Jo, jo, jo, mir sinn eis dees bewosst.“

Die ITM könne z.B. nicht eigenständig eine Prozedur in die Wege leiten, um ein Restaurant oder eine Baustelle unter die Lupe zu nehmen. Vor Monaten habe es z.B. einen Prozess gegen ein Restaurant gegeben: „Dort arbeiteten drei Menschen, die eingesperrt und quasi nicht bezahlt wurden. Das ist aufgefallen, weil sie auf einmal wegelaufen sind. Weil sie selbst die Energie hatten und sich sagten: 'Das wollen wir nicht.'“ Gerade im Restaurationsbereich gebe es große Probleme, gibt Pregno zu bedenken.

Der nächste Bericht der Menschenrechtskommission werde 2019 veröffentlicht. Bis dahin versuche man genauer zu analysieren, worin die unterschiedlichen Probleme bestünden. „Al 'Rapporteur' wird man schnell als jeman in die Ecke gestellt, der mit dem Finger auf andere zeigt. Das ist gar nicht mein Art. Deswegen setze ich auf Kooperation mit all diesen Gremien. Wir hören uns ihre Lösungsvorschläge an. Es bleibt der noch schwer.“

Nicht weniger komplex sei in Luxemburg die Tatsache, dass nur die Polizei Opfer identifizieren könne. „Wir sind der Meinung, dass auch eine NGO dies tun können muss. Wenn ich traumatisiert bin, versuche ich zunächst Hilfe zu erhalten. Erst danach bin ich vielleicht bereit zur Polizei zu gehen.“

Wie bissig und auf den Punkt Pregno sein kann, zeigt sein Blick auf die Wege des politischen Aktivismus. „Wir haben einen 'Plan d'action national'. Ich bin aber skeptisch darauf.“ Er lacht wütend. „Wenn ich ihn fertig gelesen habe, sage ich mir: 'Flott. A wat maache mer elo?'“ Es handle sich lediglich um eine Projektion in die Zukunft.

Justizminister Felix Braz habe auch zu diesem Thema eine gute Rede gehalten. Aber das reiche nicht aus. „Ich brauch Zahlen, Fristen, Ideen. Es beruhigt mich, wenn ich weiß, wie viel Mittel und wie viele Posten in einem Jahr zur Verfügung stehen, um ein Ziel zu erreichen.“ Dies sei aber momentan nicht der Fall. Im Aktionsplan stehe viel Allgemeines. „Es produziert Glückshormone beim Lesen. Pregno lässt seinem Sarkasmus freien Lauf. „Ich mag schöne Texte.“ Er schmunzelt und ergänzt: „Am Ende fragt man sich aber: Was soll das?“

Dass er jedoch die Hoffnung nicht aufgegeben hat, zeigt sein Engagement in solchen Sensibilisierung. Es müsse in diesem Bereich viel mehr getan werden. „Es muss ein kollektives Bewusstsein entstehen, dass wir alle wissen: So etwas gibt es bei uns im Land. Diese Formen gibt es und es gibt auch Menschen, die sich darum kümmern und dagegen kämpfen.“

Pregno lobt den Einsatz der jüngsten Sensibilisierungskampagne. Allerdings müsse Sensibilisierung weit über Plakat und Filme hinausgehen. Lobende Wort findet er deswegen für die Sensibilisierung im Rahmen der Lehrerbildung. „Man gibt Lehrern die Mittel, um Phänomene des Menschenhandels zu erkennen. Wenn sie Jugendliche vor sich haben, die fast nur schlafen und nur stur denweil zur Schule kommen, sollen sie nicht nur glauben, dass das an Videospielen liegt. Sie müssen sich auch vorstellen können, dass ein Kind eventuell Opfer von Menschenhandel ist.“ In allen Bere-

ichen der Arbeitswelt müsse dies passieren. Auch gerade in der ärztlichen Betreuung sei diese Form von Sensibilisierung wichtig.

Dass Pregno trotz seiner Hartnäckigkeit und des ständigen Anekkens kein verbissener Mensch ist, zeigt sich an seinem Blick auf die Politik: „Für mich ist die Politik die Welt des Möglichen. Ich lebe aber nicht nur in einer Welt des Möglichen, sondern der Entwicklung. Ich werde immer wieder sagen: 't geet net duer'.“

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

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

Conformément à la mission qui lui a été conférée par la loi du 28 juillet 2011 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, (2) approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, (3) désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la CCDH a poursuivi en 2017 ses activités de promotion et de suivi de la Convention au niveau national.

- **Empowerment Meetings sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées, « Good knowledge enables, bad knowledge disables »**

La dernière séance des empowerment meetings entamés en 2015 en collaboration avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET) et Info-Handicap sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées et sa mise en œuvre au Luxembourg a eu lieu le 25 avril 2017. Il s'agissait d'une conférence sur le rôle politique du Délégué aux droits des personnes handicapées (« *Die politische Bedeutung des Behindertenbeauftragten* »). Les trois organismes avaient invité Monsieur Roland Borosch, Conseiller au Ministère du Travail, de l'Intégration et des Affaires sociales en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, comme expert. En présence de la Ministre luxembourgeoise de la Famille, de l'Intégration et à la Grande-Région, Madame Corinne Cahen, Monsieur Roland Borosch a présenté la situation dans son Etat fédéral et les relations entre décideurs politiques et le Délégué aux personnes handicapées. Madame Corinne Cahen a présenté la situation au Luxembourg.

- **Le Luxembourg analysé par le Comité des droits des personnes handicapées à l'Offices des Nations Unies à Genève**

Les 22 et 23 août 2017, le Comité des droits des personnes handicapées a passé au crible la politique du Luxembourg en matière de handicap, et plus particulièrement la mise en œuvre au niveau national de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Le Comité est composé d'experts en matière de handicap et majoritairement de personnes en situation de handicap, sous présidence de Madame Theresia Degener. Le Luxembourg a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées en 2011 et adopté un Plan d'action de mise en œuvre de cette Convention en 2012. Le dialogue avec les experts du Comité a été mené sur base d'un rapport initial sur la situation des personnes handicapées au

Luxembourg élaboré par le gouvernement⁵, d'un rapport parallèle de la CCDH⁶ ainsi que d'un rapport alternatif de la société civile⁷.

Le gouvernement luxembourgeois était représenté par une délégation d'une douzaine de fonctionnaires de plusieurs ministères. La CCDH y était présente en tant qu'institution nationale des droits de l'Homme et mécanisme national de promotion et suivi de la Convention au Luxembourg. Lors d'un dialogue interactif et intensif, la délégation luxembourgeoise a dû répondre aux questions des membres du Comité des droits des personnes handicapées, questions qui se rapportaient à tous les articles de la Convention. La CCDH a eu l'occasion de faire une déclaration introductive au dialogue.

Le 21 août, la CCDH ainsi que des représentants de l'asbl « Nëmme mat Eis ! » (NME), une organisation de personnes concernées, étaient également invités à répondre aux questions du Comité. En marge de cette réunion, la représentante de la CCDH a rencontré le Rapporteur du Comité sur le Luxembourg, Monsieur Coomaravel Pyaneandee, pour répondre à ses questions et lui présenter la perspective de la CCDH sur les droits des personnes en situation de handicap au Luxembourg.

Le 29 août 2017, le Comité a adopté ses observations finales⁸ que le gouvernement luxembourgeois sera tenu à suivre et à respecter. La CCDH veillera à la mise en œuvre de ces recommandations.

⁵Premier rapport périodique du Grand-Duché de Luxembourg

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

⁶Rapport parallèle au Comité des Nations Unies des droits des personnes handicapées

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fNHS%2fLUX%2f28297&Lang=en

⁷Alternative Report on Implementation of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fCSS%2fLUX%2f26160&Lang=en

⁸ CRPD/C/LUX/CO/1

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

Interview à la Radio 100,7

Rechter vu Mënsche mat Behënnerung

"Paradigmewiessel duerch UN-Konventioun"

09. Sep 2017 - 13:58

Carole Schimmer / fk

Den UN-Comité fir d'Rechter vu Mënsche mat enger Behënnerung zitt ee gemëschte Bilan iwwert d'Ëmsetze vun der entsprecherender UN-Konventioun. De Grand-Duché huet d'Konventioun 2011 ratifizéiert. 2012 huet d'Regierung een Aktionsplang ausgeschafft. Et wier awer nach net alles ëmgesat ginn, seet d'Fabienne Rossler, Generalsekretärin vun der consultativer Mënscherechtskommissioun.

D'Zil vun der UN-Konventioun ass eng inklusiv Gesellschaft. Dat heescht, eng Gesellschaft un där jidderee kann deelhuelen a matwierken. D'Konventioun schafft an deem Sënn keng nei Rechter. Mä mécht déi Rechter, déi et ginn, zougänglech fir Leit mat enger Behënnerung, präziséiert d'Fabienne Rossler vun der consultativer Mënscherechtskommissioun. D'CCDH krut 2011 d'Missioun, d'Ëmsetzung vun der Konventioun z'iwwerwaachen.

Paradigmewiessel duerch UN-Konventioun

"Als consultativ Mënscherechtskommissioun si mir der Meenung, datt d'UN-Konventioun iwwert d'Rechter vu Mënsche mat enger Behënnerung ee grouse Paradigmewiessel mat sech bruecht huet. An der Approche, grad ewéi an der Attitüd vis à vis vu Persounen mat enger Behënnerung."

Et hätte sech vill betraffe Leit mobiliséiert, déi d'Organisatioun "Nëmme mat eis" an d'Liewe geruff hunn. Och d'Regierung hätt viles ënnerholl, seet d'Fabienne Rossler. 2012 huet d'Regierung een nationalen Aktionsplang ugeholl, deen eng ganz Rei u Moossname virgesäit.

"Handlungsbedarf a ville Beräicher"

De Comité vun de Vereenten Natiounen iwwert d'Rechter vun de Leit mat enger Behënnerung huet elo een éischte Rapport erausbruecht iwwert d'Situatioun hei zu Lëtzebuerg. Des Conclusiounen baséieren op engem Rapport vun der Regierung, engem alternative Rapport vun der Zivilgesellschaft an engem Rapport vun der Mënscherechtskommissioun. Enn August hunn sech all d'Acteuren zu Genf, am Sëtz vun de Vereenten Natiounen, getraff. Deen Dialog wier u sech ganz konstruktiv gewiescht, seet d'Fabienne Rossler.

"D'Regierung huet vill Efforte gemaach, mais d'Tatsaach, datt vill Recommandatiounen am Rapport vum UN-Comité stinn, weist, datt nach net alles ëmgesat gouf. D'Recommandatiounen, déi sech mat deene vun der Zivilgesellschaft an der CCDH iwwerschneiden, weisen, datt et nach a ville Beräicher een Handlungsbedarf gëtt."

Präzis Donnéeën néideg

Zu Lëtzebuerg gëtt et ee ganz grouse Problem wat d'Sammele vu Statistike betrëfft, bedauert d'Fabienne Rossler. D'Donnéeën gëfen net systematesch gesammelt ginn.

Ouni déi Informatiounen kéint ee keng effikass Politik entwéckelen. Déi Donnéeën, déi de Grand-Duché iwwert Mënsche mat enger Behënnerung huet si ganz allgemeng. Et gi keng Informatiounen iwwert de Leit hire spezifischen Handicap.

Reform vum Gesetz iwwert Tutelle felt

Dat aktuell Gesetz iwwert d'Tutelle wier zimlech restriktiv. Een eenzege Riichter géif d'Decisioun op Grond vum Avis vun engem Dokter huelen. Dat heescht, ouni, datt d'Persoun selwer oder Leit aus hirem Entourage consultéiert ginn. An och wann et drëms geet, de Verrieder vun där Persoun festzeleeën, géif déi betraffe Persoun net ëm hiren Avis gefrot ginn.

Vill betraffe Leit, an och hiert Ëmfeld oder hir Famill, géifen d'Modalitéite vun der Tutelle net verstoen. Si géifen net wëssen, wat se maache solle wann et zum Beispill ee Problem mat engem Tuteur géif ginn, esou d'Fabienne Rossler. "D'Regierung huet schonn an hirem Aktiounsplang 2012 eng Reform vun der Tutelle ugekënnegt. Wou mer bis haut awer nach net wësse wéini, datt déi Reform da soll kommen."

Et wier wëschenswäert wann dës Reform am Aklang mat der UN-Konventioun wier, seet d'Fabienne Rossler. Déi gesäit nämlech och fir, datt de Wëllen, d'Preferenzen an d'Autonomie vun der betraffener Persoun solle berécksiichtegt ginn.

D'Persoun soll déi néideg Hëllef kréie fir Entscheedungen, déi si betreffen, selwer kënnen ze huelen. Do schwätzt een da vun "assisted decision-making". Am Moment wier et awer éischer esou, datt ee guer keng Entscheedungen selwer kann huelen. An deem Fall schwätzt ee vun "substitute decision-making", esou d'Fabienne Rossler. Der CCDH-Generalsekretärin no, wier d'Konzept vun "Design for all" ee grousst Stéchwuert vun der Konventioun. Et wier d'Voraussetzung fir eng inklusiv Gesellschaft.

Zougang zum Aarbechtsmaart

Am Aarbechtsberäich wier et wichteg, datt méi Leit um regulären Aarbechtsmaart integréiert géife ginn. Néideg wier iwwerdeems een Iwwergang vum "Atelier protégé" op den Aarbechtsmaart, esou d'CCDH. Ee weidere Punkt wier d'Sensibiliséierung vun den Entreprises, fir Leit mat enger Behënnerung anzustellen. Och um Niveau vum Staat gëtt et Handlungsbedarf, seet d'Fabienne Rossler. All Joer schafft de Staat 50 nei Aarbechtsplaze fir Persounen, déi de Statut vum "Salarié handicapé" hunn. An allen ëffentleche Servicer missten op d'mannst fënnef Prozent Persounen mat deem Statut schaffen. Dat ass fir den Ament net de Fall, kritiséiert d'Fabienne Rossler.

- **11^e Congrès européen sur la santé mentale et le handicap intellectuel, "Better Mental Health for People with Intellectual Disability", 21-23 septembre 2017**

L'Association EAMHID (European Association for Mental Health in Intellectual Disability) organise tous les deux ans un congrès international au sujet de la santé mentale et du handicap intellectuel. Le 11^e Congrès, organisé avec le soutien de la CCDH, a eu lieu au Luxembourg du 21 au 23 septembre 2017. Il réunit des scientifiques et professionnels en provenance de différents horizons géographiques et scientifiques pour faire le point sur les pratiques professionnelles et connaissances scientifiques actuelles.

Le président de la CCDH, Monsieur Gilbert Pregno, a participé à l'ouverture du Congrès.

Discours du président :

Mesdames et Messieurs,

C'est à titre **d'ami** que je voudrais d'abord m'adresser aux organisateurs : je tiens à vous féliciter d'avoir pris la peine d'organiser ce congrès.

C'est à titre aussi de **psychologue et de psychothérapeute** que je voudrais souligner combien ce thème est important. Je ne sais combien de fois il m'est arrivé de rencontrer des personnes surtout des enfants, en situation de handicap, qui à un moment ou l'autre de leur vie se sont retrouvées dans une situation de détresse psychique, souffrant de troubles, dont l'origine et le déterminisme étaient mis en relation avec leur handicap qui alors servait de principe explicatif. Alors même qu'ils n'étaient que l'expression d'un mal de vivre, d'une souffrance, d'une incompréhension de leur entourage, d'un trouble qui s'enfantait dans la relation qu'ils entretenaient avec eux-mêmes. Ne pas tenir compte de ces déterminismes c'est ouvrir le champ à l'incompréhension.

Si les organisateurs m'ont demandé de vous adresser ces quelques mots c'est avant tout parce que je suis **président de la Commission consultative des Droits de l'Homme**. Cette Commission voulue par le gouvernement a comme mission de le conseiller sur toutes les questions qui concernent le respect des droits humains sur le territoire du Luxembourg. Notre travail vise à militer pour les personnes qui n'ont pas accès au respect de ces droits.

Mesdames, Messieurs,

Le droit de toute personne au meilleur état possible de santé physique et mentale est un droit découlant de la dignité inhérente à la personne humaine. Il figure parmi les droits de l'Homme et je ne saurai pas vous faire état de toutes les références qui figurent dans de nombreux textes signés par nos gouvernements respectifs et qui doivent orienter les politiques, nos attitudes et qui s'imposent à notre pensée et notre engagement.

La CCDH estime donc que l'accès à la santé mentale est un droit qui doit être garanti à tous !

Nous devons avoir une vision holistique/globale de la personne, ce qui revient à s'opposer aux explications simplistes qui réduisent des personnes à leur handicap.

Nous pensons aussi que toute politique de santé doit prendre en compte les droits de l'Homme. Ceci faisant nous consacrons la dignité de tout être vivant. Cette dignité n'est pas négociable, elle ne souffre pas de compromis, ...Tout être humain mérite un respect inconditionnel indépendamment de son âge, de son sexe, de sa santé, de sa condition sociale ou de l'origine ethnique de l'individu. Nous devons cela à l'être humain du fait qu'il est humain. Emmanuel Levinas a écrit que « **Nous sommes tous responsables de tout et de tous devant tous et moi plus que tous les autres...** ». Et tout ce que nous faisons pour autrui est un acte que nous faisons pour nous-mêmes, car cela est fondateur du lien qui fait que nous faisons partie de la famille des humains, qui fait que nous sommes citoyens du monde. J'ai fait le choix de vivre dans un pays tolérant. Et cette tolérance s'enrichit de l'intolérance que nous éprouvons à l'égard de

la discrimination, du racisme, des propos haineux et des explications simplistes qui sont réducteurs.

Mesdames, Messieurs les intervenants,

Je vous souhaite des débats enflammés, des conflits d'idées, je vous souhaite de trouver des désaccords, d'utiliser la pensée contre vous, mais je souhaite aussi que vous puissiez faire avancer nos connaissances et surtout aussi créer des liens entre tous les intervenants pour faire avancer les sujets qui nous intéressent.

N'oubliez pas ce beau proverbe africain: quand les branches d'un arbre se disputent et s'embrouillent, les racines s'embrassent. Et rappelez-vous qu'un arbre pour grandir a besoin de toutes ses racines.

5. Echanges avec des acteurs de défense des droits de l'Homme

- **Visite de Monsieur Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, le 19 et 20 janvier 2017 au Luxembourg**

Zeid Ra'ad Al Hussein a souhaité rencontrer les représentants des institutions nationales de droits de l'Homme : Tine Larsen (Présidente de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), Mario Huberty (Président du Centre pour l'égalité de traitement), René Schlechter (Président de l'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant) et Gilbert Pregno, Président de la Commission consultative des Droits de l'Homme.

La rencontre qui a duré plus de deux heures a porté sur un certain nombre de questions spécifiques pour le Luxembourg comme la protection des données, les mesures prises par le gouvernement suite à la menace terroriste, les questions liées à l'accueil des réfugiés, les droits des enfants, la traite des êtres humains, la prostitution, le populisme et les discours haineux, ...

D'autres sujets d'intérêt international ont aussi fait l'objet d'échanges, tout particulièrement la place et l'importance des droits de l'Homme dans le monde.

- **Entrevue avec le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le 21 septembre 2018**

Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, a souhaité rencontrer la CCDH lors d'une visite au Luxembourg, le 21 septembre 2018. Cette rencontre était l'occasion d'avoir un échange sur e.a. la question des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale, la traite des êtres humains, l'incarcération des mineurs et les personnes LGBTI.

Le Commissaire continuera à surveiller la situation des droits de l'Homme au Luxembourg, en particulier ses politiques et procédures de migration et d'asile, ainsi que l'intégration.

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

La CCDH a continué ses échanges avec d'autres organisations de défense des droits de l'Homme au sein du Comité interministériel des droits de l'Homme. Ce Comité réunit des représentants de différents ministères et invite à ses réunions les institutions nationales de droits de l'Homme et les ONG actives dans la défense des droits de l'Homme. En 2017, la CCDH a participé à 4 réunions du Comité.

6. Activités internationales de la CCDH

- **30^e Assemblée générale de l'Alliance Globale des institutions nationales de droits de l'Homme (GANHRI), Genève, 5-8 mars 2017**

La CCDH a participé à la 30^e Assemblée générale de l'Alliance Globale des institutions nationales de droits de l'Homme (GANHRI), qui fonctionne sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies.

Lors de cette Assemblée, qui a réuni des institutions d'Afrique, d'Asie-Pacifique, des Amériques et de l'Europe, les discussions ont tourné e.a. autour des questions de la crise migratoire et des réfugiés et de la responsabilité sociale des entreprises. Ont également été abordées la coopération entre les institutions nationales de droits de l'Homme ainsi que des questions administratives, à savoir le budget, le plan stratégique et les statuts de GANHRI. L'Assemblée générale a été suivie d'une conférence au sujet du rôle des institutions nationales de droits de l'Homme dans le contexte de l'alerte précoce, les conflits et la prévention de conflits.

En marge de cette manifestation, la CCDH a participé à l'Assemblée générale du Réseau européen des institutions nationales de droits de l'Homme (ENNHRI) et à la réunion de l'Association francophone des Commissions nationales de droits de l'Homme (AFCNDH).

- **Conférence internationale des représentants d'institutions nationales de droits de l'Homme, d'Ombudsman d'Europe et des responsables d'organisations régionales et internationales de défense des droits de l'Homme, à Tbilisi (Géorgie), le 19 avril 2017.**

La CCDH a participé à une conférence sur les défis que rencontrent des institutions nationales de droits de l'Homme qui ont plusieurs mandats. Cette conférence était organisée à l'occasion du 20^e anniversaire de l'Ombudsman de Géorgie, à Tbilisi, le 19 avril 2017. Elle a réuni des représentants d'institutions nationales de droits de l'Homme et d'Ombudsman d'Europe, mais aussi des responsables d'organisations régionales et internationales de défense des droits de l'Homme. La représentante de la CCDH y a présenté le fonctionnement ainsi que les différents mandats de la CCDH.

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

L'examen périodique universel (EPU) est un mécanisme créé par la Résolution 5/21 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a mis en place le Conseil des droits de l'homme.

Cet examen porte sur la conformité des politiques des Etats membres aux standards internationaux de droits de l'Homme.

L'examen de la situation de chaque pays se fait sur base de trois documents : un rapport national, rédigé par l'Etat membre concerné, une compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies des renseignements figurant dans les rapports des organes des traités et d'autres documents officiels des Nations Unies et un résumé des rapports soumis par les autres parties prenantes (institutions nationales de droits de l'Homme et ONG).

