



**Commission Consultative des Droits de l'Homme  
Grand-Duché de Luxembourg**  
**Contribution à l'examen du Luxembourg dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU) du  
Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies**  
**14 juillet 2008**

**A. Introduction méthodologique**

1. Conformément à la résolution 5/1 du 18 juin 2007 du Conseil des droits de l'Homme sur la Mise en place du mécanisme d'Examen Périodique Universel (EPU), la Commission Consultative des Droits de l'Homme (ci-après « la CCDH ») soumet son rapport sur la situation des droits de l'Homme au Luxembourg. La CCDH est une institution nationale de droits de l'Homme accréditée par un statut A, tel que fixé par les Principes de Paris.
2. Le présent rapport se base sur les principaux éléments des travaux des dernières années de la CCDH.<sup>1</sup> En tant qu'organe consultatif, la CCDH aimerait contribuer à l'élaboration du rapport du Gouvernement luxembourgeois, qui devra être soumis pour le 1<sup>er</sup> septembre 2008.

**B. Cadre normatif et institutionnel**

*Cadre normatif*

3. La Constitution actuelle du Luxembourg date du 17 octobre 1868. Elle se rapproche de la conception démocratique et constitutionnelle de la souveraineté nationale. La CCDH se félicite de la révision du 13 juillet 2006 qui inscrit à l'article 11 de la Constitution luxembourgeoise le principe d'égalité entre femmes et hommes. Le 29 mars 2007, le réagencement des paragraphes (1), (3), (4), (5) et (6), alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 11 de la Constitution garantit la protection de la vie privée, l'organisation du droit de grève, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap.<sup>2</sup>
4. Le Luxembourg a ratifié la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme. Toutefois, la CCDH fait appel au Gouvernement de ratifier la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées. Elle salue l'élaboration de deux projets de loi visant à transposer en droit national la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains. La CCDH fait demande au Gouvernement d'accélérer le processus de ratification de cette Convention. Par ailleurs, la CCDH invite le Gouvernement à respecter ses engagements internationaux et à donner une suite aux recommandations des instances régionales et internationales.

*Architecture institutionnelle*

5. Plusieurs textes législatifs luxembourgeois prévoient l'institution d'organismes dont la mission concerne les droits de l'homme au sens large :
  - Règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme ;
  - Loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé « Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand » (ORK) ;
  - Loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (instituant une Commission nationale pour la protection des données (CNPD)) ;
  - Loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur ;
  - Loi du 28 novembre 2006 portant (1) transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et (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;

<sup>1</sup> Les avis et communiqués de la CCDH sont disponibles sur le site [www.ccdh.lu](http://www.ccdh.lu)

<sup>2</sup> Constitution du Grand-Duché de Luxembourg 2008, Recueil réalisé par le Service Central de Législation, Texte à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2008

6. La distinction la plus importante entre ces institutions concerne leurs missions respectives, qui vont de l'élaboration d'avis sur des projets législatifs et d'études relatives aux droits de l'homme (la mission principale de la CCDH) jusqu'à l'intervention dans des cas particuliers (ce qui est notamment la mission du Médiateur). Le Centre pour l'égalité de traitement devra de son côté « apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination (...) en mettant à leur disposition un service de conseil et d'orientation visant à informer les victimes sur leurs droits individuels, la législation, la jurisprudence et les moyens de faire valoir leurs droits »<sup>3</sup>.  
Toutefois, la CCDH critique la lenteur avec laquelle le Centre est établi, notamment en ce qui concerne la nomination des membres, et le manque de moyens pour mener à bien sa mission.
7. Les missions de la CCDH sont définies en détail à l'article 2 du règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme :  
« *La Commission est un organe consultatif du gouvernement, chargé d'assister par ses avis et études le gouvernement sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'Homme sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Elle émet ses avis et élabore ses études soit de sa propre initiative, soit à la demande du gouvernement.* »<sup>4</sup>
8. Dans ce contexte, il importe de mentionner que le Premier Ministre vient de déposer un projet de loi portant création d'une Commission Consultative des Droits de l'Homme<sup>5</sup>, qui confèrera à la CCDH une base légale conformément aux Principes de Paris sur le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme. Le statut de la CCDH sera en effet réexaminé par le sous-comité d'accréditation du Comité international de Coordination des institutions nationales de droits de l'Homme (CIC) à l'automne 2008 et l'absence de base légale mettra en péril le statut de la CCDH.