Le résultat de chaque examen est un "document final" listant les recommandations faites à l'Etat examiné dont celles acceptées par celui-ci et qu'il devra mettre en œuvre avant l'examen suivant.

Avant l'adoption de ce document final, l'Etat en question a la possibilité de fournir des réponses aux recommandations formulées dans le rapport. Les institutions nationales de droits de l'Homme sont également habilitées à prendre la parole pendant la séance consacrée à l'adoption du document final.

La CCDH avait déjà participé au 1^{er} et au 2^e cycle de l'EPU, en 2008 et en 2013. En juillet 2017, dans le cadre du 3^e cycle, elle a soumis son [rapport parallèle](#)⁹ sur la situation des droits de l'Homme au Luxembourg au Conseil des droits de l'Homme. L'examen du Luxembourg par le Conseil aura lieu en janvier 2018.

⁹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/LUindex.aspx>

Partie III : La CCDH

1. Composition de la CCDH en 2017

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

Les membres de la CCDH en 2017

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

Anne HENIQUI, vice-présidente, journaliste

Olivier LANG, vice-président, avocat à la Cour

Pierre CALMES, magistrat

Lis DE PINA, politologue, licenciée en droit

Deidre DU BOIS, avocate à la Cour

Laurent DURA, pédagogue

Matthew HAPPOLD, professeur en droit international public

Laurence KLOPP, conseiller économique

Ines KURSCHAT, journaliste

Jean-Claude LENERS, médecin généraliste

Jean-Paul LICKES, docteur en sciences chimiques

Marc LIMPACH, juriste (membre jusqu'au 4 juillet 2017)

Aldona MICHALEK-JANICZEK, juriste-linguiste

Claudia MONTI, avocate à la Cour (membre jusqu'au 16 mars 2017)

Laurent MOYSE, journaliste

Maddy MULHEIMS-HINKEL, institutrice

Charel SCHMIT, pédagogue-enseignant

Marie Jeanne SCHON, psychologue et thérapeute familiale

Jean-Luc THILL, professeur de philosophie

Alioune B. TOURE, psychologue

Membres avec voix consultative

Cathy MAQUIL, Représentante du Gouvernement

Lydie ERR, Médiateure (jusqu'au 23 avril 2017)

Claudia MONTI, Médiateure (depuis le 24 avril 2017)

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

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

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

2. Structure de la CCDH

Groupes de travail en 2017

Asile et immigration
Droits des personnes handicapées
LGBTI
Protection de l'enfance
Prostitution
Réforme pénitentiaire
Dissimulation du visage

3. Organisation et fonctionnement

Assemblées plénières

En 2017, la CCDH s'est réunie 8 fois en assemblée plénière.

Budget

Le budget global de la CCDH s'élevait en 2017 à 266.483 €.

Secrétariat

Fabienne ROSSLER, secrétaire générale
Anamarija TUNJIC, juriste
Francis MAQUIL, juriste
Viviane PEIFFER, assistante administrative

4. Communication

Site internet

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

Newsletter

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

Pour s'abonner à la newsletter :

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

La CCDH dans la presse

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

Partie IV: Annexes

1. Avis de la CCDH

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

Avis sur 1. la prostitution, 2. le projet de loi 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant (1) le Code d'instruction criminelle ; (2) le Code pénal, 3. le Plan d'action national «Prostitution »

**AVIS
01/2017**

- « C'est le plus vieux métier du monde »
- « C'est un métier comme un autre »
- « La demande ne disparaîtra jamais »
- « Si on abolit la prostitution, il y aura davantage de viols »

Voilà seulement quelques-uns des mythes qu'on associe à la prostitution et qu'on utilise volontiers comme arguments pour justifier, ou au moins tolérer la prostitution.

1. Introduction

Par le passé, la prostitution n'a fait l'objet que de très peu de débat public au Luxembourg. Le gouvernement actuel, dans son programme de 2013, a toutefois déclaré vouloir agir dans ce domaine.¹⁰ En juin 2016, les Ministres de l'Egalité des chances et de la Justice ont présenté la stratégie gouvernementale en matière de prostitution en soulignant que « *notre pays a besoin d'un modèle qui prend en compte les spécificités de la prostitution au Luxembourg* »¹¹. Cette stratégie se compose d'une part d'un Plan d'action national « Prostitution » (PAN) et d'autre part du projet de loi 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles.

La CCDH salue la volonté du gouvernement d'agir, ainsi que la proposition d'une stratégie globale prenant en compte tant le volet répressif que le volet social.

Il est vrai que la prostitution est un sujet qui divise la société. D'un côté, il y a ceux qui considèrent la prostitution comme un choix et que le « métier du sexe » doit être reconnu (Allemagne, Pays-Bas). De l'autre côté, il y a ceux qui visent une abolition de la prostitution, voire une pénalisation du « client », modèle adopté entre autres par la Suède, l'Irlande, la Norvège et plus récemment la France.

Comme le dit à juste titre le Sénat français, « *peu de sujets soulèvent autant de controverses et de passions que celui de la prostitution. Chacun semble en avoir une idée précise, soit pour la condamner comme une violence faite aux femmes, soit pour la défendre comme la traduction de la libre disposition du corps humain. Parce qu'elle renvoie à deux sujets tabous entre tous que sont la sexualité et l'argent, la prostitution suscite à la fois des réactions de rejet et de fascination qui semblent empêcher toute construction d'un discours apaisé susceptible d'être partagé par le plus grand nombre.* »¹²

La première partie du présent avis indique la position de la CCDH qui considère que **la prostitution doit être rendue socialement inacceptable et que cela doit se faire e.a. par la voie législative**, afin de réduire la demande. Le projet de loi 7008 fera

¹⁰ En élaborant « *un cadre légal pour la prostitution non forcée qui mettra l'accent sur l'aide aux prostitué(e)s afin de les sauvegarder de l'illégalité* ». Programme gouvernemental 2013, <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>

¹¹ <http://www.mega.public.lu/fr/actualites/2016/06/strategie-gouvernementale-prostitution/index.html>

¹² Situation sanitaire et sociale des personnes prostituées : inverser le regard, Rapport d'information de M. Jean-Pierre Godefroy et Mme Chantal Jouanno, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 46 (2013-2014), 8 octobre 2013. Voir également : Senat, La pénalisation de la prostitution et du racolage, Etude de législation comparée n°233, mars 2013

l'objet d'une analyse dans la deuxième partie de cet avis.¹³ A côté du volet législatif, il est également important, si l'on souhaite éradiquer la prostitution à long terme, de **prendre les mesures nécessaires pour aider les personnes prostituées à quitter le milieu**, ainsi que **d'introduire une éducation sexuelle et affective et, en plus, une sensibilisation au respect et à la reconnaissance de l'égalité entre les femmes et les hommes**. Ces volets social et pédagogique seront développés dans la troisième partie de cet avis, qui regardera de près le Plan d'action « Prostitution ».

La CCDH tient à souligner qu'elle a parfaitement conscience que le phénomène de la prostitution peut toucher à la fois les femmes et les hommes, et aussi des mineurs, tant au niveau de l'offre qu'au niveau de la demande. Néanmoins, il est indiscutable que la majorité des prostitués sont des femmes et la majorité des « clients » sont des hommes.¹⁴

2. Première partie : Prise de position sur la prostitution

Quelles valeurs à défendre ?

Dans le cadre du présent avis, la CCDH souhaiterait surtout positionner la question de la prostitution par rapport aux valeurs que défend le Grand-Duché de Luxembourg.

Le Luxembourg a signé en 1985 la Convention des Nations Unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui et a de par sa signature acceptée la position selon laquelle :

« La prostitution et le mal qui l'accompagne, à savoir la traite des êtres humains en vue de la prostitution, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine et mettent en danger le bien-être de l'individu, de la famille et de la communauté ».

De même, la Constitution luxembourgeoise souligne dans son article 11 (2) que « les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. »

Dès lors, les valeurs telles que dignité et égalité sont des valeurs défendues par le Luxembourg et sont contraires à l'acceptation de la prostitution.

¹³ Saisine par le ministre de la Justice sur le PL 7008

¹⁴ 99% des « clients » sont des hommes et 85% des personnes prostituées sont des femmes. Amicale du Nid, ***Pour la proposition de loi visant à responsabiliser les clients de la prostitution et à renforcer la protection des victimes de la traite des êtres humains***, Geneviève Duché

A cela s'ajoute que¹⁵:

- la prostitution est une violation des droits humains ;
- la prostitution est une violence ;
- la prostitution est une atteinte à la dignité de la personne ;
- la prostitution est une exploitation des inégalités.

1. La prostitution est une violation des droits humains

La Déclaration universelle¹⁶ des droits de l'Homme consacre un principe fondamental, à savoir le respect et la protection de la dignité de la personne humaine.

Dans son préambule, la Convention des Nations Unies du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui affirme que les Etats parties rappellent que la prostitution est incompatible avec la dignité et la valeur de la personne humaine. Ils s'engagent à lutter contre le proxénétisme sous toutes ses formes et à venir en aide aux personnes prostituées.

L'article 6 de la Convention pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes de 1979 renforce cette politique en demandant explicitement aux Etats parties de « supprimer sous toutes les formes le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes ».

Dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, le Protocole de Palerme de 2000 visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, inclut l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle dans les finalités de la traite des êtres humains.

Dès lors, il est incontestable que le droit international qualifie la prostitution de violation des droits humains et en interdit son exploitation.

2. La prostitution est une violence

- La violence à l'origine de la prostitution

Il est indéniable que la violence subie dans la famille peut être un facteur important d'entrée dans la prostitution, car il existe un lien entre la maltraitance durant l'enfance (abus sexuel, viol, mais aussi négligence) et prostitution. « *Le viol fabrique les meilleures putes* »¹⁷. La précarité, des conditions de vie destructrices des liens sociaux et émotionnels représentent un des facteurs fragilisant la personnalité des personnes qui, à la suite, peuvent entrer dans le monde de la prostitution.

La « prostituée heureuse », ayant choisi de se prostituer, constitue l'exception et fait partie de ces mythes utilisés trop souvent pour justifier la prostitution.¹⁸

¹⁵ Le Lobby européen des femmes a initié, avec le Mouvement du Nid France et la Fondation Scelles : L'APPEL DE BRUXELLES "Ensemble pour une Europe libérée de la prostitution" que plus de 200 associations, de toute l'Europe et au-delà, ont signé. Cet appel de Bruxelles a défini des 4 principes fondamentaux de la prostitution.

¹⁶ Articles 3 et 5

¹⁷ Virginie Despentes, *King Kong Théorie*, Grasset, 2006

¹⁸ <http://sisters-ev.de/>, <http://www.madonna-ev.de/>

- La violence qui accompagne la prostitution

68 % des femmes prostituées souffrent du syndrome de stress post-traumatique au même titre que les victimes de torture ou les vétérans de guerre¹⁹. Elles sont particulièrement exposées aux violences psychiques et physiques (insultes, agressions physiques et viols) de la part des « clients », ainsi que des proxénètes et tenanciers. Il va sans dire que de telles violences affectent lourdement leur bien-être et leur santé, avec de graves conséquences sur le versant mental.²⁰

L'existence de sonnettes d'alarme dans les éros-centres n'est qu'une preuve que la prostitution génère de la violence.

A côté de cette violence quotidienne, les prostituées sont victimes d'un environnement fait de menaces et de contrôles permanents (proxénètes, trafiquants, personnes appartenant à la criminalité organisée, etc.) afin de rendre toute fuite impossible.²¹ Il est étonnant de constater à quel point cette violence est socialement acceptée et justifiée. Une telle banalisation de la violence extrême liée au monde de la criminalité conduit non seulement à une acceptation de la prostitution, mais à celle de la violence en général et introduit une fragilisation des normes et valeurs de notre société.

3. La prostitution est une atteinte à la dignité humaine

Le concept de la dignité humaine est invoqué dans les documents européens et internationaux les plus importants, telle que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui stipule dans son article 1^{er} que « la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée ».

D'après l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Le lien inextricable entre prostitution et dignité de la personne humaine est affirmé dès le préambule de la Convention abolitionniste des Nations Unies de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

La prostitution porte atteinte à la dignité en réduisant le corps humain au rang d'objet. Elle contribue à maintenir les femmes dans un statut inférieur, comme instrument du

¹⁹ Lobby européen des femmes, *18 Mythes sur la Prostitution*, <http://www.womenlobby.org/18-mythes-sur-la-prostitution-lisez-et-partagez-le-document-de-sensibilisation?lang=fr>

²⁰ Melissa Farley, PhD, Howard Barkan, DrPH, *Prostitution, Violence, and Posttraumatic Stress Disorder*, *Women and Health* 27 (3) 1998: 37-49, <http://www.prostitutionresearch.com/Farley%26Barkan%201998.pdf>

Dre Muriel SALMONA, *Conséquences psychotraumatiques de la prostitution*, http://www.memoiretraumatique.org/assets/files/doc_violences_sex/20141206Prostitution-colloque-de-Munich.pdf

Stellungnahme von Wolfgang Heide, Facharzt für Gynäkologie und Geburtshilfe, Trauma and Prostitution, Scientists for a world without prostitution <http://www.trauma-and-prostitution.eu/2016/06/05/stellungnahme-von-wolfgang-heide-facharzt-fuer-gynaekologie-und-geburtshilfe/#more-639>

Karlsruher Appell für eine Gesellschaft ohne Prostitution, Prostitution als Reinszenierung erlebter Traumata, By [karlsruherappell](http://karlsruherappell.com), 7. April 2014, <https://karlsruherappell.com/2014/04/07/prostitution-als-reinszenierung-erlebter-traumata/>

²¹ Il importe de rappeler ici le meurtre d'une jeune prostituée de nationalité roumaine de novembre 2016.

plaisir masculin, comme objet sexuel et constitue l'une des formes les plus brutales de la domination de l'homme sur la femme. La notion de dignité rejoint donc celle d'égalité, qui en est un principe fondamental.²²

Un point important à souligner est le principe d'indisponibilité du corps humain vers lequel tend la législation européenne et qui dispose que l'on peut disposer de son corps (p.ex. le droit autorise le don d'organes ou de sang) à condition que ces actes soient gratuits. Or, cet argument n'est pas recevable pour ce qui est de la prostitution puisque l'échange pécuniaire « marchandise » le corps humain.

4. La prostitution est une exploitation des inégalités

La commercialisation et donc la marchandisation du corps des femmes par les trafiquants outrepassent les interdits que la société pose au titre de l'égalité entre les sexes et de la lutte contre les violences envers les femmes. Dès lors, le « client », en payant pour la « marchandise » qu'on lui propose, se sent en droit d'en jouir tel qu'il l'entend.

On peut donc affirmer que la prostitution est une pratique d'inégalité. Dans nos sociétés, les représentations patriarcales, où les hommes ont le droit de contrôler le corps et la sexualité des femmes, sont toujours très présentes. La réelle mise en œuvre de l'égalité entre femmes et hommes implique la reconnaissance du système prostitueur en tant que violence faite aux femmes et son abolition.²³

Au niveau social, la prostitution perpétue les inégalités entre les hommes et les femmes ; les hommes majoritairement « clients » et les femmes majoritairement exploitées.²⁴ Celles-ci sont souvent victimes, avant même leur entrée dans la prostitution, de différentes inégalités systémiques telles que l'origine autochtone, l'ethnie, la pauvreté, l'âge, les handicaps et/ou le statut d'immigrant qui les fragilisent et les mettent dans une position d'infériorité rendant ainsi toute liberté de choix illusoire. Toute personne amenée à la prostitution par un parcours de vie ou un statut social qui la marginalise et la met dans une position d'infériorité ne peut exercer un choix véritablement libre en se prostituant.

²² 99% des « clients » sont des hommes et 85% des personnes prostituées sont des femmes. Amicale du Nid, ***Pour la proposition de loi visant à responsabiliser les clients de la prostitution et à renforcer la protection des victimes de la traite des êtres humains***, Geneviève Duché

²³ Lobby européen des femmes, *La prostitution est une violence faite aux femmes : Refusons d'en être complice !*

Revue trimestrielle du Mouvement du Nid, *La prostitution, une violence sans nom*

²⁴ Il existe actuellement peu d'informations sur la motivation des hommes de recourir à des prostituées.

Conclusion de la position de la CCDH

Considérant les réflexions ci-dessus, **nul ne peut nier que la prostitution et la violence qui l'accompagne sont contraires aux valeurs que défend le Grand-Duché de Luxembourg et c'est pour cette raison que la CCDH est d'avis que la prostitution doit être rendue socialement inacceptable. Au lieu de continuer à la tolérer, il s'agit de trouver des moyens pour la réduire, voire l'éliminer.**

Pour ce faire, il faudra travailler de manière coordonnée sur trois volets :

- le volet législatif : réduire la demande de la prostitution en introduisant la pénalisation du « client » et veiller à une meilleure mise en œuvre de la législation existante (lutte contre la traite etc.),
- le volet social : mettre en place des structures d'appui aux personnes prostituées et élaborer une stratégie d'EXIT détaillée et efficace,
- le volet pédagogique : développer des programmes d'éducation sexuelle et affective, ainsi qu'une éducation au respect de la personne et à la reconnaissance de l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes.

3. Deuxième partie : Le volet législatif

Le projet de loi 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant (1) le Code d'instruction criminelle ; (2) le Code pénal.

La CCDH salue l'initiative du gouvernement de faire un premier pas en direction de la pénalisation du recours à la prostitution.

Il ressort de l'analyse du projet de loi 7008 que le gouvernement continue à différencier entre la prostitution « forcée » et prostitution « libre », alors qu'après l'argumentaire de la première partie de cet avis, il est évident qu'une très infime minorité de personnes choisissent librement de se prostituer.

Quant à la pénalisation telle que proposée par le projet de loi 7008, la CCDH souhaite attirer l'attention du législateur sur un certain nombre d'incohérences et de problèmes, qui se posent à plusieurs niveaux.

Il y a lieu de constater en premier lieu que le racolage sur la voie publique, manifestation très répandue de la prostitution, reste en principe punissable pour la prostituée, sauf si la prostituée est une victime du proxénétisme au sens large ou de la traite des êtres humains (article 382 alinéa 2).

La grande nouveauté du projet est la pénalisation du « client » de la prostitution même s'il n'est pas sanctionné dans tous les cas.

Ainsi le « client » ne s'expose à des sanctions pénales aux termes de l'article 382-7 (2) tel que proposé que lorsque la personne qui se livre à la prostitution présente une particulière vulnérabilité qui est, soit apparente, soit connue de l'auteur, en raison de sa situation administrative précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou morale.

Le ministère public aura la lourde charge de rapporter la preuve de cette apparence, qui sera certainement contestée par le client.

Si la vulnérabilité n'est pas apparente, le ministère public devra rapporter la preuve que le « client » avait connaissance de la vulnérabilité particulière non apparente, dont une définition limitative est proposée. Il faut cependant se demander comment le « client » pourrait connaître, ou comment le ministère public pourrait rapporter la preuve que le client connaissait la situation administrative précaire, la maladie, l'état de grossesse non apparent ou l'infirmité non apparente de la personne qui s'adonnait à la prostitution.

Il semble en revanche que le projet prévoit que le « client » sera toujours coupable si la personne qui s'adonne à la prostitution est une victime du proxénétisme au sens large ou de la traite des êtres humains (article 382-6 tel que proposé), peu importe que le « client » connaisse cette circonstance. Cependant dans la majorité des cas le « client » n'a pas plus de chances de connaître la situation de victime de la personne qui s'adonne à la prostitution, qu'il n'a de chances de connaître son état de particulière vulnérabilité apparente, pour laquelle le ministère doit cependant rapporter la preuve que le « client » la connaissait.

Le considérant n° 26 et l'article 18 de la Directive 2011/36/UE, à laquelle renvoie le commentaire des articles (page 13), ne va pas dans ce sens, dans la mesure où la directive ne prévoit de sanctionner le « client » que s'il connaissait la circonstance que la personne qui s'adonnait à la prostitution était une victime de la traite des êtres humains.

L'application de l'article 382-6 du Code pénal tel que proposée ne manquera pas de soulever des difficultés en ce qui concerne l'intention criminelle ou la volonté infractionnelle de l'auteur, si ce dernier n'est pas en mesure de vérifier si les éléments constitutifs de l'infraction sont remplis. L'intention criminelle est la volonté d'accomplir l'acte que l'on sait défendu par la loi pénale. Or, le « client » de la prostitution, dans la plupart des cas, n'est pas en mesure de connaître la circonstance qui transforme la prostitution en infraction pénale, c.à.d. la circonstance que le ou la prostituée est une victime du proxénétisme ou de la traite des êtres humains. L'article 382-6 tel que proposé crée un délit non intentionnel, dans la mesure où le « client » s'expose à des poursuites, même s'il n'était pas en mesure de savoir qu'il commettait une infraction.

Par ailleurs, il convient de se poser la question, comment le ministère public pourra établir l'état de victime du proxénétisme au sens large ou de la traite des êtres humains de la personne qui s'est adonnée à la prostitution, alors que l'on sait que les prostituées sont particulièrement réticentes à divulguer l'existence d'un tel état, par peur de représailles.

Il est proposé en outre que le client contre lequel procès-verbal a été dressé pour infraction aux articles 382-6 et 382-7 du Code pénal, qui, entendu comme témoin, révélera à l'autorité compétente des faits susceptibles d'être qualifiés de proxénétisme ou de traite des êtres humains, échappera à toute poursuite. Il faut en conclure que le « client » qui savait que la personne qui s'adonnait à la prostitution était une victime du proxénétisme ou de la traite des êtres humains peut, le cas échéant, échapper à

toute poursuite, tandis que celui qui ignorait l'état de victime de la personne qui s'adonnait à la prostitution et dont l'intention criminelle était dès lors le cas échéant inexistante, n'a pas la possibilité de se soustraire à la sanction. En d'autres termes, est frappé le plus sévèrement, celui qui ignorait l'état de victime de la personne qui s'adonnait à la prostitution, alors qu'il pouvait admettre qu'il se trouvait dans une situation qui n'était pas sanctionnée.

En effet lorsque la personne qui s'adonne à la prostitution n'est ni victime du proxénétisme ou de la traite des êtres humains, ni dans une particulière vulnérabilité, c.à.d. la prostitution exercée sans contrainte, le « client » ne peut pas être puni. La prostitution libre, c.à.d. celle qui est exercée en principe par des personnes individuellement selon leur choix pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, reste non légiférée et donc non interdite.

Cependant, à partir du moment, où le recours à la prostitution n'est pas sanctionné dans tous les cas, il est évident que le « client » doit être en mesure d'apprécier si l'acte qu'il projette d'accomplir, constitue une infraction ou non.

Conclusion de l'analyse du projet

La CCDH craint que la multitude et la complexité des hypothèses envisagées et l'incohérence des sanctions et des exceptions proposées, ne constitue un véritable frein à la mise en application du projet, dont le seul mérite restera le cas échéant la transposition d'une directive.

Abstraction faite de ce qu'il ne sera certainement pas opportun de poursuivre un « client » d'une prostituée victime du proxénétisme qui ignorait cet état de victime, il faut en effet se poser la question si le ministère public s'aventurera dans des poursuites hasardeuses de « clients » de la prostitution, lorsqu'il devra rapporter la difficile preuve de l'apparence ou de la connaissance par le « client » d'un état de particulière vulnérabilité.

4. Troisième partie : Les volets social et pédagogique

Le Plan d'action national « Prostitution »

Dans le cadre de sa stratégie en matière de prostitution au Luxembourg, les ministres de l'Egalité des chances et de la Justice ont présenté le 29 juin 2016, à côté du projet de loi 7008, un Plan d'action national (PAN) « Prostitution », ci-après le « PAN ».

Le PAN, qui se base sur le rapport de la plateforme « Prostitution » publié en 2014, est un document de 11 pages, dont les 7 premières pages consistent à expliquer le contexte luxembourgeois et ses particularités, le cadre légal et l'encadrement social existant.

Restent uniquement 4 pages pour décrire les 5 axes prioritaires autour desquelles tourne le PAN et qui prévoient des mesures à prendre en matière de prostitution. Ces axes sont :

- le renforcement du cadre législatif de la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles ;
- le renforcement de l'encadrement social, psychosocial et médical ;
- la stratégie d'EXIT;
- le renforcement des actions de prévention, d'information et de sensibilisation ;
- l'éducation sexuelle et affective.

Le PAN fait une distinction entre la prostitution « forcée » et la prostitution « libre », la dernière n'étant pas interdite. Le gouvernement indique ne pas vouloir opter pour un des modèles déjà existants, à savoir le modèle français ou nordique, qui préconise la pénalisation du « client », ou encore le modèle allemand réglementariste, et cela en raison des particularités du Luxembourg. Ces particularités sont la taille du pays, le fait que le Luxembourg est entouré par des pays qui ont des modèles très différents, la concentration de la prostitution sur quelques lieux précis, qui peuvent toutefois changer rapidement, les différents types de prostitution et le flux migratoire qui a une influence sur le développement de la prostitution.

La CCDH est d'avis que les particularités invoquées par le gouvernement pour ne pas choisir un de ces modèles est un faux débat car on les retrouve, à l'exception de la taille du territoire luxembourgeois, dans d'autres pays. Par ailleurs, de nombreux « clients » résidant au Luxembourg préfèrent recourir à des prostituées au-delà des frontières luxembourgeoises, pour des raisons de discrétion.

1. Le renforcement du cadre législatif de la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles

Le PAN se réfère ici au projet de loi (voir chapitre afférant) 7008 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles. La CCDH constate pourtant que le projet de loi ne prévoit la pénalisation du « client » uniquement lorsqu'il s'agit de victime de la traite ou de proxénétisme ou lorsque le « client » connaît l'état de vulnérabilité de la personne qui s'adonne à la prostitution. La CCDH a souligné les problèmes et incohérences de ce projet de loi dans la partie portant sur le volet législatif du présent avis.

2. Le renforcement de l'encadrement social, psychosocial et médical

Le PAN prévoit l'extension du « streetwork », notamment auprès des prostituées dans les appartements et les autres lieux de prostitution. Si la CCDH salue cette idée, elle se pose toutefois des questions sur les ressources disponibles pour faire ce travail. Le PAN ne donne aucune indication quant à une éventuelle augmentation du personnel des services concernés. Par ailleurs, la CCDH rappelle combien il est difficile d'entrer en contact avec les personnes qui se prostituent dans les appartements, réparties sur tout le territoire. La CCDH se demande comment ces personnes vont pouvoir être répertoriées et si une stratégie est prévue pour les informer du PAN.

Pour ce qui est de l'encadrement médical, il faut savoir que le statut de prostituée n'existe pas dans la nomenclature de la Caisse Nationale de Santé et le Centre

Commun de Sécurité Sociale. Les affiliations se font sous le statut du « salariée » ou du « travailleur intellectuel indépendant »²⁵. Les personnes résidant au Luxembourg, qui ne peuvent bénéficier de cette assurance-maladie, ont la possibilité de s'assurer volontairement grâce à une assurance-maladie facultative. Or, le droit aux prestations n'est ouvert qu'après un stage d'assurance de trois mois et il faut être domicilié au Luxembourg, ce qui limitera automatiquement la portée de ces mesures aux prostituées qui résident au Luxembourg et restent plus de trois mois dans le pays.

3. La stratégie d'EXIT

Le Plan d'action prévoit une stratégie d'EXIT pour les personnes souhaitant quitter le milieu de la prostitution, c'est-à-dire un projet individualisé avec un accompagnement par les responsables du service DropIn auprès des instances concernées, dont l'ADEM, les communes ou la CNS. Le but de cette stratégie est d'intégrer peu à peu les personnes prostituées dans une vie normale, de les réorienter et de leur offrir une perspective d'avenir. La CCDH regrette que les Offices sociaux, acteurs du terrain et première adresse d'aide directe dans les communes, ne soient pas mentionnés dans le PAN. Il en est de même pour le Planning familial. Elle rappelle par ailleurs qu'il sera difficile d'atteindre les personnes qui se prostituent dans les appartements, ainsi que celles qui dépendent d'un proxénète.

Des informations plus précises sur la mise en œuvre de cette stratégie ne sont pas données dans le PAN et la CCDH se demande comment cette stratégie pourra être mise en œuvre dans la pratique. Comme il s'agit d'une population très vulnérable, parfois même traumatisée, il est important que les responsables des services qui entrent en contact avec ces personnes aient les connaissances et formations nécessaires pour les approcher.

La CCDH recommande également de renforcer les effectifs actuels, afin de pouvoir développer une stratégie d'EXIT efficace.

4. Le renforcement des actions de prévention, d'information et de sensibilisation

Un des objectifs du PAN est le « non-encouragement à, voire la réduction de la prostitution par des mesures de prévention. Malheureusement, ces mesures de prévention, d'information et de sensibilisation prévues dans le PAN se limitent aux seules victimes de la traite des êtres humains. Dans le même ordre d'idées, il apparaît que les activités prévues pour sensibiliser le grand public ne concernent que la traite des êtres humains. La CCDH considère que cette limitation réduit considérablement la portée des actions de prévention.

Il n'est nulle part fait mention de la prostitution « libre » et surtout pas du « client » prostitueur qui lui n'est adressé nulle part. Si l'objectif du PAN est de réduire la prostitution par des mesures de prévention, il faut impérativement développer une stratégie qui se focalise également sur la demande et qui vise comme vecteur principal

²⁵ Rapport de la Plate-forme prostitution de novembre 2014

le « client ». Dans le cadre de la prévention et de la sensibilisation, il faudra s'adresser directement à lui lors de la mise en œuvre des campagnes de dissuasion.

Ces campagnes sur supports médiatiques (radio, télévision, presse écrite, affichage et online) devront être réalisées pour viser le grand public en général et les « clients » en particulier en ne laissant pas de doute sur les effets néfastes de la prostitution sur les prostitués, mais également sur la société toute entière. Dans ce sens, la CCDH s'inquiète des campagnes de publicité dans les médias subventionnés par l'Etat pour un centre érotique situé à la frontière allemande. Il s'agit ici pour la CCDH de « racolage médiatique » qui court-circuite toute action de prévention, d'information et de sensibilisation mise en place par le gouvernement. En outre, ces publicités renforcent l'image marchande de la femme auprès du grand public.

Dans le même ordre d'idées, les actions de prévention devraient également viser un changement de mentalité en mettant en place un volet « éducation sexuelle et affective » pour le grand public et dans les écoles. Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

5. L'éducation sexuelle et affective

La CCDH salue l'idée du PAN de faire profiter les enfants, dès le plus jeune âge, d'une éducation sexuelle et affective adaptée qui leur permet d'acquérir un comportement sexuel et affectif responsable et rappelle dans ce contexte l'engagement du programme gouvernemental de décembre 2013, qui met l'accent sur une éducation sexuelle et affective, basée sur l'égalité et le respect réciproque entre femmes et hommes.

D'après le PAN « prostitution », le Plan d'action national « santé affective et sexuelle » 2013-2016²⁶ est toujours en voie de transposition. En matière d'éducation sexuelle, ce Plan d'action prévoit d'adapter et de compléter le plan d'études pour l'enseignement fondamental et les programmes-cadres pour l'enseignement secondaire et secondaire technique. Il prévoit en outre des projets pédagogiques et de sensibilisation autour de l'éducation sexuelle et affective au sein des lycées, ainsi que des initiatives de promotion de la santé affective et sexuelle dans les écoles et les lycées. La CCDH tient à rappeler que le développement d'une éducation sexuelle dans le cadre institutionnel est discuté depuis trois décennies sans que cela n'ait porté ses fruits. Elle est d'avis que l'école ne devrait pas abandonner l'éducation sexuelle et affective aux seules interventions sporadiques du Mouvement luxembourgeois pour le planning familial et l'éducation sexuelle, car le respect de soi et des autres, les notions d'égalité des femmes et des hommes doivent être au cœur d'une éducation sexuelle fondée sur le respect de l'autre. Pour Philippe Brenot, sexologue, il faut apprendre aux garçons et aux filles à construire leur désir et à accepter la frustration. Garçons et filles, femmes et hommes doivent apprendre à accepter leur corps et à assumer leurs désirs.²⁷

²⁶ Ce Plan d'action a pour but de mettre en œuvre le Programme national « Promotion de la santé affective et sexuelle » élaboré par les ministères de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, de l'Egalité des chances, de la Famille et de l'Intégration, ainsi que la Santé.

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

²⁷ Philippe Brenot in « Filles, garçons : construire l'égalité, Mouvement du Nid, 2007 »

Dans ce contexte, on devrait également engager une réflexion sur la pornographie et la représentation de la femme dans les médias. S'agissant du phénomène de la pornographie, en forte augmentation dans notre quotidien depuis l'entrée des médias électroniques dans nos foyers, l'image sexuelle de la femme (mais aussi celle de l'homme) qui y est véhiculée, est très souvent dégradante : la femme objet que l'on peut utiliser à son gré. Cette image donne une idée faussée de la sexualité aux jeunes. L'impact que peut avoir la pornographie sur la vie des gens, jeunes et adultes est souvent banalisé.

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

La CCDH recommande au gouvernement de compléter les programmes de sensibilisation et de prévention qu'effectue la Police grand-ducale dans les écoles fondamentales et les lycées par un volet portant sur la prostitution.

La CCDH espère que le Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle (CNR), prévu dans le Plan d'action national « santé affective et sexuelle » et dont la mise en place est attribuée au Planning familial, prendra en compte le sujet de la prostitution lors de ses travaux et activités. La CCDH rappelle au gouvernement que la mission d'éducation sexuelle et affective était déjà conférée au Planning familial par la loi de 1978. La CCDH s'attend à ce que le CNR soit doté des ressources humaines et financières adéquates pour répondre à la demande croissante des enseignants et des écoles, les ressources actuelles étant insuffisantes. La CCDH insiste en plus sur une formation explicite en matière d'éducation sexuelle et affective, des phénomènes de la prostitution et de violence à intégrer dans la formation du personnel enseignant et éducateur de tous les ordres d'enseignement.

De manière générale, la CCDH est d'avis que l'éducation sexuelle ne devrait pas se limiter aux seuls enfants, mais que les adultes devraient également être la cible de campagnes concernant la santé sexuelle et affective, afin d'introduire un changement de mentalités et d'encourager un comportement sexuel responsable.

Elle rappelle dans ce contexte l'article 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui prévoit que « *Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes* ».

Conclusion sur les mesures du PAN « Prostitution »

La CCDH note que de nombreux efforts sont déployés par les différents acteurs, notamment par la mise en œuvre de mesures sociales, d'aides à la sortie de la prostitution, et des politiques d'éducation affective et sexuelle. La CCDH estime toutefois que ces mesures sont largement insuffisantes au regard de l'objectif déclaré de réduction de la prostitution. Les mesures souffrent tout particulièrement d'un

manque de clarté quant à leur mise en place et risquent de ne pas dépasser le cadre des bonnes intentions sans conséquences tangibles. C'est sur cet arrière fond qu'il faut comprendre aussi que le PAN ne s'exprime pas sur les implications budgétaires qu'il entraînera.

5. Quatrième partie : Conclusion générale

A première vue, on peut conclure que le Grand-Duché de Luxembourg s'engage sur une voie courageuse qui est celle de vouloir abolir la prostitution avec un renforcement de l'encadrement médical et psychosocial au profit des prostituées et la mise en œuvre d'une politique d'éducation affective et sexuelle et avec un durcissement de la répression à l'égard des proxénètes. Néanmoins, si l'on regarde de plus près, on constate que malheureusement les timides mesures envisagées n'apporteront que peu de changements.

- **Le Luxembourg ne pénalise pas le « client »** (même si c'est ce qu'on nous laisse croire), sauf dans le cas où ce dernier a connaissance qu'il s'agit d'une personne mineure ou particulièrement vulnérable ou d'une victime de proxénétisme ou de traite des êtres humains. Or, la pénalisation du « client » dans ces derniers cas est déjà prévue par d'autres textes législatifs. Par ailleurs, le « client » peut, le cas échéant, échapper à toute poursuite s'il révèle à l'autorité compétente des faits susceptibles d'être qualifiés de proxénétisme ou de traite des êtres humains. Ainsi, le « client » n'aura-t-il, dans la toute grande majorité des cas, guère à se soucier des conséquences de ses actes. Le cadre juridique proposé ne permet par conséquent pas de développer une politique de réelle répression. Par ailleurs, la notion de la vulnérabilité des prostituées, telle qu'elle est utilisée dans ce cadre, est fort approximative et restreinte.
- Le renforcement de l'**encadrement social, psychosocial et médical** proposé dans le PAN présente un bon point de départ. Or, les actuelles ressources humaines et financières disponibles et celles à venir risquent fort de freiner leur mise en œuvre efficace.
- Il en est de même pour la **stratégie d'EXIT**. Vu le manque de ces mêmes ressources et le besoin en formations du personnel concerné, seule une minorité de personnes prostituées pourront quitter le milieu et changer de perspective.
- **Les actions de prévention, d'information et de sensibilisation** devraient être axées davantage sur la prostitution que sur la traite des êtres humains. Par ailleurs, la demande, donc le « client » de la prostitution, n'y est pas adressé. Il faudrait renforcer l'éducation sexuelle et affective au-delà de la seule sphère familiale, initier une campagne nationale de prévention du « clientélisme », ouvrir un débat public sur le sujet et construire une écoute des « clients ».
- **L'éducation sexuelle et affective** n'a quant à elle toujours pas une assise obligatoire dans l'enseignement, sauf les interventions sporadiques du Planning familial. Elle devrait être renforcée au-delà de la seule sphère familiale et

contribuer au développement d'un comportement basé sur des notions d'égalité des femmes et des hommes et de respect de l'autre.

La CCDH rappelle au gouvernement l'engagement qu'il avait pris dans le programme gouvernemental de décembre 2013 et selon lequel il allait « *élaborer un cadre légal pour la prostitution non forcée* ». La CCDH salue l'initiative du gouvernement de s'engager en direction d'une pénalisation du recours à la prostitution avec l'objectif de la réduire. Il développe tout un arsenal de mesures pour y arriver. Néanmoins, la CCDH regrette que les efforts qui sont déployés soient largement insuffisants au regard de l'objectif déclaré. Les mesures prônées, au-delà de leur caractère exclamatif et général, sont peu précises et il est difficile de comprendre comment elles vont être mises en œuvre. Pour éviter que le projet de loi ne reste que l'expression de bonnes intentions, la CCDH invite le gouvernement à faire preuve de plus de clarté et de précision dans la définition des objectifs et des moyens.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 15 décembre 2016.

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

Avis sur 1. le projet de loi 7041 portant réforme de l'exécution des peines en modifiant: – le Code d'instruction criminelle; – le Code pénal; – la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et – la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

2. le projet de loi 7042 portant réforme de l'administration pénitentiaire et 1) modification – du Code pénal; – du Code d'instruction criminelle; – du Code de la sécurité sociale; – de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich; – de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie; – de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; – de la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé „centre hospitalier neuropsychiatrique“; – de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois; – de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police; – de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, – de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois, ainsi que 2) abrogation – de la loi modifiée du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale; - de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de police générale

**AVIS
02/2017**

1. Introduction

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 7041 portant réforme de l'exécution des peines et le projet de loi 7042 portant réforme de l'administration pénitentiaire. La CCDH a décidé de traiter dans un même avis ces deux projets de loi, ceux-ci étant intimement liés.

Comme l'énonce l'exposé des motifs, les deux projets de loi sous avis ont pour objet d'opérer une réforme profonde du système pénitentiaire actuel au Luxembourg. Une première proposition en ce sens avait été faite par les projets de loi 6381 et 6382 déposés auprès de la Chambre des députés en janvier 2012. Au vu du nombre important d'avis rendus, et par conséquent, d'amendements à déposer pour répondre aux commentaires émis rendant ainsi les textes difficilement lisibles, il a été décidé de retirer du rôle lesdits projets de 2012 pour les remplacer par deux nouveaux projets de loi.

En mai 2013, la CCDH avait déjà émis un avis sur les anciens projets de loi 6381 et 6382 dans lequel elle s'était exprimée sur l'unité psychiatrique spéciale et l'accès des détenus aux soins médicaux, les sanctions disciplinaires, la question des mineurs en prison, la problématique du droit de vote des détenus, la détention des femmes et des personnes handicapées, la formation du personnel pénitentiaire et la réintégration du détenu.

En analysant les nouveaux projets de loi 7041 et 7042, la CCDH constate qu'il y a certes une évolution sur certains points, mais elle regrette néanmoins que la plupart des points qui ont été soulevés dans son premier avis et qui continuent à préoccuper la Commission sont restés sans suite.

Dans le présent avis, la CCDH n'aborde pas de nouveau tous les problèmes soulignés en 2013, mais elle revient sur plusieurs de ses recommandations et commente certaines nouvelles idées qui ont été introduites par les nouveaux projets de loi 7041 et 7042.

2. Analyse des deux projets de loi 7041 et 7042

a. L'unité psychiatrique socio-judiciaire

L'ancien projet de loi 6382 avait déjà prévu la création d'une unité dénommée à l'époque « unité psychiatrique spéciale ». Bien que la dénomination ait changé et qu'on parle maintenant d'une « unité psychiatrique socio-judiciaire », il est toujours prévu d'implanter cette unité dans l'enceinte du Centre pénitentiaire de Luxembourg.

La CCDH regrette que les recommandations exprimées dans son avis de 2013 n'aient pas été prises en considération dans le nouveau projet 7042.

On peut néanmoins saluer que le nouveau projet de loi fait ressortir davantage la séparation structurelle et fonctionnelle entre cette unité de psychiatrie socio-judiciaire et le Centre pénitentiaire de Luxembourg. Les auteurs ont ainsi choisi d'insérer un

article 2-1 nouveau dans la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création de l'établissement public du Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique (CHNP) au lieu de réglementer cette unité par la nouvelle « loi pénitentiaire » proprement dite. Le 1^{er} paragraphe de cet article 2-1 précise aussi que cette unité sera gérée de façon indépendante par rapport au Centre pénitentiaire de Luxembourg.

Or, bien que les auteurs insistent qu'il s'agit d'une unité qui ne relève pas du monde pénitentiaire mais du monde médical, cette unité psychiatrique socio-judiciaire se trouvera néanmoins toujours dans l'enceinte du Centre pénitentiaire de Luxembourg et les problématiques que la CCDH a relevé dans ce contexte dans son avis de 2013 persistent toujours.

Concernant l'implantation de l'unité de psychiatrie socio-judiciaire, la CCDH rappelle 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 de Luxembourg.

La CCDH ne peut pas accepter le mélange de personnes admises dans cette unité : les détenus faisant l'objet d'une admission et d'un placement au sens de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, les personnes qui sont « partiellement » irresponsables pénalement en raison d'un trouble mental au moment des faits (art. 71-1 du Code pénal) et les personnes déclarées pénalement irresponsables en application de l'article 71 du Code pénal.

L'expérience actuelle des professionnels du Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique montre que le mélange de ces différentes catégories de patients doit être absolument évité, car leur cohabitation s'avère difficile et dangereuse.

Ces différentes catégories de patients nécessitent des traitements psychiatriques et psycho-sociaux spécifiques à chaque groupe; ceci implique une séparation géographique des patients et un encadrement à part par des équipes professionnelles y rattachées. Afin de pouvoir assurer une prise en charge efficace des patients sous leur responsabilité et dans le respect des droits de l'Homme, l'unité de psychiatrie socio-judiciaire aura besoin d'une dotation en personnel conséquente.

b. Les soins de santé

Le commentaire de l'article 26 relatif aux soins de santé explique qu'actuellement les soins médicaux du Centre pénitentiaire de Luxembourg sont assurés par le biais de deux conventions conclues avec le Centre Hospitalier de Luxembourg pour les soins somatiques et avec le CHNP pour les soins psychiatriques et qu'il est envisagé de continuer dans cette voie.

La CCDH dispose pourtant d'informations de la part de professionnels concernés lui permettant de conclure que les possibilités de consultations psychologiques ne sont pas satisfaisantes à l'heure actuelle à cause du nombre insuffisant de professionnels disponibles sur place.

c. Les visites

L'article 23 du projet de loi réglemente les visites des détenus et reprend les dispositions de l'article 29 de l'ancien projet de loi 6382.

La CCDH félicite le législateur de relever dans le commentaire de cet article l'importance à donner aux visites pour le maintien des relations sociales du détenu avec son entourage familial et personnel. Elle tient à relever la règle no 24.4. des Règles pénitentiaires européennes qui prévoit que « *les modalités des visites doivent permettre aux détenus de maintenir et de développer des relations familiales de façon aussi normale que possible* ». Voilà pourquoi, la CCDH salue aussi la possibilité du détenu d'avoir des visites hors la présence d'un membre du personnel pénitentiaire.

Alors que la CCDH peut comprendre l'argumentaire des auteurs du présent projet de loi qui consiste à dire qu'au vu des multitudes de situations qui peuvent se présenter, il n'est pas possible de prévoir tous les détails dans le texte de la loi. Elle estime pourtant que les auteurs pourraient s'inspirer de la législation des pays voisins, comme la France et la Belgique, pour fixer dans la loi certaines garanties minimales en matière de droit de visite tel que proposé par la Ligue des Droits de l'Homme dans son avis de mai 2012.²⁸

Concernant les visites des enfants, la CCDH déplore qu'à l'heure actuelle les infrastructures ne sont nullement adaptées aux rencontres des enfants avec leurs parents détenus.