### **C. Promotion et protection des droits de l'Homme**

9. Conformément au Règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une Commission Consultative des Droits de l'Homme, la CCDH prend toute initiative qui favorise la protection et la promotion des droits de l'Homme au 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.* »<sup>6</sup> Par ailleurs, d'après la nouvelle loi qui sera bientôt adoptée, la CCDH suivra 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.
10. En général, la CCDH regrette qu'elle ne soit pas saisie plus souvent par le Gouvernement et que ses avis n'aient que peu de retombées dans la pratique. Depuis sa création, elle a élaboré 19 avis, dont seulement six ont été élaborés à la demande du Gouvernement.

### **D. Questions thématiques**

#### 11. Immigration

Dans un avis, publié en juin 2008, la CCDH accueille avec satisfaction les efforts du Gouvernement d'introduire une nouvelle législation relative à la libre circulation des personnes et l'immigration qui, entre autres, transposera les directives européennes plus ou moins récentes en la matière. « *La CCDH salue les dispositions du projet de loi qui attachent une importance au respect de la vie privée et familiale ainsi que la volonté du gouvernement d'inclure des dispositions relatives à l'intégration des étrangers, contrepartie indispensable d'une politique d'immigration et dimension*

<sup>3</sup> Loi du 28 novembre 2006 portant (1) transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et (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

<sup>4</sup> Règlement du Gouvernement en Conseil portant création d'une Commission Consultative des Droits de l'Homme, 26 mai 2000

<sup>5</sup> Projet de loi 5882 portant création de la Commission Consultative des Droits de l'Homme, dépôt le 22 mai 2008

<sup>6</sup> Règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une Commission Consultative des Droits de l'Homme

*fondamentale pour la préservation de la cohésion sociale.* »<sup>7</sup> Toutefois, la CCDH est frappée par l'omniprésence du pouvoir discrétionnaire du Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration dans l'application de certaines dispositions de la future loi, notamment en ce qui concerne le regroupement familial, la traite des êtres humains, la rétention, l'éloignement ou encore les contrôles institués pour lutter contre l'immigration clandestine. Par ailleurs, la CCDH déplore que le projet de loi prévoit un nombre important de dispositions d'ordre général, dont les normes d'exécution restent à fixer par des règlements grand-ducaux, alors que certaines de ces dispositions touchant aux droits de l'Homme, devraient être exclusivement traitées par et figées dans la loi.

En général, la CCDH s'inquiète des délais imposés par le projet, qui dans certains cas sont beaucoup trop courts et dans d'autres cas, excessifs. Ces délais concernent entre autres le regroupement familial, la traite des êtres humains (délai de réflexion) et la rétention.

Pour les demandes d'autorisation de séjour, pendantes au jour de l'entrée en vigueur de la loi, alors que cette dernière a vocation à radicalement changer tant les règles de procédure que les règles de fond en la matière, la CCDH « invite le Gouvernement à trouver une solution équitable et conforme au respect des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales des personnes concernées. »<sup>8</sup>

Par ailleurs, la CCDH rappelle que la pratique toujours actuelle de la rétention des étrangers dans une section du Centre pénitentiaire de Luxembourg (CPL) a été critiquée à maintes reprises, au niveau national et international, notamment par le Comité Européen pour la Prévention de la Torture (CPT), le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). C'est ainsi que la CCDH a, dans son avis d'avril 2007, accueilli favorablement l'élaboration d'un projet de loi sur la création d'un centre de rétention administrative séparé du Centre pénitentiaire. Ce projet répond au souci de la CCDH « de créer un établissement véritablement distinct, fonctionnant indépendamment du Centre pénitentiaire et ne dépendant pas de l'administration pénitentiaire. »<sup>9</sup>