La CCDH recommande la formation du personnel pour l'accueil des familles, et surtout des enfants visiteurs, et la création d'un lieu spécifique réservé à ces visites en intégrant l'expérience du service Treffpunkt-Prison qui encadre les visites.

d. Les sanctions disciplinaires

En 2013, la CCDH avait recommandé de prévoir dans le texte de la future loi, et non pas dans un simple règlement grand-ducal, la nature des sanctions disciplinaires, leur durée maximale, et d'une façon abstraite, les comportements susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire.

La CCDH est satisfaite que le projet de loi 7042 sous avis énumère dans son article 33 toutes les fautes disciplinaires ainsi que les sanctions disciplinaires dont celles-ci peuvent faire objet. Ainsi, le texte répond finalement au principe de « *Nulla poena sine lege* ». Par ailleurs, le projet de loi indique la durée maximale pour chaque sanction spécifique.

Dans son premier avis, la CCDH avait en outre critiqué le régime des recours contre les sanctions disciplinaires. Elle regrette de constater que les critiques exprimées par différents organismes nationaux de défense des droits de l'Homme n'ont pas été prises en compte et que le nouveau projet de loi prévoit toujours que les délais du recours et l'introduction d'un recours administratif n'ont pas d'effet suspensif.

²⁸ Ligue des Droits de l'Homme, « Une lecture critique des projets de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et de l'exécution des peines », mai 2012

e. Les mineurs en prison

Alors que l'ancien projet de loi 6382 prévoyait le principe de la non-incarcération des mineurs dans des établissements pénitentiaires, à l'exception de ceux visés à l'article 32 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, la CCDH constate que le projet de loi sous avis ne traite plus explicitement la question de l'emprisonnement des mineurs.

On pourrait dès lors croire que les auteurs ont enfin renoncé à l'incarcération des mineurs dans une prison pour adultes, tel que revendiqué par la CCDH et nombreux autres défenseurs des droits de l'Homme au niveau national et international depuis de nombreuses années.

Ceci ne semble pourtant pas être le cas puisque le paragraphe 3 de l'article 30 du projet de loi 7042 prévoit la possibilité du placement en régime cellulaire du mineur sous certaines conditions. Or, à part cette courte mention, le projet de loi ne traite plus du tout l'incarcération des mineurs dans les établissements pénitentiaires.

Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler la Règle no 11.2 de la recommandation Rec (2002)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes qui prévoit que si des mineurs sont exceptionnellement détenus dans ces prisons, leur situation et leurs besoins doivent être régis par des règles spéciales.

Comme elle l'a déjà répété à de nombreuses reprises, la CCDH estime que le gouvernement devrait renoncer définitivement à la possibilité d'incarcérer un mineur dans une prison pour adultes.

En attendant que le gouvernement se conforme à cette exigence, il est crucial d'adresser dans un texte légal la situation et les besoins spécifiques des mineurs se trouvant dans un milieu carcéral. Dans ce contexte, la CCDH insiste à ce qu'un projet individualisé soit élaboré pour tout mineur dont la privation de liberté aura lieu dans la prison pour adultes, au même titre que ce qui est prévu par le projet de loi 6593 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat pour les mineurs qui seront placés dans l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat.²⁹

f. La formation

L'article 8 du projet de loi 7042 reprend en substance les dispositions de l'article 11 de l'ancien projet de loi 6382 concernant la formation du personnel pénitentiaire et à l'instar de son prédécesseur, il prévoit la création d'un institut de formation pénitentiaire et d'un conseil de formation. Le commentaire de l'article note qu'une meilleure formation du personnel pénitentiaire est un des piliers de la réforme et prévoit une « *formation plus poussée principalement dans les domaines de la psychologie, du droit, y compris des droits de l'homme, et du monde pénitentiaire de façon plus générale* ». La CCDH tient aussi à souligner l'importance de la formation du personnel dans le domaine de l'accueil des visiteurs des détenus, surtout en ce qui concerne les familles.

²⁹ CCDH, Avis 06/2016 sur I. les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593 portant modification 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat; 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 4. de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale, II. le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat.

Alors que la CCDH accueille favorablement la volonté du gouvernement de renforcer la formation du personnel pénitentiaire dans différents domaines dont notamment les droits de l'Homme, elle regrette de constater que le nouveau texte se limite toujours à évoquer ces différents domaines de la formation dans le commentaire des articles et non pas dans le corps du projet de loi. Elle tient à réitérer sa recommandation de prévoir dans le texte de la loi, et non pas dans un règlement grand-ducal, une formation obligatoire aux droits de l'Homme pour tout le personnel pénitentiaire.

g. L'exécution des peines et la chambre d'application des peines

L'exposé des motifs (doc. parl. n° 7041) énonce que la critique principale adressée au système actuel de l'exécution des peines est celle de l'absence de recours juridictionnel contre les décisions prises par le Parquet général en matière d'exécution des peines.

La CCDH ne partage pas ce point de vue, alors qu'elle considère que la critique principale qui peut être adressée au système actuel de l'exécution des peines est que l'exécution des peines se trouve exclusivement entre les mains de la partie poursuivante. Il n'est pas normal que les décisions à prendre en matière d'exécution des peines soient prises par le Parquet qui a initié les poursuites contre la personne qui subit sa peine et non pas par un organe juridictionnel.

Le Code d'instruction criminelle³⁰ définit en effet clairement la répartition des tâches entre les différents organes de justice. L'article 16 du Livre 1^{er} du même code confie au ministère public celle d'exercer l'action publique et de requérir l'application des peines. Le Livre II confie aux différentes juridictions de jugement la charge de prendre des décisions de justice.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a eu l'occasion de dire qu'un membre du ministère public ne peut pas être qualifié de juge ou de magistrat habilité à exercer des fonctions judiciaires (arrêt Medvedyev c/ France du 29 mars 2010 et arrêt Moulin c/ France du 15 décembre 2010). Dans l'arrêt Medvedyev la Grande Chambre a précisé ce que doit être une autorité judiciaire conduite à contrôler la privation de liberté d'une personne, dans des termes qui excluent objectivement le Parquet de cette catégorie. Ainsi écrit-elle dans le paragraphe n°124 de son arrêt qu'une telle autorité « doit présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, ce qui exclut notamment qu'elle puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public ». Dans l'arrêt Moulin, la CEDH a également admis que le procureur français ne remplissait pas les conditions requises pour être qualifié de juge ou magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires.

Dans cette optique, la CCDH considère que le projet actuel, qui laisse au Parquet général le pouvoir de prendre les décisions en matière d'exécution des peines telles

³⁰ Le projet de loi renforçant les garanties procédurales (n° 6758) introduit une nouvelle dénomination pour le Code d'instruction criminelle, qui sera dorénavant appelé « Code de procédure pénale ». Si le projet de loi en question viendrait à être adopté avant les projets sous avis, il faudrait adapter lesdits textes en projet en ce sens.

qu'elles sont énumérées aux articles 669 et suivants du Code d'instruction criminelle, n'est pas une bonne solution pour rencontrer la critique principale qui peut être adressée au système actuel. La CCDH regrette dès lors qu'il n'est pas projeté de confier l'exécution des peines à un juge de l'application des peines, dont les décisions pourraient être appelées devant la Cour d'appel.

A supposer que le projet actuel, qui vise à confier l'exécution des peines au Parquet général soit maintenu, la CCDH observe ce qui suit :

Il est proposé que la Cour d'appel siège en appel notamment contre les décisions prises par le Parquet général en matière d'exécution des peines et des recours contre les décisions ou le silence du directeur de l'administration pénitentiaire. Or, ni le Parquet général, ni le directeur de l'administration pénitentiaire ne sont à considérer comme des organes juridictionnels.

Il ne peut pas faire de doute que le directeur du centre pénitentiaire n'a pas de fonction juridictionnelle. Le pouvoir disciplinaire qui lui appartient ne lui donne pas la compétence pour rendre une décision qui a une valeur juridictionnelle avec les garanties requises. Dès lors il semble aberrant d'ouvrir un recours devant la Cour d'appel contre des décisions qui ne sont pas des décisions juridictionnelles. En outre, le double degré de juridiction, qui est un principe acquis dans notre droit, même s'il n'est pas imposé par l'article 5 §4 de la CEDH, n'est pas garanti.

La CCDH réitère à cet endroit sa proposition d'instituer un juge de l'application des peines, dont les décisions pourraient être appelées devant la Cour d'appel.

En matière d'exécution des peines, tout recours n'a un sens qu'à condition qu'il puisse intervenir rapidement, ni le délai de recours, ni la saisine de la chambre de l'application n'ayant, d'après le projet, un effet suspensif. Le projet de loi ne prévoit pas la création d'une nouvelle chambre pour traiter ces affaires. Il faut dès lors se poser la question, comment trois magistrats de la Cour d'appel, qui siègeront principalement en tant que Conseil supérieur de la sécurité sociale et qui sont appelés à ce titre à rendre quelques 400 arrêts par année, pourront être disponibles nuit et jour, pendant les jours chômés et les fins de semaines, à prendre, le cas échéant dans l'urgence, au siège de la Cour, au centre pénitentiaire et même à leur domicile, des décisions qui risquent d'être très nombreuses.

L'institution d'un juge de l'application des peines permettrait sans aucun doute une évacuation plus rapide de ce contentieux, dont seule une partie pourrait aboutir devant la Cour d'appel.

Finalement, la CCDH considère qu'en toute logique et contrairement à ce qui est projeté dans l'article 701, c'est seulement lorsque le ministère public a lui-même demandé la réformation de la décision critiquée, que la chambre de l'application pourra statuer en défaveur du condamné appelant et non pas lorsque le ministère public s'est limité à contester le recours du condamné.

h. Le plan d'insertion volontaire

Il est à saluer que le législateur consacre la finalité « éducatrice et de resocialisation » d'une personne incarcérée. En effet l'insertion des personnes condamnées et des sortants de prison est une condition *sine qua non* de la prévention de la récidive.

Un détenu qui quitte l'établissement pénitentiaire sans savoir où se loger, sans ressources et sans réseau social, est une personne fragilisée qui nécessite un accompagnement social parfois très intensif pour retrouver sa place dans la société. Or le plan volontaire d'insertion devrait être initié et développé pendant tout le temps de détention, et ceci dès le début et avant condamnation, d'où le terme de « condamné » est à remplacer par « détenu ». Ceci est d'autant plus vrai pour les toxicomanes par exemple.

C'est un fait que l'accompagnement social est rarement effectif dans les moments clés du parcours pénitentiaire : lors de la présentation au tribunal (notamment quand il s'agit de déterminer si une personne peut ou non bénéficier d'un sursis simple sinon probatoire), au moment de la décision d'aménagement de peine ou encore à la sortie de prison.

Il est indéniable qu'un grand nombre des personnes qui entrent en prison cumulent différentes difficultés sociales (toxicomanie, alcoolisme, abandon familial, pauvreté,...). Annie KENSEY note que « *S'il n'est pas justifié d'établir un rapport direct entre crime et pauvreté, il n'en a pas moins été démontré que la « surreprésentation » des pauvres en prison est le résultat d'un processus social* » et de poursuivre « *la pauvreté ne se résume pas à l'insuffisance des ressources matérielles. Certaines personnes détenues cumulent souvent un faible niveau scolaire, une absence de pratique ou de formation professionnelle, un déficit culturel, un isolement social.*³¹

Afin que ces difficultés ne freinent pas l'insertion ou la réinsertion au moment de la libération, respectivement ne deviennent pas *de facto* des facteurs d'aggravation du risque de récidive, il faut les prendre en considération, d'où le terme de « capacités » à l'article 21 §4 semble mal approprié et devrait être remplacé par « besoins, possibilités et compétences ». D'ailleurs, comment ces « capacités » devraient-elles être déterminées et sur base de quoi (tests d'aptitude, diplômes, certificats de maladie, ...)?

Afin que le plan d'insertion volontaire soit efficace, la continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert, *i.e.* SPSE et SCAS doit être assurée, de sorte que le sortant de prison ne reste pas livré à lui-même et puisse bénéficier de l'accompagnement qui devrait lui permettre d'assurer la conduite de son existence.

L'articulation entre la multiplicité des acteurs judiciaires (exécution des peines, services de contrôle judiciaire, police) et le « mille-feuilles » des dispositifs sociaux de droit commun (ADEM, services sociaux, CNS, associations) devrait être organisée et structurée.

Le passage du monde judiciaire et pénitentiaire au monde de la vie quotidienne (famille, logement, entreprise) est donc souvent un rendez-vous raté qui renforce le risque de récidive.

Il ne faudra pas non plus oublier, et donc prendre en compte que le processus de réinsertion implique l'acceptation d'une certaine dose de risque. La réinsertion n'est pas garantie à cent pourcent, elle suppose des allers retours, et la possibilité de

³¹ Anne Kensey, Que sait-on de la situation socioéconomique des sortants de prison, Revue du Mauss, La Découverte, 2012/2

rechute, sans perdre de vue qu'une rechute moins grave que l'infraction précédente peut être un premier pas positif vers la sortie de la délinquance.

Cet accompagnement continue est indispensable et doit permettre le rétablissement de la situation administrative et de la capacité à reprendre un emploi ou une formation professionnelle. Il doit permettre la prise en charge de la santé, la recherche de conditions de logement autonomes, la reconstruction des liens sociaux et familiaux, le renforcement de la confiance en soi et la maîtrise de sa propre vie.

A noter encore l'absence de prise en compte dans l'article 21 des personnes étrangères sinon en situation irrégulière qui, faute de papiers en ordre sinon de papiers tout court, ne bénéficie plus d'aucune couverture sociale au sens large du terme. Laissées à l'abandon, ces personnes davantage fragilisées n'ont qu'une faible chance de réinsertion à leur libération. Ceci est d'autant plus vrai que nonobstant son statut éventuel de « travailleur » en prison, ce dernier ne lui assure aucune protection tirée du droit social alors que le statut de salarié n'a pas été reconnu au détenu (la question de la constitutionnalité en reste posée).

Il y a encore lieu de relever qu'il n'existe aucune possibilité de recours en cas de reproche de la part du détenu d'un éventuel arbitraire de l'administration pénitentiaire dans la décision de l'établissement du plan volontaire d'insertion (en principe co-signé par le détenu et le directeur de l'établissement pénitentiaire), sinon dans sa mise en œuvre, tout comme rien n'est prévu en cas d'impossibilité de mise en œuvre de ce même plan soit du chef de l'établissement pénitentiaire soit de celui du détenu, respectivement *quid* en cas d'échec.

Finalement pour assurer l'effectivité pour les personnes détenues de cette mesure de plan volontaire d'insertion, et pour éviter *ab initio* tout reproche d'arbitraire voire de potentiel échec, il y a lieu de remplacer à l'article 21 §4 la partie de phrase « *des limites des moyens de l'administration pénitentiaires* » par celle de « *l'administration pénitentiaire veillera à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin de mettre en place le plan volontaire d'insertion tel qu'élaboré* ».

3. Conclusions et recommandations

1. La CCDH ne peut pas accepter le mélange de différentes catégories de patients admis dans l'unité de psychiatrie socio-judiciaire. Ces différentes catégories de patients nécessitent des traitements psychiatriques et psycho-sociaux spécifiques à chaque groupe ; ceci implique une séparation géographique des patients et un encadrement à part par des équipes professionnelles y rattachées.
Elle s'oppose à leur internement dans une même enceinte qui se trouve dans le périmètre du Centre pénitentiaire de Schrassig.
2. En ce qui concerne les soins médicaux du Centre pénitentiaire de Luxembourg, la CCDH recommande de prévoir plus de personnel afin de permettre une prise en charge médicale satisfaisante.
3. La CCDH recommande de prévoir dans le texte de la loi des garanties minimales en matière de droit de visite.
4. La CCDH salue la volonté du gouvernement de prévoir une meilleure formation du personnel pénitentiaire. Elle recommande pourtant de prévoir dans le texte

- de la loi une formation obligatoire aux droits de l'Homme pour l'ensemble du personnel pénitentiaire. La CCDH recommande aussi la formation du personnel pour l'accueil des familles, et surtout des enfants visiteurs, et la création d'un lieu spécifique adaptée aux rencontres des enfants avec leurs parents détenus.
5. La CCDH exhorte le gouvernement à renoncer définitivement à la possibilité d'incarcérer des mineurs dans une prison pour adultes.
 6. La CCDH demande au gouvernement de prévoir une obligation de développer un projet éducatif individualisé pour tout mineur incarcéré au CPL, au même titre que pour les autres mineurs temporairement privés de liberté.
 7. La CCDH recommande de confier l'exécution des peines à un juge de l'application des peines, dont les décisions pourraient être appelées devant la Cour d'appel.
 8. La CCDH s'oppose à l'idée de prévoir un recours devant la Cour d'appel contre les décisions du Parquet général et du directeur de l'administration pénitentiaire qui n'ont pas de valeur juridictionnelle. Cette solution ne permet pas de garantir le double degré de juridiction qui est pourtant un principe acquis en droit luxembourgeois.
 9. La CCDH estime que le plan volontaire d'insertion devrait être initié et développé pendant tout le temps de détention, et ceci dès le début et avant la condamnation.
 10. La CCDH recommande de prendre en considération les différentes difficultés sociales afin qu'elles ne freinent pas l'insertion ou la réinsertion au moment de la libération de la personne.
 11. La CCDH insiste sur l'importance de veiller à la continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert et d'organiser l'articulation entre la multiplicité des acteurs judiciaires et les dispositifs sociaux de droit commun.
 12. La CCDH insiste sur l'importance de prévoir aussi l'élaboration d'un plan volontaire d'insertion et la prise en charge des personnes étrangères sinon en situation irrégulière.
 13. La CCDH invite le gouvernement à prévoir une possibilité de recours en cas d'un éventuel arbitraire de l'administration pénitentiaire dans la décision de l'établissement du plan volontaire d'insertion ou dans sa mise en œuvre.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 16 avril 2017.

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

Avis sur le projet de loi 7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police

**AVIS
03/2017**

A) Introduction et remarques générales

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le Ministère de la Sécurité intérieure pour donner son avis sur le projet de loi 7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Comme le note l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis a pour objet de moderniser la Police grand-ducale pour l'adapter aux évolutions sociétales en termes de démographie, de criminalité et des habitudes et mentalités de la population luxembourgeoise qui ont eu lieu depuis la dernière réforme profonde de la Police qui date de 1999.

Une des principales nouveautés de la réforme concerne la police administrative qui sera définitivement consacrée comme deuxième pilier à côté du premier pilier de police judiciaire, et dans ce cadre, l'augmentation des moyens mis à disposition des policiers. Le projet introduit aussi une distinction entre l'officier de police administrative et l'agent de police administrative.

Le présent avis se concentrera sur les mesures de police administrative qui sont réglementées par le 1^{er} chapitre du Titre II du projet de loi.

De prime abord, la CCDH tient à faire quelques remarques générales avant d'analyser plusieurs dispositions spécifiques.

Les différentes mesures de police administrative qui pourront être mises en œuvre par celle-ci sont notamment l'établissement d'un périmètre de sécurité, le contrôle d'identité, la mise en détention administrative, la fouille des véhicules, la fouille de bâtiments et de leurs annexes, la fermeture temporaire d'établissements commerciaux ou encore la saisie d'objets, de substances et d'animaux qui présentent un danger grave.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs précisent que les dispositions relatives aux mesures de police administrative s'inspirent de la législation belge et française en la matière.

Or, la CCDH tient à souligner que plusieurs dispositions françaises qui ont servi comme source d'inspiration aux auteurs du présent projet de loi ont été introduites ou adaptées dans le cadre du récent durcissement de la législation anti-terroriste et de la réglementation de l'état d'urgence. Ainsi, la Commission des lois de l'Assemblée nationale française estime que certaines mesures (contrôle d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules) ont été massivement utilisées « *dans une réponse banalisée à des risques et non plus dans le cadre exceptionnel à des menaces imminentes* ». ³²

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Cabinet d'instruction du Luxembourg se pose la question de savoir « *si les mesures de Police administrative envisagées*

³² Rapport d'information n°4281 sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, déposé au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2016 et présenté par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, p. 84

*répondent à un véritable besoin permettant à la Police d'agir efficacement sur le terrain en dehors d'un contexte judiciaire en mettant en avant la notion de danger grave, imminent et concret à l'ordre public ».*³³

Comme l'exposé des motifs le note très justement, les mesures de police administrative envisagées par le présent projet de loi portent atteinte aux droits et libertés individuels garantis par la Constitution luxembourgeoise et les conventions internationales en matière de droits de l'Homme. Il s'agit notamment du droit d'aller et de venir (art. 2 du Protocole n° 4 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), art. 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)), du droit à la protection de la vie privée et du principe de l'inviolabilité du domicile (art 8. CEDH), du droit à la propriété (art. 1er du Protocole no 1 de la CEDH) et de l'interdiction de discrimination (art. 14 de la CEDH).

La CCDH tient à souligner que dans un État de droit, toute ingérence dans les droits et libertés fondamentales d'une personne doit impérativement être prise sur une base légale et respecter les principes de nécessité et de proportionnalité.

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle dans sa jurisprudence constante que les termes « *prévus par la loi* » signifient qu'une loi « *doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre au justiciable de régler sa conduite* ». ³⁴ En outre, une loi doit « *offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis par la Convention* » et « *définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante* ». ³⁵

La CCDH constate néanmoins que les dispositions envisagées par le présent projet de loi ne sont pas rédigées avec la clarté et la précision nécessaires afin d'éviter des interprétations subjectives et possiblement discriminatoires.

Certaines de ces mesures étaient jusqu'ici uniquement prévues dans le cadre de l'exercice de la police judiciaire par les officiers et agents de police judiciaire et étaient ainsi régies par le Code d'instruction criminelle³⁶ (CIC) avec toutes les garanties et limites nécessaires dont notamment l'intervention du juge d'instruction ou du procureur d'État.

Or, à la lecture du présent projet de loi, la CCDH était étonnée de constater qu'en matière de police administrative les conditions d'exercice sont plus larges alors que le contrôle en est a priori moins strict.

³³ Avis du cabinet d'instruction de Luxembourg sur le projet de loi 7045, doc. parl. 7045/05

³⁴ *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], 4 décembre 2008, n° 30562/04 et 30566/04, §§ 95-96, CEDH 2008-V ; *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, 26 avril 1979, n° 6538/74, série A n° 30, § 49 ; *Gillan et Quinton c/ Royaume-Uni* (requête no 4158/05), 12 janvier 2010, §76

³⁵ *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 55, CEDH 2000-V ; *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI ; *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I ; *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, n° 44363/02, § 62, 1er février 2007 ; *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, n° 14134/02, § 46, 11 octobre 2007 ; *Gillan et Quinton c/ Royaume-Uni* (requête no 4158/05), 12 janvier 2010, §77

³⁶ Le projet de loi renforçant les garanties procédurales (n° 6758) introduit une nouvelle dénomination pour le Code d'instruction criminelle, qui sera dorénavant appelé « Code de procédure pénale ». Si le projet de loi en question viendrait à être adopté avant celles portant sur la « Réforme dans la Police », il faudrait adapter les textes en projet en ce sens.

Ainsi, l'article 10 du projet de loi dispose que les missions de police administrative sont soumises à la surveillance des autorités administratives compétentes sans pourtant préciser de quelles autorités il s'agit précisément, ni sous quelles conditions ce contrôle sera effectué.

Voilà pourquoi, la CCDH se rallie aux parquets généraux et au Cabinet d'instruction qui, à juste titre, se demandent dans leurs avis respectifs si les mesures prévues par le texte en projet « *seront susceptibles d'un contrôle quant au but, à la nécessité et à la proportionnalité poursuivie en relation avec des situations de danger grave, concret et imminent* »³⁷. Le seul contrôle envisageable consiste dans un contrôle de légalité, a posteriori, par les juridictions administratives selon la procédure de droit commun. Or, vient s'ajouter à ce flou, le changement de compétence dans le cas où une mesure de police administrative se transforme en mesure de police judiciaire.

Finalement, la CCDH rappelle que comme les mesures envisagées par le projet de loi sous avis consistent indubitablement en une ingérence importante dans les droits fondamentaux, elles doivent en tant que telles respecter de manière très stricte le principe de proportionnalité et le principe de nécessité quant à l'exécution et la mise en œuvre de celles-ci. Or, la CCDH regrette de constater que le projet de loi reste néanmoins nettement en retrait par rapport à ces obligations.

B) Analyse du chapitre 2 du projet de loi

1. Le contrôle d'identité

L'article 12 du projet sous examen régit les contrôles d'identité de toute personne faisant l'objet d'une mesure de police administrative. Cet article s'inspire dans une large mesure de l'article 45 du CIC qui régit la vérification d'identité dans le cadre d'une enquête. La CCDH regrette pourtant de constater que ledit article 12 n'est pas rédigé avec la même précision et clarté que la disposition équivalente du CIC.

A première vue, ce contrôle d'identité peut paraître comme un acte anodin, mais il peut se transformer en un acte fortement intrusif dans la vie privée, car toute personne peut y être soumise, n'importe où et n'importe quand, et elle n'a pas vraiment le choix de refuser de s'y soumettre. Ainsi, l'article 12 §4 prévoit que si la personne refuse d'obtempérer ou est dans l'impossibilité de faire preuve de son identité, elle peut être retenue jusqu'à quatre heures afin d'établir son identité.

Pourtant, le projet de loi ne clarifie pas ce qu'il faut comprendre par « rétention ».

La CCDH invite dès lors les auteurs de s'inspirer de l'article 45 §2 du CIC et de préciser que la personne « *peut être retenu sur place ou conduit au poste de police aux fins de vérifications de son identité* ».

L'article 12, tel que prévu, dispose que le contrôle d'identité peut avoir lieu en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public ou afin d'assurer l'intégrité des lieux et l'activité des points sensibles au Luxembourg. Cette mesure de contrôle est

³⁷ Avis conjoint du Parquet général et des parquets de Luxembourg et de Diekirch sur le projet de loi n°7045, doc. parl. 7045/03, p.7 ; Avis du cabinet d'instruction de Luxembourg sur le projet de loi 7045, doc. parl. 7045/05, p.5

effectuée sur autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué « *dans les lieux (...) qu'il détermine tant que le danger perdure* ». Il incombe ensuite au Ministre d'autoriser la prolongation de cette mesure, qui pourra porter sur une durée maximale de dix jours. Finalement, c'est le Gouvernement en conseil qui pourra « *fixe[r] la durée maximale de la mesure, qui est renouvelable* ».

La CCDH ne cache pas sa préoccupation quant au manque de précision en ce qui concerne l'espace et la durée exacts de cette mesure, pourtant incontestablement invasive dans la sphère privée.

En tout état de cause, la CCDH renvoie à la décision du Conseil constitutionnel français du 24 janv. 2017 (n° 2016-606/607 QPC), dans laquelle il y précisait que « *la mise en œuvre des contrôles d'identité par la police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit* ».

Le texte ne prévoit pas non plus les mêmes garanties que l'article 45 du CIC en ce qui concerne les empreintes digitales.

Ainsi, l'article 12 §7 tel que proposé dispose que l'officier de police judiciaire ne peut prendre les empreintes digitales ou les photographies que « *s'il n'y a pas d'autre moyen* » d'établir l'identité de la personne concernée, alors que l'article 45 du CIC ne les prévoit que si elles sont « *impérativement nécessaires* ». La CCDH se rallie à l'avis des autorités judiciaires qui estiment que la deuxième formulation est plus protectrice des droits individuels de la personne concernée et offre moins de possibilités d'interprétation subjective. Par ailleurs, la CCDH insiste à ce que les auteurs prévoient la non-conservation et la destruction obligatoire des empreintes digitales et des photographies non utiles comme prévu au paragraphe 8 de l'article 45 du CIC.

Finalement, la CCDH aimerait faire référence à l'avis du 8 novembre 2016 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme en France³⁸ (CNCDH) qui relève que plusieurs études ont mis en évidence de façon incontestable l'existence de pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires et proposent des pistes de réflexion et des modifications législatives afin de mieux encadrer les contrôles d'identité effectués en France en vue d'améliorer les relations police – population. Dans son avis, la CNCDH insiste aussi sur l'importance de la mise en place d'un système de traçabilité des contrôles d'identité afin de garantir un contrôle juridictionnel effectif et dans ce cadre, de prévoir la possibilité pour la personne concernée d'obtenir un document attestant de ce contrôle si elle en fait la demande. La CCDH estime qu'une telle disposition serait aussi utile dans le cadre de ce projet de loi.

2. La « fouille administrative » des véhicules

L'article 14 du projet de loi sous avis introduit la possibilité pour la Police d'effectuer des fouilles des véhicules en dehors du contexte judiciaire. Il s'agit d'une fouille

³⁸ CNCDH, Avis « Prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires », 8 novembre 2016 ; http://www.cncdh.fr/sites/default/files/161108_avis_pratiques_des_controls_didentite_format_a5.pdf

systématique de tous les véhicules sans distinction et sans relation avec des crimes et délits, ce qui constitue aux yeux de la CCDH une importante ingérence dans le droit de propriété.

La CCDH s'étonne et se montre inquiète des conditions d'exercice d'une « fouille administrative » qui sont beaucoup plus larges que celles prévues pour la fouille judiciaire des véhicules telle que réglementée par les articles 48-10 et 48-11 du CIC.

Avant de commenter l'article 14 tel que proposé par les auteurs du présent projet de loi, la CCDH tient à rappeler ce qui suit sur la fouille judiciaire des véhicules. Avant l'adoption de la loi du 15 mars 2007³⁹, la fouille des véhicules n'était pas régie par la loi.

Dans sa version initiale, le projet de loi (n° 5522⁴⁰), prévoyait que la fouille pouvait être effectuée par les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire et n'exigeait pas l'intervention du procureur d'État. Or, ses dispositions ont été largement critiquées par le Conseil d'Etat qui avait donné à considérer que, selon la lecture qui en serait faite de la disposition en question, tout membre des forces de l'ordre pourrait décider d'une fouille à tout moment, de jour et de nuit, sans aucune intervention des autorités judiciaires. Le Conseil d'État s'était même posé la question de savoir si on pouvait « *raisonnablement affirmer que la perquisition d'un véhicule ne constitue pas une activité de police judiciaire ?* ». ⁴¹

Les recommandations du Conseil d'Etat ont été suivies et les articles actuels du CIC ont été assortis des garanties supplémentaires et nécessaires.

Or, la CCDH constate, non sans étonnement, que les auteurs du projet de loi sous avis semblent avoir repris certaines de ces anciennes idées. Ainsi, l'article 14 du projet prévoit que la « fouille administrative » des véhicules peut être exécutée par la « Police », donc par tout officier et agent de police administrative, alors qu'en matière de police judiciaire, cette mesure est réservée à un officier de police judiciaire, qui peut, le cas échéant, être assisté par un agent de police judiciaire. La fouille n'exige non plus aucune intervention d'une autorité judiciaire, mais peut avoir lieu sur autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public, ou par le Ministre afin d'assurer l'intégrité des lieux et de l'activité des points sensibles du Grand-Duché.

La CCDH soulève ici aussi le même manque de précision quant au périmètre et la durée exacte qu'elle a déjà mise en exergue quant au contrôle d'identité.

Alors que le paragraphe 4 prévoit l'établissement d'un rapport en cas d'ouverture forcée du véhicule, la CCDH estime qu'un rapport devrait aussi être remis chaque fois que le conducteur ou propriétaire en fait la demande afin de permettre une meilleure traçabilité et un contrôle effectif de ces fouilles.

Finalement, la CCDH regrette de constater que l'article 14 ne précise pas les conditions de la fouille des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence. Ces véhicules sont à assimiler au domicile et leur fouille ne peut par conséquent être faite que conformément aux dispositions

³⁹ Loi du 15 mars 2007 portant réglementation de la fouille de véhicules

⁴⁰ Projet de loi portant réglementation de la fouille de véhicules

⁴¹ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant réglementation de la visite de véhicules et portant modification du Code d'instruction criminelle, doc. parl. 5522/01, p.4

relatives aux perquisitions et visites domiciliaires (voir art. 48-10 (5) du CIC). La CCDH invite les auteurs à pallier à cet oubli.

3. La « fouille administrative » des bâtiments

L'article 16 §1 du projet de loi prévoit que *« la Police peut, en cas de danger grave, imminent et concret de catastrophes ou de sinistres, ou lorsque la vie ou l'intégrité physique de personnes sont gravement menacées, fouiller des bâtiments habités ou abandonnés, leurs annexes, les véhicules qui s'y trouvent ainsi que des zones non bâties, tant de jour que de nuit, dans chacun des cas suivants:*

- avec le consentement d'une personne qui a la jouissance effective d'un lieu non accessible au public;*
- lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière;*
- en cas d'appel de secours venant de l'intérieur. »*

La CCDH se rallie aux critiques exprimées par le Cabinet d'instruction du Luxembourg qui se demande dans son avis si cette mesure coercitive, qu'il estime équivalente à une perquisition domiciliaire, devrait vraiment être exécutée tant par un agent que par un officier de police administrative. Il y a encore lieu de souligner que l'expression *« lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière »* permet une grande marge d'appréciation.

4. La fermeture provisoire d'établissements commerciaux

Aux yeux de la CCDH, la possibilité de la fermeture provisoire d'établissements accessibles au public (art. 18) soulève des interrogations au sujet de la liberté de commerce de ces établissements et d'éventuels dommages et intérêts en raison de pertes financières occasionnées. La CCDH regrette de constater que les auteurs n'ont pas traité la question ni dans le texte du projet de loi ni dans le commentaire des articles.

5. Le traitement des données à caractère personnel

L'article 54 du projet de loi prévoit que *« les données à caractère personnel consultées doivent avoir un lien direct avec les faits ayant motivé la consultation. Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées ».*

Se pose donc la question de savoir qui contrôlera le respect de cette disposition?

Le même article du projet de loi précise que *« L'autorité de contrôle instituée à l'article 17 paragraphe 2 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel contrôle et surveille le respect des conditions d'accès prévues par le présent article. Le rapport à transmettre par l'autorité de contrôle au ministre en exécution de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel contient une partie spécifique ayant trait à l'exécution de sa*

mission de contrôle exercé au titre du présent article. Le ministre en fait parvenir chaque année une copie à la Chambre des Députés. »

Comme elle l'a déjà relevé à plusieurs reprises⁴², la CCDH souligne que cette autorité de contrôle se compose de 2 membres de la Commission nationale de la protection des données et du procureur général d'État. Elle ne dispose pas de son propre budget et dans ses rapports annuels, elle souligne régulièrement le manque de moyens financiers et de personnel. Par ailleurs, cette autorité ne semble pas avoir de vrai pouvoir de sanction en cas de violation de la loi et il n'est pas non plus garanti que les recommandations qu'elle fait doivent être suivies.⁴³

On ne peut donc que constater un manque de volonté politique en ce qui concerne le contrôle efficace du respect des conditions d'accès prévues par le présent projet de loi.

Conclusions et recommandations

1. La CCDH souligne que les mesures de police administrative envisagées présentent une importante ingérence dans les droits fondamentaux garantis par la Constitution luxembourgeoise et les conventions internationales en matière de droits de l'Homme.
2. La CCDH invite le gouvernement à se demander si les mesures de police administrative envisagées par le projet de loi répondent à un véritable besoin permettant à la Police d'agir sur le terrain en dehors du contexte judiciaire. Dans ce cadre, elle insiste sur l'importance du respect des principes de proportionnalité et de nécessité.
3. La CCDH estime que les dispositions en matière de police administrative ne sont pas rédigées avec la clarté et précision nécessaires afin d'éviter des interprétations subjectives et abusives. Elle regrette de constater que les conditions d'exercice sont très larges alors que le contrôle en est a priori moins strict.
4. La CCDH invite le gouvernement à garantir une surveillance et un contrôle effectifs de la mise en œuvre des missions de police administrative.
5. La CCDH exige que les empreintes digitales et photographies prises dans le cadre des vérifications d'identité et non utiles par la suite soient détruites.
6. La CCDH recommande de prévoir la possibilité pour les personnes concernées de demander une attestation du contrôle d'identité et de la fouille du véhicule afin de permettre une meilleure traçabilité de ces mesures.
7. La CCDH recommande de préciser davantage l'espace et la durée exacte des contrôles d'identité et des fouilles de véhicules prévues par le présent projet de loi.

⁴² Voir avis 04/2016 de la CCDH sur le rapport d'activités 2014 de la Commission nationale pour la protection des données, avis 05/2016 de la CCDH sur le projet de loi 6976 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

⁴³ Autorité de contrôle instituée par l'article 17, paragraphe 2, de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, rapport rendant compte de l'exécution de la mission de l'autorité de contrôle pendant les années 2014 et 2015

8. La CCDH recommande de préciser les conditions de la fouille des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence.
9. La CCDH estime que la fermeture provisoire d'établissements accessibles au public soulève des questions au sujet de la liberté de commerce des établissements concernés et invite le gouvernement à clarifier cette question.
10. La CCDH insiste que des ressources financières et humaines appropriées doivent être garanties à l'autorité de contrôle de l'article 17.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 16 avril 2017.

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

Avis sur le projet de loi 7102 portant

- 1) transposition de la directive 2014/54/UE du 16 avril 201 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs;**
- 2) modification de la loi modifiée du 28 novembre 2006 portant**
 - 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique;**
 - 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail;**
 - 3. modification du Code de travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail;**
 - 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal;**
 - 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.**

**AVIS
04/2017**

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7102 portant (1) transposition de la directive 2014/54/UE du 6 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs ; (2) modification de la loi modifiée du 28 novembre 2006 (...).

Remarques générales

Le projet de loi 7102 poursuit deux objectifs : D'abord, il vise à transposer en droit luxembourgeois la directive 2014/54/UE du 6 avril 2014. Par ailleurs, il prévoit de modifier la loi précitée du 28 novembre 2006 par le rattachement du Centre pour l'égalité de traitement (CET) à la Chambre des députés. Bien qu'elle déplore le retard de transposition de la directive, la CCDH salue le rattachement du CET au Parlement, d'autant plus que celui-ci se situe dans le contexte de la création d'une Maison des Droits de l'Homme, un projet dont les premières discussions remontent à l'an 2007, sur initiative de la CCDH.

De manière générale, la CCDH se rallie aux avis qui ont déjà été rendus sur le présent projet de loi⁴⁴.

L'exposé des motifs

Dans le contexte de la création d'une Maison des Droits de l'Homme, la CCDH, tout comme le CET, est quelque peu étonnée de lire que les différents services hébergés dans la Maison de Droits de l'Homme, seront regroupés « sous une autorité commune ». La CCDH insiste à ce que chaque institution garde son identité particulière et son indépendance dans cette Maison.

Par ailleurs, la CCDH souscrit à l'observation du Conseil d'Etat qui se demande pourquoi le gouvernement n'a pas profité du présent projet de loi pour mettre en œuvre le rattachement à la Chambre des députés de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK).

Le projet de loi

La CCDH se félicite de l'initiative du gouvernement de compléter les compétences du CET en lui donnant la mission de « *mener ou commanditer des enquêtes et des analyses dépendantes sur les restrictions et obstacles injustifiés au droit à la libre circulation ou sur la discrimination fondée sur la nationalité à l'encontre des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille au sens du règlement (UE) n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union* ». (Directive 2014/54 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2017, article 4, point 2. c)

⁴⁴ Avis de la Chambre des Salariés du 27.01.2017 (7102/01), avis de la Chambre de Commerce du 08.02.2017 et avis de la Chambres des Métiers du 10.02.2017 (7102/02), avis du Centre pour l'égalité de traitement du 15.02.2017 (7102/03), avis du Conseil d'Etat du 7 avril 2017 (7102/04), avis du Conseil supérieur des personnes handicapées (7102/05)

A côté de cette mission, la directive demande aux Etats membres de veiller à ce que les organismes concernés soient « *habilités* » :

- a) *à fournir ou à veiller à ce que soit fournie une assistance, juridique et/ou autre, indépendante aux travailleurs de l'Union et aux membres de leur famille, sans préjudice de leurs droits, et des droits des associations, organisations et autres personnes morales visées à l'article 3;*
- b) *à servir de point de contact vis-à-vis de points de contact équivalents dans d'autres États membres pour la coopération et l'échange d'informations utiles ;*
- c) *mener ou commanditer des enquêtes et des analyses dépendantes sur les restrictions et obstacles injustifiés au droit à la libre circulation ou sur la discrimination fondée sur la nationalité à l'encontre des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille au sens du règlement (UE) n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union ;*
- d) *à assurer la publication de rapports indépendants et à formuler des recommandations sur toute question en rapport avec ces restrictions et obstacles ou discriminations;*
- e) *à publier des informations utiles sur l'application au niveau national des règles de l'Union sur la libre circulation des travailleurs. »*

La CCDH se demande pourquoi le gouvernement se limite à la mission indiquée sous le point c. et estime que le projet de loi, en l'état actuel, ne transpose pas suffisamment les dispositions de la directive.

S'agissant de la revendication du CET d'ester en justice pour tous les motifs de discrimination, la CCDH ne peut que s'y rallier. La Commission regrette en effet qu'il n'y ait pas d'organisme indépendant de défense des droits de l'Homme au Luxembourg qui ait le droit d'agir en justice. Elle invite le gouvernement à profiter du présent projet de loi pour remédier à cette situation et à s'inspirer pour cela des mécanismes indépendants institués dans d'autres pays membres de l'Union européenne⁴⁵. En allant dans cette direction, le gouvernement établirait un équilibre viable dans le dispositif de la défense des droits fondamentaux au Luxembourg. Toutefois, un tel changement générera un volume important de travail supplémentaire et ne pourra se faire qu'en mettant à la disposition du CET les ressources nécessaires afin qu'il puisse mener à bien les missions qui lui sont confiées.

Pour ce qui est de la nationalité en tant que motif de discrimination, la CCDH est d'avis que le potentiel de discrimination au Luxembourg est d'autant plus grand qu'il compte

⁴⁵ E.a. Belgique, Centre interfédéral pour l'égalité des chances, www.unia.be/fr; Pays Bas, Netherlands Institute for Human Rights, <https://www.mensenrechten.nl/> voir aussi, http://www.equineteurope.org/spip.php?page=tableau_neb§ion=mandate&subsection=litigation (Equinet, European Network of Equality Bodies)

un nombre très élevé de résidents non luxembourgeois. La Commission se rallie aux avis rendus par les autres instances en soulignant l'importance d'ajouter la nationalité dans la liste des motifs de discrimination énumérés à l'article premier de la loi précitée du 28 novembre 2006 et de ne pas limiter la discrimination sur base de la nationalité au seul domaine du travail, tel que présenté à l'article 10 de l'actuel projet de loi.

L'article 2 (1) du présent projet de loi dispose que « *la présente loi s'applique à toutes les personnes, tant publiques que privées, physiques ou morales, y compris les organismes publics en ce qui concerne : (...) h. l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement. Le point h. ci-dessus ne s'applique pas aux contrats d'assurance pour autant qu'il s'agit de l'âge et de l'handicap et à condition que la dérogation soit objectivement et raisonnablement justifiée.* » La CCDH, qui a un mandat spécifique dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées,⁴⁶ fait référence à l'article 25 e. de ladite Convention, pour souligner, comme le fait le CET, qu'aucune dérogation exclusive par rapport au handicap ne peut être faite.⁴⁷

La CCDH soutient également la proposition du CET en faveur d'un nouveau motif de discrimination, à savoir « *identité de genre, expression de genre ou caractéristiques sexuelles* ». L'article 9 de la loi actuelle dispose qu'une « *discrimination fondée sur le changement de sexe est assimilée à une discrimination fondée sur le sexe* ». Ajouter « *identité de genre, expression de genre ou caractéristiques sexuelles* » comme motif de discrimination, engloberait ainsi également les personnes transgenres (changement de sexe au niveau social et non pas changement médical), ainsi que les personnes intersexes, qui ne bénéficient actuellement d'aucune protection.⁴⁸

Adopté lors de l'assemblée plénière du 3 mai 2017.

⁴⁶Loi du 28 juillet 2011 portant 1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, article 2 « *La Commission consultative des Droits de l'Homme et le Centre pour l'égalité de traitement sont désignés comme mécanismes nationaux indépendants de promotion et de suivi d'application, prévus à l'article 33, paragraphe 2 de la Convention.* »

⁴⁷Convention relative aux droits des personnes handicapées, article 25 e. : « (...) *interdisent dans le secteur des assurances la discrimination à l'encontre des personnes handicapées, qui doivent pouvoir obtenir à des conditions équitables et raisonnables une assurance maladie et, dans les pays où elle est autorisée par le droit national, une assurance-vie ; (...)* ».

⁴⁸ Voir aussi EU LGBT Survey. European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Main results. European Union Fundamental Rights Agency, 2014

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

**Avis complémentaire sur les amendements parlementaires au
projet de loi 6593 portant modification**

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

**AVIS
05/2017**

La CCDH a rendu un premier avis sur le projet de loi 6593⁴⁹, sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'Etat et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des cadres des différentes carrières du Centre socio-éducatif de l'Etat en date du 4 novembre 2014.⁵⁰

La CCDH a ensuite émis un deuxième avis relatif à des amendements gouvernementaux au projet de loi et au nouveau projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat déposés le 1er juin 2016.⁵¹

Finalement, en date du 10 mai 2017, des amendements ont été proposés par la Commission parlementaire de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse afin de prendre en considération les nombreuses remarques émises par les différents organismes consultés, et surtout par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 janvier 2017.⁵²

Le présent avis se limitera à commenter les dispositions relatives au régime disciplinaire qui aux yeux de la CCDH soulèvent des questions quant au respect des droits de l'Homme.

À titre subsidiaire, et en guise d'introduction du présent avis, la CCDH tient à remarquer que le régime disciplinaire prévu par le présent projet de loi s'appliquera, par la force des choses, non pas seulement à l'Unité de sécurité, mais à l'ensemble des Centres socio-éducatifs de l'Etat sis à Dreiborn et à Schrassig.

Dans ce contexte, la CCDH se pose la question de savoir dans quelle mesure ces modifications conçues pour l'Unisec, impacteront aussi la philosophie des concepts des prises en charge dans les centres socio-éducatifs.

La CCDH salue le fait que par le biais des amendements parlementaires, les auteurs introduisent dans la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du Centre socio-éducatif de l'Etat une claire distinction entre une « mesure à caractère éducatif » et le « régime disciplinaire » applicable audit Centre. Si la première mesure a essentiellement un caractère de « réparation », la deuxième a quant à elle un caractère plutôt « répressif ». La CCDH tient pourtant à souligner que les mesures prévues dans le cadre du régime disciplinaire ont tout aussi bien un effet éducatif que répressif.

⁴⁹ Projet de loi portant modification 1. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ; 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; 4. de l'article 32 du Livre 1er du code de la sécurité sociale

⁵⁰ Avis de la CCDH sur le projet de loi 6593, sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion des cadres des différentes carrières du centre socio-éducatif de l'Etat du 4.11.2014, doc. parl 6593/08, disponible sur www.ccdh.public.lu

⁵¹ Avis 06/2016 sur les amendements gouvernementaux au projet de loi n°6593 et au projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'unité de sécurité du centre socio-éducatif de l'Etat, doc. parl. 6593/16, disponible sur www.ccdh.public.lu

⁵² Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 24.01.2017, doc. parl 6593/17

La CCDH se pose la question quant à savoir en quoi il est possible de différencier une « *mesure à caractère disciplinaire* » d'une « *sanction disciplinaire* ». A fortiori, il faut se demander si l'enfant mineur, pourtant le premier concerné par ces décisions, réussira à comprendre la subtile distinction qu'il y a entre ces deux situations. La CCDH aurait une large préférence à ce que l'expression « *mesure à caractère disciplinaire* » soit remplacée par celle de « *mesure visant à rétablir le bon ordre* ». Cette dernière a le mérite d'être claire et concrète et est d'ailleurs reprise du commentaire de l'amendement qui définit entre autre ladite mesure.

Il est également à saluer le fait que les auteurs ont ajouté à la loi précitée de 2004 la précision que dans l'application des mesures à caractère disciplinaire et de la sanction disciplinaire, il sera « *tenu compte de l'état de santé, de la vulnérabilité, du degré de maturité du pensionnaire et de son contexte socio-psychologique individuel, ainsi que des circonstances et de la gravité des faits qui lui sont reprochés* ». Le mineur est ainsi placé au cœur des préoccupations, d'une part, par un « *encadrement pédagogique, socio-éducatif et psychopédagogique* » qui l'accompagne à travers sa procédure menant à une éventuelle décision à son encontre, et, d'autre part, en lui accordant également le principe du contradictoire. Le pensionnaire sera ainsi sensibilisé à la faute ou à l'infraction qui lui sont reprochées, et il pourra, en présence de son avocat ou non, selon ce qu'il aura décidé, présenter sa défense. La CCDH reste en effet convaincue que la meilleure réponse aux difficultés que peut rencontrer un enfant en détresse, est celle de lui permettre de s'exprimer par rapport à ses agissements et de lui donner les moyens de comprendre en quoi son comportement a été inadéquat ou inapproprié.

L'amendement 4, qui modifie l'article 9 de la loi précitée du 16 juin 2004, définit ce qu'il faut comprendre par « *mesures à caractère disciplinaire* » (selon la CCDH: « *mesure visant à rétablir le bon ordre* »). Celles-ci sont, dans le texte tel que proposé, limitées à deux : l'avertissement écrit et l'exécution d'un travail non rémunéré de nettoyage ou de réparation pendant une durée n'excédant pas huit heures.

Comme proposé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 janvier 2017, les auteurs ont décidé de faire une distinction entre les mesures à caractère disciplinaire destinées à maintenir/rétablir le bon ordre et les sanctions disciplinaires qui ont un caractère répressif. La CCDH comprend le raisonnement des auteurs tout en trouvant curieux le choix fort réduit de mesures visant à rétablir le bon ordre qui n'a pas été développé par les auteurs.

En ce qui concerne l'« *exécution d'un travail non rémunéré* », la CCDH a du mal à accepter l'insertion dans un texte de loi le concept qu'un enfant mineur puisse être obligé à s'adonner à un « *travail non rémunéré de nettoyage* ». En outre, elle estime qu'afin de garantir effectivement le caractère réparateur de « *l'exécution d'un travail non rémunéré de nettoyage ou de réparation* », il échet de préciser dans la loi que l'exécution du travail non rémunéré est supposé avoir un effet éducatif et qu'elle est destinée à amener le pensionnaire à nettoyer ou à réparer ce qu'il a détruit ou dégradé. Alors que le commentaire de l'amendement 4 note que « *la mesure, qui consiste dans l'exécution, par le pensionnaire, d'un travail non rémunéré de nettoyage ou de réparation pendant une durée n'excédant pas huit heures, est appelée à s'appliquer en cas de la dégradation ou de la destruction par le pensionnaire de propriétés au*

détriment soit de l'Etat, soit de particuliers », cette précision n'est pourtant pas reprise dans le texte des amendements.⁵³ Pour pallier à cette inconvenance, il suffit de rédiger la phrase de la manière qui suit :
« 2. *L'exécution d'une tâche à caractère pédagogique ou de réparation pendant une durée non continue de huit heures* ». Il convient en effet également de préciser dans la loi que les huit heures ne sont pas à prester d'un seul trait.

Ensuite, la CCDH demande à ce que soit précisé dans la loi précitée de 2004 dans quels délais précis le manquement du pensionnaire à la discipline sera acté dans un rapport. Par ailleurs, la CCDH ne voit pas la raison pour laquelle ledit rapport, qui est destiné à acter un manquement ponctuel à la discipline devrait, en sus des faits actuels lui reprochés, revenir sur « *ses antécédents disciplinaires éventuels* ». Il est en effet de la responsabilité des accompagnants en charge de l'enfant mineur de connaître ces antécédents, sans devoir à chaque fois le rappeler, voire l'acter, dès qu'il y a un manquement quelconque. Rien n'interdit aux agents pédagogiques en charge de l'enfant mineur de consulter son dossier, archivé au Centre socio-éducatif de l'État. Le principe du contradictoire permettant désormais au mineur d'avoir accès audit rapport, est-il vraiment opportun de lui rappeler à toute occasion ces antécédents disciplinaires? La CCDH n'en est pas convaincue.

La CCDH a également du mal à comprendre la raison pour laquelle les poursuites disciplinaires peuvent être entamées jusqu'à un mois après la découverte des faits reprochés à l'enfant mineur. Elle estime en effet que laisser l'enfant pendant une si longue durée sans réponse réelle à ses agissements ne contribue certainement pas à un apaisement dans son comportement. Bien au contraire.

Ensuite, la possibilité qu'est donnée à l'enfant mineur de contester la décision sur la mesure disciplinaire qu'il aura à subir ne satisfait pas non plus la CCDH. En effet, la durée de quarante-huit heures suivant la notification peut facilement être tronquée si le pensionnaire en est par exemple informé vendredi soir.

Ainsi, la CCDH demande à ce que cette durée soit fixée à cinq jours ouvrables, laissant, d'une part, au pensionnaire le temps de réflexion si telle est réellement sa volonté de contester ou pas, et, d'autre part, lui laissant également le temps de contacter son avocat et d'échanger avec lui de la pertinence d'une telle contestation.

La CCDH salue le fait que le juge de la jeunesse pourra, s'il l'estime opportun, ordonner à ce qu'il soit sursoit à l'exécution de la décision. Il pourra également la modifier. La CCDH voit néanmoins d'un très mauvais œil le fait que la décision du juge de la jeunesse soit exempte de toute voie de recours, surtout si le juge de la jeunesse décide de modifier cette décision en défaveur du pensionnaire. En effet, la disposition dans sa rédaction actuelle pourrait effectivement permettre au juge de la jeunesse d'aller au-delà de la décision du directeur du Centre. Par ailleurs, et toujours en ce qui concerne la contestation de la décision, la CCDH est à se demander si le pensionnaire ne pourrait pas tout bonnement saisir le juge administratif, du fait qu'il s'agit d'une décision administrative rendue par le directeur, chef d'administration, et ce dans le

⁵³ Amendement 4 concernant l'article 1er, point 8 : « *Sont considérées comme fautes pouvant donner lieu à l'application d'une mesure à caractère disciplinaire: (...) 4. La dégradation ou la destruction de propriétés au détriment soit de l'Etat, soit de particuliers.* »

respect de la procédure administrative non contentieuse. Quelle serait alors l'interaction entre les deux justices ?

Quoi qu'il en soit, la CCDH ne peut pas se déclarer d'accord avec la disposition qui enlève à l'enfant mineur la possibilité de faire un recours contre la décision du juge de la jeunesse. Le droit de contester une décision devant une nouvelle juridiction, est un des principes essentiels de la procédure judiciaire et une garantie d'équité pour les justiciables.

Quant à l'amendement 5, c'est avec regret que la CCDH constate que les auteurs insistent sur la mesure d'isolement temporaire d'un enfant mineur en cas de comportement fautif au sens du paragraphe 3. Elle rappelle à cet égard son avis 06/2016 du 30 novembre 2016 dans lequel elle insistait sur le fait qu'une « *mesure privative de liberté et d'isolement d'un mineur doit rester une mesure de dernier recours et ne saurait être réduite à une simple mesure disciplinaire* ».

Dans cette même optique, elle se réfère à la recommandation 95.4. des Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures du Conseil de l'Europe qui prévoit que « *La mise à l'isolement à titre disciplinaire ne peut être infligée que dans des cas exceptionnels, où d'autres sanctions seraient sans effet. Une telle mesure doit être ordonnée pour une durée déterminée, qui doit être aussi courte que possible. Le régime pendant l'isolement doit assurer des contacts humains appropriés, garantir l'accès à la lecture et offrir au moins une heure d'exercice en plein air par jour, si les conditions météorologiques le permettent.* »

La CCDH insiste sur le caractère exceptionnel de cette mesure et elle recommande de prévoir le principe de la « durée aussi courte que possible » dans le texte de la loi. Elle propose d'intégrer cette précision à l'article 9 (paragraphe 2) qui énumère différents principes généraux pour l'application des mesures et de la sanction prévue.

Par ailleurs, la CCDH reste d'avis qu'une heure d'exercice en plein air par jour est bien peu pour un enfant qui a besoin de se dépenser quotidiennement.

Pour ce qui est de la procédure, et de l'expression « *les plus brefs délais* », ou encore la question portant sur les « *antécédents disciplinaires éventuels* » du pensionnaire, la CCDH renvoie à ses remarques faites plus haut et qui sont également valables à cet endroit.

La CCDH salue encore le fait que désormais, l'amendement 6 introduit explicitement dans la loi précitée de 2004 l'interdiction de toute violence et toute voie de fait à l'égard des pensionnaires. Le texte est ainsi clair en ce qu'il limite lesdites mesures qu'aux cas exceptionnels et lorsque les autres moyens utilisés ont été inopérants. Même si le texte reste muet à ce sujet, il va de soi que l'ensemble du personnel du Centre s'exposerait à des mesures disciplinaires dans le cas contraire.

L'amendement 7 permet désormais au mineur de se faire assister par son avocat « *à tout moment* » s'il en ressent le besoin. Dans ce contexte, la CCDH insiste sur l'importance, pour les avocats qui accompagnent ces mineurs, d'une formation en droit de l'enfant. La mission de l'avocat ne doit en effet pas se limiter à servir d'interface entre le mineur et les autorités judiciaires ou l'institution. L'avocat du mineur a lui aussi un rôle important à jouer dans l'éducation de ce dernier.

Par ailleurs, la CCDH rappelle l'importance de la formation spécialisée en droits de l'Homme pour l'ensemble du personnel travaillant avec ces mineurs.⁵⁴

Finalement, la CCDH invite le gouvernement à respecter son engagement sur le principe de la non-incarcération des mineurs dans une prison pour adultes. Or, en attendant que l'Etat se conforme à ses obligations quant à la non-incarcération des mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg, la CCDH tient aussi à rappeler qu'en l'état actuel des choses, tout comme dans le passé, aucun projet éducatif n'est prévu pour la prise en charge des mineurs incarcérés au CPL de Schrassig.

Ils tombent sous le même régime que les détenus adultes, alors même qu'ils devraient profiter d'une attention particulière compte tenu qu'il s'agit de mineurs qui doivent profiter, comme la loi le prévoit, d'une protection spécifique. Il s'agit là pour la CCDH d'une situation à laquelle elle accorde une haute préoccupation.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 4 juillet 2017.

⁵⁴ Voir aussi : Andrew Coyle, Gérer les prisons dans le souci du respect des droits de l'homme, Manuel destiné au personnel pénitentiaire, Foreign and Commonwealth Office London, 2002

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

Avis complémentaire sur le projet de loi 6708 relative

- **au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage;**
- **au courtage et à l'assistance technique; au transfert intangible de technologie;**
- **à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes**

**AVIS
06/2017**

I. Introduction

La CCDH a rendu un premier avis sur le projet de loi 6708 relative au contrôle des exportations⁵⁵ en date du 18 décembre 2015.⁵⁶

Le 21 avril 2017, des amendements ont été proposés par la Commission de l'Economie⁵⁷ afin de prendre en considération certaines remarques et propositions émises par les différents organes consultés et surtout de remédier aux nombreuses oppositions formelles que le Conseil d'Etat avait formulées dans son avis en date du 15 juillet 2016.⁵⁸

En avril 2017, la CCDH a été saisie par le Ministère de l'Economie pour donner son avis complémentaire sur ces amendements parlementaires. La CCDH prend note des avis complémentaires de la Chambre de Commerce et du Conseil d'Etat qui ont entretemps été publiés.

La CCDH tient à souligner qu'elle ne dispose pas d'une version actualisée du projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi en projet et qu'elle ne peut donc pas se prononcer sur d'éventuels changements effectués dans ce projet de règlement grand-ducal. Elle saisit l'opportunité pour demander au Gouvernement de lui remettre systématiquement les projets de règlements grand-ducaux portant exécution des projets de loi pour lesquelles la CCDH a été sollicitée en son avis.

Dans le présent avis, la CCDH prendra position par rapport au premier avis sur le projet de loi 6708 qu'elle avait publié en 2015, au vu des changements qui ont été pris en compte. En analysant les amendements gouvernementaux, la CCDH constate d'une part, avec satisfaction, que certaines de ses recommandations ont été retenues, mais elle regrette, d'autre part, que d'autres points qu'elle avait soulevés restent inchangés.

II. Analyse des amendements parlementaires au projet de loi 6708

1. Dans son premier avis, la CCDH avait recommandé de fixer les **conditions de délivrance des autorisations** dans le texte de la loi et non pas dans un simple

⁵⁵ Projet de loi relative - au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage; - au courtage et à l'assistance technique; au transfert intangible de technologie; - à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains Etats, régimes politiques, personnes, entités et groupes

et portant abrogation de - la loi modifiée du 5 août 1963 concernant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises ; - la loi du 5 août 1963 concernant la surveillance des importations, des exportations et du transit des marchandises ; - la loi du 28 juin 2012 relative aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne

⁵⁶ CCDH, Avis 11/2015 du 18 décembre 2015, doc. parl. 6708/04, disponible sur www.ccdh.public.lu

⁵⁷ Amendements au projet de loi 6708 adoptés par la Commission de l'Economie, doc.parl. 6708/07

⁵⁸ Avis du Conseil d'Etat du 15 juillet 2016, doc. parl. 6708/05

règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat avait aussi insisté dans son avis, sous peine d'opposition formelle, à ce que les éléments essentiels comme la finalité, les conditions et les modalités de délivrance des autorisations soient spécifiées dans la loi.

La CCDH relève avec satisfaction que sa suggestion a été prise en compte et qu'une nouvelle section sur les demandes d'autorisation et les autorisations, qui se trouvait initialement dans le projet de règlement grand-ducal, a été introduite dans le projet de loi.

Dans ce contexte, la CCDH avait aussi insisté sur le respect des droits de l'Homme et du droit humanitaire international comme un des critères pour le refus ou l'autorisation des licences d'exportation et avait regretté l'absence d'une telle mention précise dans le projet de loi initial.

Voilà pourquoi la CCDH se félicite de constater que le nouvel article 7 du projet de loi intègre les dispositions de l'article 17 du projet de règlement grand-ducal et établit désormais des critères pour les demandes d'autorisation. Ainsi le paragraphe 1 du nouvel article 7 prévoit que « *Pour les produits liés à la défense, les ministres délivrent les autorisations compte tenu des risques créés par le transfert en ce qui concerne la sauvegarde des droits de l'homme, de la paix, de la sécurité nationale et extérieure et de la stabilité* ». Pour l'octroi des autorisations visées par les articles 24⁵⁹ et 35⁶⁰ du projet de loi, le paragraphe 2 de l'article 7 rend obligatoire le respect des critères prévus par l'article 2 de la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. Un des critères prévus par cette position commune pour l'évaluation des demandes d'autorisation est notamment le respect des droits de l'Homme dans le pays de destination finale et le respect du droit humanitaire international par ce pays.

2. En ce qui concerne **les activités de courtage**, la CCDH souligne de nouveau l'importance d'une approche proactive en ce qui concerne la surveillance de ces activités. Elle estime toujours qu'en plus de l'obligation de tenir des registres, l'établissement des rapports d'activités réguliers permettrait de responsabiliser les courtiers davantage et de garantir aux autorités d'avoir les dernières informations. Elle salue néanmoins la précision dans le nouvel article 33 §4 que les personnes exerçant l'activité de courtage doivent tenir le registre à leur siège social ou lieu d'établissement.

⁵⁹ Concerne les autorisations pour a) le transfert des produits liés à la défense autre que ceux repris à l'article 22, paragraphe 1er, point 2, et b) l'exportation, le transit par le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et l'importation des produits liés à la défense autre que ceux repris à l'article 22, paragraphe 1er, point 2.

⁶⁰ Concerne les autorisations pour l'exportation, l'importation et le transit des biens, de même que l'assistance technique à fournir en relation avec les biens, visés par le règlement (CE) n° 1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

La CCDH regrette par ailleurs que sa recommandation de définir le courtage de biens à double usage dans le projet de loi n'a pas été retenue, mais elle accueille favorablement la précision à l'article 38 §1 nouveau que le courtage de biens à double usage se fait conformément aux dispositions du règlement (CE) n°428/2009.⁶¹

3. La CCDH constate avec satisfaction que les auteurs des amendements parlementaires ont donné suite à sa recommandation d'introduire une définition plus précise et claire de la **sécurité intérieure et extérieure** du pays dans le présent projet de loi. Cette suggestion avait aussi été reprise par le Conseil d'Etat qui avait proposé d'aligner la définition de ces deux termes avec celle figurant dans la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat. La CCDH marque son accord avec les définitions de la sécurité nationale et extérieure telle que proposées à l'article 2 points 12 et 13.
4. Dans son premier avis de 2015, la CCDH s'était interrogée sur l'impact de la définition de **transfert intangible de technologie** sur la liberté d'enseignement et de recherche et avait recommandé d'opter en faveur d'une définition plus restreinte. La CCDH constate que, contrairement à ses suggestions et à celles du Conseil d'Etat, la Commission parlementaire a décidé de maintenir la définition vaste du transfert intangible de technologie.⁶²

Sont soumis à autorisation le transfert intangible de technologie relatif à des produits liés à la défense et des biens à double usage et le transfert intangible de technologie qui contribue ou est susceptible de contribuer à la prolifération (art. 46 §1 et 2). Or, le paragraphe 3 précise qu'aucune autorisation n'est requise s'il s'agit de transfert portant sur des connaissances du domaine public, la recherche scientifique fondamentale ou sur les connaissances minimales nécessaires sur les demandes de brevet. La CCDH accueille favorablement la décision de reprendre au paragraphe 3 les trois exceptions dans la formulation telle qu'adoptée par le règlement européen 428/2009 et d'assurer ainsi une harmonisation parfaite avec l'annexe I du règlement.

Le projet de loi initial ne précisait pas ce qu'on pouvait comprendre par les termes « domaine public » et « recherche scientifique fondamentale » ce qui a amené la CCDH à soulever les difficultés qu'on pourrait rencontrer dans la détermination de ce qui est dans le domaine public ou accessible par des recherches scientifiques fondamentales à un temps quelconque. Voilà pourquoi, la CCDH note avec

⁶¹ Règlement (CE) No 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage

⁶² Art. 2.16 « „transfert intangible“; la transmission par voie digitale ou orale de documents quel qu'en soit le support, la gestion ou la maintenance à distance de réseaux informatiques, le suivi de cours magistraux ou de formations sous quelque forme que ce soit, les activités d'études ou de recherche scientifique et la transmission de savoir-faire, de connaissances pratiques, techniques ou scientifiques et d'informations sous quelque forme que ce soit. »

satisfaction que les amendements parlementaires se réfèrent à l'annexe I du règlement 428/2009 pour donner une définition de ces termes.⁶³

En outre, l'exposé des motifs précise que les études de Master et de Bachelor tombent dans la définition de « recherches scientifiques fondamentales » et ne sont donc pas concernées en l'espèce. Les seules études impactées par cette obligation d'autorisation préalable seraient les études « post graduate » ou doctorales portant sur des biens à double usage ou des produits liés à la défense.

La CCDH reconnaît la nécessité du législateur de réagir à l'évolution rapide des technologies et des sciences et de contrôler non seulement l'exportation classique des produits liés à la défense et des biens à double usage, mais aussi du transfert intangible de ceux-ci, ce qui pose un réel risque.⁶⁴ Vu les précisions apportées par les auteurs des amendements, la CCDH peut marquer son accord avec lesdites dispositions. Or, elle insiste sur l'importance de veiller au respect de la liberté de recherche et l'accès à l'information et la correcte mise en œuvre de la présente loi.

5. Le projet de loi prévoit de créer un **Office de contrôle des exportations, importations et du transit** qui succèdera à la structure actuelle qui se compose de l'Office des licences et de la Commission des licences. Il aura pour mission d'appliquer le régime relatif à l'importation, à l'exportation et au transit des biens visés par la loi et les règlements pris en son exécution.

Même si les auteurs des amendements parlementaires précisent dans le commentaire des articles qu'il ne s'agit pas de créer une administration propre avec son personnel spécifique, mais que « *l'Office continuera à fonctionner en tant que service du ministère et puisera son personnel dans le cadre de l'Administration gouvernementale* », la CCDH tient néanmoins à rappeler l'importance d'un personnel hautement qualifié qui bénéficie d'une longue expérience et qui soit rigoureusement formé afin de pouvoir rechercher et détecter des activités illégales.

Le projet de règlement grand-ducal prévoyait, dans sa version initiale, une formation spéciale de 60 heures pour les fonctionnaires chargés de constater les infractions à la loi relative au contrôle des exportations.

La CCDH ne dispose pas d'une version actualisée dudit projet de règlement grand-ducal et ne sait donc pas si des changements ont entretemps été faits dans ce texte. Or, elle est toujours d'avis que 60 heures de formation assez générale ne suffisent

⁶³ -Domaine public: qualifie la "technologie" ou le "logiciel" ayant été rendus accessibles sans qu'il ait été apporté de restrictions à sa diffusion ultérieure (les restrictions relevant du droit d'auteur (copyright) n'empêchent pas une technologie ou un "logiciel" d'être considérés comme relevant du "domaine public")

-Recherche scientifique fondamentale : travaux théoriques ou expérimentaux, entrepris principalement en vue de l'acquisition de connaissances nouvelles touchant les principes fondamentaux de phénomènes ou de faits observables, et non essentiellement orientés vers un but ou un objectif pratique.

⁶⁴ "However, the experience of certain cases has underlined that proliferators are often as interested in acquiring knowledge as they are physical items and that the traditional model of an export is only one of several pathways by which knowledge is passed", Vicente Garrido Rebollo, Intangible transfers of technology and Visa screening in the European Union, Non-Proliferation Papers, n°13, mars 2012, p.3

pas pour pouvoir détecter toute infraction en cette matière et elle insiste de nouveau à ce que les matières enseignées lors de la formation prévue soient mises en relation avec les droits de l'Homme.

6. Finalement, la CCDH réitère sa recommandation de veiller à une coordination et collaboration entre tous les acteurs concernés au niveau national et international.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 4 juillet 2017.

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

**Avis sur le projet de loi 7146 relative à la modification de la mention
du sexe et du ou des prénoms à l'état civil et portant modification
du Code civil**

**AVIS
07/2017**

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 7146 relative à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil et portant modification du Code Civil.

Le projet de loi vise à simplifier, pour des personnes transgenres⁶⁵ la modification de leur état civil. Dans l'ensemble, la CCDH salue le projet de loi sous considération et félicite le gouvernement de sa volonté de faire progresser les droits des personnes transgenres et rejoint l'appréciation générale contenue dans l'avis du Centre pour l'égalité de traitement (CET)⁶⁶. La CCDH félicite les auteurs du projet de loi de promouvoir la « *déjudiciarisation* » et la « *dépathologisation* » en proposant une procédure administrative basée sur le « *principe d'auto-détermination* ».

L'acte de naissance d'un enfant fait état de son sexe, féminin ou masculin, et renvoie à la différence biologique entre hommes et femmes⁶⁷. L'identité de genre ne se résume pas à cet élément biologique, mais intègre des aspects sociaux, en particulier l'expression de genre de la personne. Le sexe de naissance peut être en inadéquation avec l'identité de genre. Les personnes concernées peuvent souhaiter une mise en adéquation de leur statut physique, social ou juridique avec cette identité. La modification de l'état civil influence le statut juridique et permet, en grande partie, à une personne transgenre d'aligner son sexe officiel et son prénom avec son identité de genre. La CCDH rejoint les remarques contenues dans l'avis du CET relatives à la confusion dans le début de l'exposé des motifs du projet de loi entre identité de genre et orientation sexuelle⁶⁸.

1. Situation actuelle

La CCDH constate que la situation actuelle au Luxembourg n'est pas satisfaisante du point de vue du respect de la jurisprudence récente de la CEDH et plus largement du point de vue de la position affirmée ces dernières années par les institutions européennes et internationales. Dans la lignée de la législation et de la jurisprudence en Belgique et en France⁶⁹, le droit luxembourgeois impose une procédure judiciaire et médicalisée pour obtenir une modification de la mention du sexe et, de manière accessoire du ou des prénoms à l'état civil. Le changement de l'état civil doit être demandé auprès du Tribunal d'arrondissement sur la base de l'article 99 du Code civil

⁶⁵ D'après l'exposé des motifs, le projet de loi couvre les personnes transsexuelles, transgenres et intersexes.

⁶⁶ Voir CET, avis sur le projet de loi 7146 du 10 juillet 2017, doc. parl. 7146/04. Voir également l'avis du CET sur le projet de loi 6792 du 21 avril 2015, doc. parl. 6792/05.

⁶⁷ Certaines personnes naissent avec une ambiguïté sexuelle. Cependant, peu de pays admettent, en droit ou en fait, la possibilité de ne pas déterminer le sexe de l'enfant à la naissance. Commissaire aux droits de l'homme, *Droits de l'homme et personnes intersexes*, juin 2015, Document thématique, Conseil de l'Europe, p. 39. Voir également Commission nationale d'éthique (CNE), *avis n° 27 relatif à la diversité des genres*, juillet 2017, p. 1.

⁶⁸ Voir CET, avis sur le projet de loi 7146 du 10 juillet 2017, doc. parl. 7146/04.

⁶⁹ La France et la Belgique ont récemment modifié leur législation respective. Belgique : *Loi du 24 avril 2017*. France : *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016*, introduisant les articles 61-5 à 61-8 Code civil français, et modifiant l'article 100 Code civil français.

relatif à la rectification de l'état civil⁷⁰. La requête doit se baser sur des rapports médicaux, à la fois physiques et psychiatriques. Le Procureur d'Etat doit rendre ses conclusions et le requérant doit être représenté par un avocat. La jurisprudence luxembourgeoise exigeait, jusqu'à récemment, une preuve du « *caractère irréversible de la transformation de son apparence* » à travers des traitements hormonaux et des opérations de réassignation sexuelle. En pratique, cela signifiait que les personnes concernées devaient subir une stérilisation irréversible (contrairement à d'autres types de stérilisation, qui peuvent être réversibles). La jurisprudence du Tribunal d'arrondissement semble avoir évolué en 2016, en renonçant à la condition d'une stérilisation irréversible⁷¹, en intégrant explicitement les nouvelles normes internationales en la matière. Depuis la réforme portant sur le mariage, il n'est plus nécessaire de divorcer pour obtenir un changement de l'état civil.

2. Dynamique sur le plan international

Or, un mouvement sur le plan international vise à promouvoir les droits des personnes transgenres en général, à travers, entre autres, leur reconnaissance juridique⁷². Un consensus émerge selon lequel le changement du sexe officiel doit reposer sur le « *principe d'auto-détermination* » et sur la « *dépathologisation* ». La procédure devra être simple, transparente et accessible.

La jurisprudence de la CEDH sur le « *droit à la vie privée* » (art. 8 CEDH) s'inscrit dans ce mouvement. Le droit à la vie privée contient un droit à l'autonomie personnelle et un droit à l'identité sexuelle et au développement personnel. La CEDH reconnaît le droit au changement de l'état civil aux personnes transsexuelles et transgenres⁷³. La

⁷⁰ Art. 99 Code civil (CC), en conjonction avec art. 20 Nouveau Code de procédure civile (NCPC).

⁷¹ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (civil), jugement n°173/2016 du 1^{er} juin 2016. CNE, *avis n° 27 relatif à la diversité des genres*, juillet 2017, pp. 15-16.

⁷² Voir en particulier : Assemblée parlementaire, *Résolution 2048(2015) « La discrimination à l'encontre des personnes transgenres en Europe »*, 22 avril 2015. Voir également les principes de Jogjakarta : Panel international d'experts en législation internationale des droits humains et de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, *Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre*, 6-9 novembre 2006, Jogjakarta, Indonésie, en particulier principes n° 3 et 18. Conseil de l'Europe : Commissaire des droits de l'homme, *Droits de l'homme et identité du genre*, octobre 2009, Document thématique ; Commissaire aux droits de l'homme, *Droits de l'homme et personnes intersexes*, juin 2015, Document thématique ; Assemblée parlementaire, *Résolution 1728(2010) « Discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité du genre »*, 29 avril 2010 ; Assemblée parlementaire, *Résolution 1945(2013) « Mettre fin aux stérilisations forcées »*, 26 juin 2013 ; Comité des Ministres, *Recommandation M/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre*, 31 mars 2010. Nations Unies : Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Rapport sur les lois et pratiques discriminatoires et actes de violence dont sont victimes des personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre*, 17 novembre 2011, UN Doc. A/HRC/19/41 ; Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Rapport*, UN Doc. A/HRC/22/53 ; OMS *et. al*, *Eliminating forced, coercive and otherwise involuntary sterilisation*, mai 2014, Déclaration inter-agence. Union européenne : Parlement européen, *Les droits des personnes transgenres dans les Etats membres de l'Union européenne*, Etude, 2010, PE 425.6 ; Commission européenne, *Les personnes trans et intersexuées, la discrimination fondée sur le sexe, l'identité de genre et l'expression de genre envers*, Etude, 29 juin 2011 ; Agence des droits fondamentaux, *Professionally speaking : challenges to achieving equality for LGBT people*, Rapport, mars 2016, entre autres.

⁷³ Dans le cas d'espèce, il s'agissait d'une personne transsexuelle qui recourait contre le refus de lui

CEDH a estimé que le changement de l'état civil ne peut pas être subordonné à l'obligation d'établir le « *caractère irréversible de l'apparence* » matérialisé par une opération stérilisante ou un traitement médical entraînant une très forte probabilité de stérilité⁷⁴.

Pour la CEDH,

« [c]onditionner la reconnaissance de l'identité sexuelle des personnes transgenres à la réalisation d'une opération ou d'un traitement stérilisants [...] revient ainsi à conditionner le plein exercice de leur droit au respect de leur vie privée [...] à la renonciation au plein exercice de leur **droit au respect de leur intégrité physique** [art.3 et 8 CEDH] »⁷⁵.

Plusieurs pays européens ont initié des changements législatifs pour rendre compte des nouvelles exigences au niveau international. Ainsi, la France a adopté une réforme en novembre 2016 et la Belgique en avril 2017. Les lois danoise, irlandaise et maltaise ont également évolué et suivent une approche basée sur l'auto-détermination⁷⁶. La législation maltaise est saluée comme une législation protectrice des droits des personnes transgenres, transsexuelles et intersexuées, même au-delà des seules questions de changement de l'état civil⁷⁷. Le projet de loi sous considération s'inscrit donc dans un mouvement plus large de réformes au niveau européen.

3. Condition de fond suivant l'exigence de la « *dépathologisation* »

La CCDH apprécie favorablement que l'article 1^{er} du projet de loi pose une unique condition de fond basée sur la « *conviction constante et intime de ne pas appartenir au sexe indiqué dans l'acte de naissance* » pour motiver une demande de modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil. Cette conviction s'exprime à travers une déclaration écrite, attestant en même temps du consentement libre et éclairé de la personne (article 16 du projet). La CCDH se félicite de l'approche choisie par les auteurs, centrée sur la volonté de la personne, sans intervention de tiers. La CCDH se réjouit que les auteurs se départissent de l'exemple de la récente législation française, selon laquelle la preuve doit être apportée que la mention relative au sexe du requérant ne correspond pas à celui dans lequel la personne se présente et dans lequel elle est connue et exige donc l'intervention, d'une façon ou d'une autre, de tiers⁷⁸.

accorder la modification d'état civil qu'elle sollicitait. CEDH, *B. c. France*, 25 mars 1992, n° 13343/87 ; CEDH, *A.P., Garçon et Nicot c. France*, arrêt, 6 avril 2017, n° 79885/12, 52471/13 et 52596/13. Voir également CEDH, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt [GC], 11 juillet 2002, n° 28957/95.

⁷⁴ CEDH, *A.P., Garçon et Nicot c. France*, arrêt, 6 avril 2017, n° 79885/12, 52471/13 et 52596/13. Cet arrêt fait suite à CEDH, *Y. Y. c. Turquie*, arrêt, 10 mars 2015, n° 14793/08, qui condamne la Turquie pour violation de l'article 8 pour avoir dénié l'accès à une opération de changement de sexe. En droit turque, une telle opération est une condition nécessaire à une demande de changement d'état civil.

⁷⁵ CEDH, *A.P., Garçon et Nicot c. France*, arrêt, 6 avril 2017, n° 79885/12, 52471/13 et 52596/13.

⁷⁶ Voir également, en Europe, la pratique en Allemagne et au Royaume-Uni, et dans le monde : Argentine, Australie et Nouvelle-Zélande. Sur une base plus traditionnelle : Pakistan, Inde, Thaïlande.

⁷⁷ *Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics Act*, 14 avril 2015. Voir également la législation en Norvège : *Law amending the Legal Status*, 17 juin 2016.

⁷⁸ La preuve de cela peut notamment être apporté par le fait que le requérant « se présente publiquement comme appartenant au sexe revendiqué », qu'il est connu « sous le sexe revendiqué de son entourage familial, amical ou professionnel » ou qu'il « a obtenu le changement de son

Dans l'approche de la « *dépathologisation* », la CCDH salue le fait que le projet de loi écarte explicitement, à son article 2, l'absence de « *traitements médicaux, une opération chirurgicale ou une stérilisation* » comme motif de refus d'une demande de modification. Cette disposition permet de mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec les exigences de la CEDH.

Dans le prolongement du projet de loi sous considération, des sujets connexes peuvent être abordés dans les travaux annoncés par le ministère de la Justice.

Ainsi, dans l'optique de la « *dépathologisation* », la CCDH invite à une réflexion avec les professionnels de la santé sur la pratique actuelle relative à la prise en charge d'éventuels traitements envisagés spécifiquement pour des personnes transgenres. La CCDH recommande que ces traitements continuent d'être pris en charge par la Caisse nationale de Santé (CNS)⁷⁹. La CCDH souhaite qu'un dialogue s'ouvre sur l'intervention systématique d'un spécialiste en psychiatrie dans l'approbation de ces traitements et s'interroge sur la pertinence des limitations concernant les traitements tels qu'elles ressortent des statuts de la CNS⁸⁰.

En outre, la CCDH estime qu'il serait souhaitable d'aller au bout de la logique de la « *dépathologisation* ». La CCDH invite le gouvernement à soutenir les propositions formulées dans le contexte de la révision de la CIM 11 par un groupe de travail de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) visant à retirer les « *troubles de l'identité sexuelle* » de la liste des pathologies⁸¹. En même temps, la CCDH estime que la « *dépathologisation* » ne doit pas avoir d'impact sur le remboursement de soins et traitements éventuels par la CNS. Ne pas être considéré comme malade ne signifie pas forcément qu'une personne n'a pas besoin de soins et d'un accompagnement adaptés, que ce soit psychologique, psychiatrique ou médical. Ainsi, la CCDH recommande une concertation sur la mise en place d'une consultation spécifique pour les personnes transgenres.

Finalement, en ce qui concerne les nouveau-nés intersexués, la pratique actuelle semble indiquer une préférence d'assignation, à la fois médicale et esthétique, d'un sexe aux nouveau-nés présentant une ambiguïté sexuelle⁸². La CCDH souhaite qu'un dialogue s'engage autour de l'encadrement des interventions médicales sur les nouveau-nés intersexués pour les limiter aux actes médicaux visant à écarter un danger pour la vie. D'éventuels actes de réassignation sexuelle (destinés à assigner un sexe biologique) devraient s'effectuer avec le consentement du mineur concerné. La CCDH s'interroge sur la possibilité de sanctionner les actes médicaux non-

prénom afin qu'il corresponde au sexe revendiqué » (art. 61-5 Code civil français).

⁷⁹ À l'image d'autres suivis médicaux, comme les grossesses, il n'est pas nécessaire de présenter une pathologie pour bénéficier de la couverture de l'assurance de santé.

⁸⁰ Voir en particulier § 15 de l'Annexe C portant liste limitative des affections, des traitements et des moyens de diagnostic exclus de la prise en charge, prévue à l'article 12 des statuts.

⁸¹ Susan D. COCHRAN *et al.*, *Proposition de déclassification des catégories de maladies liées à l'orientation sexuelle dans la Classification statistique internationale des maladies et des problèmes de santé connexes (CIM-11)*, Bulletin de l'OMS, vol. 92 (2014), pp. 621-696.

⁸² Voir Ulrike KLÖPPEL, *Zur Aktualität kosmetischer Operationen « uneindeutiger » Genitalien im Kindesalter*, Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien, Bulletin Texte 42.

nécessaires, en particulier ceux entrepris dans le seul but d'assigner un sexe biologique défini à un nouveau-né⁸³.

4. Procédure

Le projet de loi couvre à la fois les personnes de nationalité luxembourgeoise et les personnes vivant au Luxembourg. La CCDH relève la volonté des auteurs du projet d'inclure les étrangers (articles 5 et 6 du projet), les bénéficiaires de la protection internationale et les apatrides (article 7 du projet), exigeant simplement une résidence habituelle et un séjour régulier d'au moins un an au Luxembourg précédant la demande (article 5 § 2, 6 § 1 (2), 7 et 9 du projet). La CCDH salue la prise en compte, pour les bénéficiaires de la protection internationale et les apatrides, de la période entre le dépôt de la demande relative au statut et l'octroi effectif de celui-ci (article 9 § 2 du projet). Pour les demandeurs de protection internationale qui fondent leur demande de protection internationale sur une persécution sur la base de l'identité de genre, la CCDH suggère que les documents d'identification émis par les autorités luxembourgeoises puissent refléter l'identité de genre de ces demandeurs sans tenir compte du délai de résidence habituelle et régulière d'un an.

Bien-entendu, pour les étrangers, la décision de modification prise au Luxembourg peut avoir des effets différents dans leur Etats d'origine respectifs. Si la législation dans un pays concerné ne reconnaît pas la décision luxembourgeoise, il peut y avoir une différence entre les documents officiels émis au Luxembourg et ceux émis par le pays d'origine.

À part l'exigence de résidence habituelle et régulière et l'incertitude de l'effet de la décision de modification à l'étranger, la procédure ne diffère pas selon la nationalité. Dans un souci de lisibilité, la CCDH propose aux auteurs de réorganiser les quatre cas, au lieu de faire des renvois répétés entre les dispositions concernant les étrangers et ceux concernant les personnes de nationalité luxembourgeoise. À titre de comparaison, les dispositions du Code civil relatives à l'état civil s'appliquent indifféremment de la nationalité des personnes visées, en particulier en ce qui concerne l'acte de naissance⁸⁴.

La CCDH suggère de formuler l'article premier sans référence à la nationalité, et de préciser simplement les modalités spécifiques liées à la situation légale de la personne au Luxembourg pour les personnes n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise. D'ailleurs, la CCDH remarque que les dispositions relatives aux formalités sont unifiées, en distinguant simplement entre majeurs capables et mineurs (article 16 et 17 du projet).

⁸³ À titre de comparaison, dans certains pays, il est possible de sursoir à l'inscription d'un sexe dans l'état civil à la naissance. Par exemple en Allemagne : Personenstandsgesetz, § 22 Abs. 3 : « (3) Kann das Kind weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zugeordnet werden, so ist der Personenstandsfall ohne eine solche Angabe in das Geburtenregister einzutragen. ». Une étude a néanmoins montré que les actes médicaux sur des enfants intersexués n'ont pas baissé depuis l'adoption de cette législation en 2013. Voir Ulrike KLÖPPEL, *Zur Aktualität kosmetischer Operationen « uneindeutiger » Genitalien im Kindesalter*, Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien, Bulletin Texte 42. Voir également la législation à Malte, au Portugal et en Australie.

⁸⁴ À part quelques dispositions particulières relatives aux actes d'état civil de Luxembourgeois établis à l'étranger.

La procédure « *ordinaire* » est celle proposée pour les majeurs capables (A). Le traitement des mineurs diffère selon l'âge, même si la procédure relative aux mineurs de cinq ans accomplis est en principe la même que la procédure « *ordinaire* » (B). La situation des personnes sous tutelle ou curatelle est réglée différemment (C).

La procédure « *ordinaire* »

Selon le projet de loi, la procédure « *ordinaire* », proposée pour les majeurs capables, prévoit que la demande est soumise au ministre de la Justice (article 1^{er} et 10 du projet). La CCDH voit favorablement le recours à une procédure administrative unifiée devant le ministre de la Justice plutôt que de laisser le soin d'agir, au niveau communal, chaque officier d'état civil. La CCDH estime qu'une telle procédure peut garantir ainsi une égalité de traitement, assurée par des fonctionnaires spécifiquement formés. La procédure administrative « *ordinaire* » proposée semble, de l'avis de la CCDH, correspondre aux exigences de rapidité, de transparence et d'accessibilité posées par les institutions internationales. La CCDH félicite les auteurs de ne pas retenir, ni la solution prévue par la nouvelle législation belge, qui, d'une part, prévoit le recours aux officiers de l'état civil, et qui d'autre part, prévoit un délai d'au minimum trois mois avant l'acceptation de la demande, ni la solution de la nouvelle législation française qui prévoit toujours l'intervention du juge.

La demande est accompagnée par une liste limitative de documents relativement consensuelle (articles 10 et 16 du projet)⁸⁵. La CCDH s'interroge néanmoins sur les buts visés et les conséquences potentielles de l'introduction d'un extrait du casier judiciaire récent et rejoint ainsi l'avis du CET. Le commentaire aux articles n'explique pas cette exigence. La CCDH note également que la demande doit le cas échéant simplement être signifiée préalablement au conjoint ou au partenaire (article 16 du projet). Le commentaire à l'article 16 précise que l'information doit être transmise par acte d'huissier de justice.

Ensuite, l'identité du demandeur est vérifiée au ministère de la Justice (article 11 du projet), ou, le cas échéant, dans un consulat ou une section consulaire d'une ambassade luxembourgeoise pour les personnes de nationalité luxembourgeoise vivant à l'étranger. La CCDH salue le fait que, pour les luxembourgeois de l'étranger, la procédure de vérification soit simplifiée. La CCDH propose que la vérification de l'identité de la personne puisse se faire au moment du dépôt de celle-ci.

⁸⁵ Cette liste comprend : 1. une déclaration attestant que l'intéressé a la conviction intime et constante de ne pas appartenir au sexe indiqué dans l'acte de naissance et faisant état de son consentement libre et éclairé, en précisant le ou les prénoms corrélatifs demandés ; 2. une copie intégrale de son acte de naissance de moins de trois mois ; 3. une copie du passeport en cours de validité, ou bien une copie de la carte d'identité nationale en cours de validité s'il s'agit d'un résident de l'Union européenne ; 4. une attestation de l'autorité compétente que la personne n'est pas soumise à une mesure de sauvegarde de justice, de tutelle ou de curatelle ; 5. un extrait du casier judiciaire luxembourgeois délivré moins de trente jours avant l'introduction de la demande ou un document similaire délivré par les autorités compétentes du pays de résidence dans lequel le demandeur a résidé les derniers cinq ans ; 6. le cas échéant, une information signifiée au préalable au conjoint ou au partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, quant à l'intention de demander une modification de la mention du sexe ; 7. le cas échéant, une demande motivée pour se présenter devant le consulat ou la section consulaire de l'ambassade compétente pour vérification d'identité conformément à l'article 11, paragraphe 3, accompagnée d'une preuve de résidence à l'étranger.

Le ministre peut demander un avis au Procureur d'Etat s'il y a un doute « *quant à la réalité des conditions prévues à l'article 1^{er}* » (article 10 § 3 du projet). La CCDH félicite les auteurs de se départir de la solution retenue en Belgique qui donne la possibilité au Procureur d'émettre un avis négatif sur fondement de la « *contrariété à l'ordre public* » qui peut bloquer la procédure administrative.

Le ministre de la Justice prend un arrêté ministériel, qui est notifié personnellement au demandeur. CCDH salue le fait que les modifications de l'état civil ne soient pas publiées (tel que c'est le cas actuellement) (article 10 du projet). Comme le soulève la Chambre de commerce dans son avis, la personne concernée est tenue de demander d'elle-même la retranscription de l'arrêté ministériel dans l'état civil (article 20 du projet)⁸⁶. L'effet (automatique ou non) sur le registre national des personnes physiques n'est pas clair. La CCDH rejoint l'avis de la Chambre de commerce dans le sens qu'il faudrait préciser à qui revient la charge de notifier l'état civil et le registre national des personnes physiques. La CCDH relève que, en droit français et en droit belge, l'inscription est effectuée par les autorités compétentes à la suite de l'acceptation de la demande.

La CCDH relève favorablement que les modifications de l'état civil n'ont pas d'effets sur la filiation ou sur les obligations contractées envers les tiers (article 12 du projet). L'article 12 § 1 al. 2 du projet précise qu'« *aucune mention relative à la modification de la mention du sexe du parent n'est portée sur l'acte de naissance des descendants* ». Tout comme le CET, la CCDH s'interroge sur la possibilité, par consentement de la tierce personne, de faire reporter les modifications sur leur acte de naissance, et rejoint le CET dans la réflexion sur la transformation d'une personne, et la nécessité de le faire refléter aussi sur les actes de l'état civil des descendants. La CCDH relève que la nouvelle législation française prévoit le report sur les actes d'état civil du conjoint et des enfants avec leur consentement (article 61-7 Code civil français). La nouvelle législation belge prévoit l'inscription d'office sur l'état civil des descendants du premier degré⁸⁷.

Dans le cas rare où une personne majeure souhaite revenir sur le choix effectué précédemment, une demande doit être introduite devant le Tribunal d'arrondissement sur la base des articles 99 à 101 du Code civil relatifs à la rectification de l'état civil (article 15 du projet). La CCDH s'interroge sur le sort réservé aux mineurs ou aux majeurs sous tutelle ou curatelle qui souhaiteraient revenir sur la décision de modification. La CCDH estime qu'il faudra tenir compte de l'économie générale de la loi et qu'un renvoi explicite aux articles 1 et 2 du projet de loi pourrait être utile pour guider les instances judiciaires. Dans les commentaires à cet article, il est simplement fait référence au pouvoir d'appréciation du juge sur la nécessité d'une rectification. La CCDH relève que l'absence d'exigence de traitements médicaux pour la demande initiale est un facteur facilitant un éventuel revirement.

La CCDH reçoit favorablement la disposition relative aux procédures en cours (article 23 du projet), permettant aux personnes ayant déjà engagé une démarche selon la

⁸⁶ Avis du 4 juillet 2017, doc. parl. 7146/03.

⁸⁷ Loi du 24 avril 2017.

procédure actuellement en vigueur de bénéficier de la procédure administrative proposée.

La CCDH salue encore la possibilité de reconnaissance des actes étrangers visant à modifier la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil (article 21 du projet).

Les adaptations pour les mineurs

La situation est réglée différemment pour les mineurs de cinq ans accomplis et les mineurs de moins de cinq ans. Dans les deux cas, la vérification de l'identité concerne également les titulaires de l'autorité parentale ou le représentant légal du mineur. La CCDH salue la possibilité donnée aux mineurs de faire les modifications nécessaires de l'état civil dans l'intérêt supérieur de l'enfant, en particulier avant le début de la scolarisation. La CCDH relève que, dans le commentaire à l'article 17 relatif aux documents à fournir, il est précisé que la demande doit attester qu'elle est faite dans l'intérêt du mineur concerné alors que l'article 17 est muet à ce sujet et ne fait référence uniquement à la « *conviction intime et constante de ne pas appartenir au sexe indiqué* ».

Pour les mineurs de cinq ans accomplis, la procédure sur le fond diffère peu de la procédure prévue pour les majeurs capables. Par renvoi à l'article 1^{er}, cette procédure est donc applicable aux mineurs de nationalité luxembourgeoise (article 3 du projet), aux mineurs étrangers (Article 6 § 1 du projet) et aux mineurs bénéficiaires de la protection internationale et mineurs apatrides (article 7 § 2, par renvoi à l'article 6 § 1, par renvoi à l'article 1^{er} du projet). Les mineurs sont représentés par les titulaires de l'autorité parentale ou le représentant légal (articles 3, 6, 7 § 2 du projet) qui introduisent la demande. Le mineur de douze ans accompli marque son accord à la requête (article 11 § 2 al. 2 du projet). La CCDH se félicite de l'implication du mineur de douze ans accompli dans la procédure. La CCDH encourage les auteurs à envisager de prendre en compte l'avis du mineur de moins de douze ans⁸⁸. La CCDH insiste sur la nécessité de formation des juges et des personnes impliquées dans le traitement de telles demandes, en particulier dans l'interaction avec les mineurs concernés.

En cas de désaccord entre les titulaires de l'autorité parentale, le juge des tutelles⁸⁹ statue dans l'intérêt de l'enfant (article 3 § 2 et 6 § 2 du projet). Il est implicite que le juge des tutelles prend en compte l'article 1^{er} et l'article 2 dans son évaluation, comme il résout le désaccord sur la demande prévue à l'article 3 §1.

⁸⁸ En particulier, voir l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « 1. *Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.* 2. *A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.* »

⁸⁹ Voir projet de loi 6996 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale [...], qui prévoit d'introduire un juge aux affaires familiales qui remplacera le juge des tutelles. Voir l'avis du CET.

Concernant les mineurs luxembourgeois de moins de 5 ans (article 4 du projet), les mineurs étrangers de moins de 5 ans (article 6 § 2, par renvoi à l'article 4 et 6 § 1, point 2 et 3 du projet) et les mineurs de moins de cinq ans bénéficiaires de la protection internationale ou apatrides (article 7 § 2, par renvoi à l'article 6 § 2, par renvoi à l'article 4 du projet), les titulaires de l'autorité parentale ou le représentant légal peuvent introduire une demande devant le juge des tutelles (article 4 du projet). Le juge des tutelles statue dans l'intérêt de l'enfant. Alors qu'il n'y a pas de renvoi explicite aux articles 1 et 2, la CCDH souligne que la procédure devant le juge des tutelles devra suivre l'économie générale du projet de loi sous considération, en adoptant une approche « *dépathologisante* ».

Une approche différente pour les majeurs sous tutelle et curatelle

Concernant les demandes de modification pour le compte de majeurs sous tutelle ou curatelle, le juge des tutelles décide dans l'intérêt de la personne concernée (article 22 du projet réintroduisant les articles 506-1 et 515 du Code civil). La CCDH suggère que les dispositions pertinentes renvoient à l'article 1^{er} et 2 du projet de loi sous considération pour intégrer sans ambiguïté les principes fondateurs de cette réforme dans la prise de décision du juge.

5. Les droits des personnes LGBTI

Le gouvernement a annoncé souhaiter continuer légiférer sur les droits des personnes LGBTI. Dans cette optique, la CCDH salue l'intégration de la notion « *identité de genre* » parmi les motifs de discrimination illicites énumérés à l'article 454 du Code pénal dans le projet de loi n° 7167⁹⁰. L'extension des critères de non-discrimination sur l'identité de genre et la pénalisation spécifique des discriminations sur cette base a été une demande récurrente de la CCDH et du CET.

La CCDH rejoint l'avis du CET au sujet du projet de loi 6792 portant notamment l'introduction d'un nouveau fondement de discrimination, visant à interdire toute discrimination sur la base du changement de sexe dans le cadre des relations de travail⁹¹. Le CET avait suggéré de faire référence plutôt à l'« *identité de genre, expression de genre ou caractéristiques sexuelles* » au lieu d'utiliser l'« *identité sexuelle* ». Cette proposition n'a pas été retenue dans le texte adopté⁹². La CCDH recommande d'introduire cette référence dans la législation.

⁹⁰ Projet de loi 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul le 11 mai 2011 et modifiant 1) le Code pénal ; 2) le Code de procédure pénale ; 3) la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ; 4) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁹¹ CET, Avis sur le projet de loi 9792, 21 avril 2015, doc. parl. 6792/05. Art. L.241-1(1) Code du travail « *Toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial ou familial est interdite. Une discrimination fondée sur le changement de sexe est assimilée à une discrimination fondée sur le sexe.* ». Voir également art. 454 Code pénal : « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de [...], de leur changement de sexe [...].* »

⁹² Loi du 3 juin 2016, Mém. A n° 102 du 14 juin 2016, p. 1874.

La CCDH souhaite qu'une cohérence d'ensemble soit trouvée dans la législation, en particulier lors de l'examen du projet de loi 6568 portant réforme du droit de la filiation [...] et la proposition de loi 5553 portant réforme du droit de filiation et instituant l'exercice conjoint de l'autorité parentale⁹³.

La CCDH invite les acteurs concernés à prévoir une protection des personnes détenues LGBTI, ainsi que des personnes se trouvant dans les foyers DPI/BPI invoquant, comme motif de persécution, l'appartenance à un certain groupe social fondé sur des aspects liés au genre⁹⁴.

En prenant en compte les avis du CET et de la CNE, la CCDH souhaite qu'une réflexion s'engage autour de la possibilité d'introduire une troisième catégorie « *indéterminé* » ou « *ni masculin, ni féminin* » dans l'état civil pour les personnes intersexuées, ainsi qu'une discussion autour de la protection des droits des nouveaux intersexués⁹⁵.

La CCDH salue le travail des structures d'accueil et appelle de ses vœux le renforcement des services de conseil dédié pour les personnes transgenres, comprenant notamment du conseil psychologique et médical.

Dans l'optique d'une plus grande sensibilisation, la CCDH salue l'organisation des *journées intersexes* et d'une conférence en mars 2017 et les initiatives du CET. Dans ce sens, la CCDH se réjouit de l'annonce de l'adoption prochaine d'un plan national LGBTI avant la fin de l'année 2017 qui est censé contenir également des points sur la situation particulière des personnes transgenres et l'organisation d'une journée de réflexion au sujet d'une stratégie en matière d'éducation en faveur des personnes LBGTI conjointement par le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le ministère de la Famille à l'automne 2017, destinée aux responsables d'établissements éducatifs et scolaires et aux organisations du secteur de la jeunesse. À cet égard, la CCDH rappelle l'importance de la formation de tous les acteurs impliqués.

6. Conclusions et recommandations

- La CCDH accueille favorablement ce projet de loi, qui, s'il était adopté, constituerait une avancée majeure pour les personnes transgenres.
- Dans un souci de clarté, la CCDH suggère d'adopter une structure autour de la distinction entre majeurs capables, mineurs et personnes sous tutelle ou

⁹³ Voir CCDH, Avis 03/2015.

⁹⁴ Art. 43 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, Mém. A n° 255 du 28 décembre 2015, p. 6178 : « *En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. [...] Les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe sont dûment pris en considération.* »

⁹⁵ CET, Avis sur le projet de loi 9792, 21 avril 2015, doc. parl. 6792/05 ; CNE, avis n° 27 relatif à la diversité des genres, juillet 2017, p. 17. Voir également Véronique Bruck, *Le troisième sexe : la personne intersexue devant l'état civil*, Forum n° 375, juillet 2017, pp. 50-52.

curatelle et d'énoncer les modalités pratiques pour les étrangers dans un chapitre à part.

- La CCDH invite le gouvernement à poursuivre les efforts dans le sens de la « *dépathologisation* » en engageant un dialogue avec les professionnels de la santé et les acteurs de la société civile.
- La CCDH estime que la « *dépathologisation* » ne doit pas avoir d'impact sur le remboursement de soins et traitements éventuels par la CNS.
- La CCDH salue l'intégration future de la notion « *identité de genre* » parmi les motifs de discrimination illicites et invite le gouvernement à poursuivre la lutte contre les discriminations en adoptant des dispositions spécifiques relatives à la discrimination fondée sur l'identité de genre.
- La CCDH salue les annonces relatives à un plan d'action LGBTI et à l'organisation d'une journée de réflexion.
- La CCDH insiste sur la mise en place d'une formation continue pour tous les professionnels impliqués, en particulier les fonctionnaires, les juges, le corps médical, le personnel social et les enseignants de tous les ordres d'enseignement.
- La CCDH encourage la sensibilisation du grand public au sujet de la situation des personnes LGBTI.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 26 septembre 2017.

2. Législation

MEMORIAL

Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL

Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 180

10 décembre 2008

Sommaire

COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME AU GRAND-DUCHÉ 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'Egalité de Traitement et le président de «l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand» sont invités aux assemblées plénières de la Commission. Ils assistent aux réunions de l'assemblée plénière avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.

(5) Les réunions de l'assemblée plénière ne sont pas publiques. Ses débats sont confidentiels.

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

(1) Les avis, communiqués, études, prises de position et recommandations de la Commission doivent être adoptés par l'assemblée plénière. Ils sont le produit d'un débat pluraliste et établissent des positions dûment documentées et argumentées. Ils peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire à laquelle se rallient au moins trois des membres de la Commission.

(2) Les avis, études, prises de position et recommandations de la Commission sont rendus publics après leur communication au Gouvernement.

(3) Le Gouvernement transmet les avis de la Commission relatifs à des projets ou propositions de loi à la Chambre des Députés et au Conseil d'Etat.

Art. 8. Groupes de travail et experts

(1) Des groupes de travail relatifs à une problématique spécifique peuvent être institués sur décision de l'assemblée plénière.

(2) La Commission et, le cas échéant, ses groupes de travail peuvent avoir recours à des experts auxquels seront confiés des missions ponctuelles d'information et de consultation.

(3) Les réunions des groupes de travail ne sont pas publiques. Leurs débats sont confidentiels.

Art. 9. Règlement d'ordre intérieur

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

Art. 10. Rapport d'activités

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

Chapitre 4 – Dispositions financières

Art. 11. Dispositions financières

(1) Les frais de fonctionnement de la Commission sont à charge du budget de l'Etat. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le secrétariat de la Commission est assuré par des employés de l'Etat.

(2) Les membres de la Commission ont droit à une indemnité pour leur participation aux réunions des assemblées plénières ou groupes de travail, qui est fixée par règlement grand-ducal.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

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

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

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*

Palais de Luxembourg, le 21 novembre 2008.
Henri

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

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

(Adopté par l'assemblée plénière du 13 juillet 2010, modifié le 12 juillet 2011, le 31 janvier 2012, le 17 juillet 2012, le 16 décembre 2014, le 16 mars 2017 et le 17 octobre 2017)

Table des matières :

Art. 1: Mission

Art. 2: Composition

2.1: Membres 2.2: Observateurs

Art. 3: Fonctionnement 3.1: Présidence

3.2. Bureau 3.3. Secrétariat

3.4 Le fonctionnement de l'assemblée plénière

3.5: La prise de décision de l'assemblée plénière

3.6: Groupes de travail

3.7: Dispositions financières

3.8: Rapport d'activités

3.9: Règlement d'ordre intérieur

Annexe

Art. 1: Mission

1.1. La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après « la CCDH », a comme mission la promotion et la protection des droits de l'Homme en accord avec la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH et les Principes de Paris, la Résolution 1992/54 de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies du 3 mars 1992 et la Résolution de l'Assemblée Générale A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

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

Art. 2: Composition

2.1: Membres

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

2.1.2 : En cas de renouvellement des mandats des membres, un courrier est adressé aux membres dont le mandat se termine, pour leur demander s'ils envisagent de renouveler leur mandat et d'exposer, le cas échéant, leurs motivations en assemblée plénière.

2.1.3 : La CCDH veille à une représentation équilibrée de femmes et d'hommes.

2.1.4 : Les membres de la CCDH sont tenus à un devoir de confidentialité. Les débats, votes et documents de travail, pour l'ensemble des travaux, sont strictement confidentiels à l'égard de toutes personnes, institutions ou autorités étrangères à la CCDH. Cela vaut en particulier pour les avis élaborés par la CCDH, qui restent confidentiels jusqu'au moment de leur publication par la CCDH.

2.1.5 : Chaque membre participe à la CCDH en son nom propre et ne représente en son sein aucun employeur, aucune institution, organisation ou autorité.

2.1.6 : Chaque membre de la CCDH s'engage

- à conserver ses qualités désignées à l'article 4 (2) de la loi du 21 novembre 2008 en vertu desquelles il est devenu membre,

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

- à ne pas adopter de comportements, à ne pas tenir de discours, à ne pas publier des propos, à ne pas commettre intentionnellement sur le territoire national ou à l'étranger des actes qui nuiraient aux missions exercées et aux principes défendus par la CCDH,

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

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

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

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

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

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

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

2.1.8. En outre, le membre s'engage à s'impliquer dans les activités et travaux de la CCDH, notamment par sa présence régulière aux assemblées plénières et sa participation dans au moins un groupe de travail.

En cas de manquement à cette obligation, le président envoie un courrier au membre concerné pour lui rappeler les conditions de ses qualités de membre de la CCDH. Si ce courrier n'est pas suivi d'effet, le membre est convoqué à une réunion avec la présidence. Si cette entrevue ne suffit pas à constater des changements ultérieurs dans l'assiduité du membre, la procédure de révocation, telle que décrite sous 2.1.7. est appliquée.

2.2. Observateurs

Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président de la Commission nationale pour la protection des données, le président du Centre pour l'égalité de traitement et le président de « l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand » sont invités aux assemblées plénières de la

Commission. Ils assistent aux assemblées plénières avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.

Article 3 : Fonctionnement

3.1. Présidence

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

Le président

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

3.2. Bureau

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

3.3: Secrétariat

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

Le secrétaire général

- assiste aux assemblées plénières et aux réunions des groupes de travail,

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

3.4: Le fonctionnement de l'assemblée plénière

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.9 : Les membres de la CCDH ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect. Le membre qui risque d'avoir un conflit

d'intérêt réel ou perçu en relation avec un élément discuté au sein de l'assemblée plénière, est tenu d'en prévenir le président au préalable. Le secrétaire général mentionne cette déclaration dans le rapport. Ce membre ne peut prendre part ni à la délibération ni au vote y relatif.

3.5: Prise de décision de l'assemblée plénière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6: Groupes de travail

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

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

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

3.6.4. : Les membres du groupe de travail ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle ils ont un intérêt direct ou indirect. Le membre qui risque d'avoir un conflit d'intérêt réel ou perçu en relation avec un élément discuté au sein du groupe de travail, est tenu d'en prévenir le président au préalable.

3.7: Dispositions financières

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

3.8: Rapport d'activités

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

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

3.9: Règlement d'ordre intérieur

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

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

ANNEXE

Saisine de la CCDH sur un avant-projet de loi

La CCDH est contactée par un ministère :

- a. Invitation à une réunion au ministère :
 - La CCDH est invitée à une discussion sur l'avant-projet de loi. Au cas où le texte de l'avant-projet de loi n'est pas envoyé avec l'invitation, il doit être demandé au ministère avant la réunion, en prenant en compte la confidentialité du document.
 - La présidence mandate un groupe de travail d'une mission définie à confirmer par l'assemblée plénière suivante, conformément à l'article 3.4.2. du ROI.
 - Si le temps le permet, une prise de position est élaborée par le groupe de travail et le secrétariat (approbation par l'assemblée plénière, si possible).
 - Avant de participer à la réunion, un courrier est envoyé au ministère concerné, qui définit le rôle de la CCDH. La CCDH ne s'exprimera pas sur le fond de la question, mais elle pourra attirer l'attention du ministère sur le risque d'une violation des droits de l'Homme. L'intervention est donc limitée à l'essentiel des principes de droits de l'Homme.
 - La prise de position est présentée lors de la réunion au ministère, à laquelle participera également un membre du secrétariat. (Au cas où il n'y aurait pas assez de temps pour préparer une prise de position, les représentants de la CCDH le notifient lors de la réunion avec l'information qu'un texte écrit suivra.)

ou

- b. Demande d'un avis écrit sur un avant-projet de loi par un ministère :
 - Une prise de position est élaborée par le groupe de travail et le secrétariat.
 - La prise de position est adoptée par l'assemblée plénière
 - Le texte est envoyé au ministère.

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

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

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

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

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



Le Gouvernement en Conseil,

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

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

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

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

Arrête :

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

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

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

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

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

Luxembourg, le

Les membres du Gouvernement,

PRINCIPES DE PARIS

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

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

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

A. Compétences et attributions

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

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

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

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

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

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

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

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

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

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

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

C. Modalités de fonctionnement

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

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

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

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

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