La CCDH regrette que le régime de rétention ne soit pas fixé par la loi mais qu'il soit simplement actuellement prévu de l'arrêter par règlement grand-ducal. Dans ce contexte, elle rappelle le principe fondamental, proclamé dans tous les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, selon lequel les mesures privatives de liberté individuelle doivent être prévues par la loi.<sup>10</sup>

## 12. Droit d'asile et protection internationale

La Commission Consultative des Droits de l'Homme a pris connaissance du fait que le ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration procède actuellement à des convocations de familles de demandeurs d'asile déboutés depuis plusieurs années, qui se maintiennent en situation irrégulière sur le territoire.

La CCDH tient à rappeler dans ce contexte (qui concerne en fait tous les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière mais qui sont principalement des demandeurs de protection internationale déboutés), sa position de principe quant à l'absence déplorable, toujours d'actualité au Luxembourg, d'une législation concernant les modalités et l'exécution des décisions d'éloignements du territoire par la contrainte. Un projet de règlement grand-ducal « établissant les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement », vient d'être adopté en vue de l'application de la future loi. Compte tenu de la gravité de tout éloignement forcé pour les personnes et familles concernées, la CCDH continue à penser qu'il est impératif que ces procédures soient réglées par une loi. Particulièrement, la CCDH réitère ses préoccupations face à la manière et l'heure de la pénétration au domicile des concernés, l'utilisation de la contrainte physique à leur rencontre et l'absence d'interdiction absolue de certaines pratiques constitutives de tortures et traitements inhumains et dégradants et elle vient pour la deuxième fois en deux ans, d'inviter le gouvernement, face au vide juridique actuel, « à considérer la possibilité de suspendre les mesures d'éloignement forcé du territoire de personnes en situation irrégulière ».

Toujours dans le contexte du droit d'asile, la CCDH estime que le placement en rétention administrative de demandeurs de protection internationale, tel qu'il est organisé par la loi modifiée

<sup>7</sup> Avis de la CCDH sur le projet de loi 5802 relatif à la libre circulation des personnes et l'immigration, juin 2008

<sup>8</sup> *ibid*

<sup>9</sup> Avis de la CCDH sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière, avril 2003

<sup>10</sup> Avis de la CCDH sur le projet de loi 5654 relatif à la création d'un centre de rétention, avril 2007

du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, est contraire à l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

### 13. Education aux droits de l'Homme

En matière d'éducation aux droits de l'Homme, la CCDH coopère avec le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) au niveau des projets et réformes se rapportant à l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme (ECD/EDH), au vivre ensemble, au dialogue interreligieux et interculturel. En 2005, un colloque sur l'ECD/EDH a été organisé par les deux institutions avec des experts internationaux. Au sein du MENFP, la CCDH est représentée dans un groupe de travail sur l'éducation à la citoyenneté démocratique.

La CCDH salue, dans un nouveau plan d'études pour l'enseignement primaire avec un nouveau catalogue de matériel didactique, la mise en évidence des droits de l'Homme et le développement des compétences en matière de vivre ensemble dans le pluralisme culturel et religieux. Elle approuve également le lancement, par le MENFP, d'un nouveau modèle de formation continue en matière d'ECD / EDH. Il serait souhaitable que l'Université du Luxembourg offre aux futurs enseignants du primaire un module sur la culture des droits de l'Homme.

La CCDH regrette que le cours d'éducation au vivre ensemble n'ait toujours pas pris le profil et la visibilité d'une branche à part entière appelée à développer chez les enfants des compétences citoyennes indispensables.

### 14. Justice des mineurs

Le 8 juillet 2008, la CCDH a publié son avis sur la situation des mineurs en prison. En effet, depuis sa première visite au Luxembourg, en 1993, la question du placement des mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg (CPL) constitue une des préoccupations majeures du Comité pour la Prévention de la Torture (CPT) du Conseil de l'Europe. Depuis lors, les rapports dans ce sens ont abondé, que ce soit celui du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles, en 2004, ou d'organes compétents des Nations Unies. La CCDH s'est donc auto-saisie en juillet 2006 de la question de la détention des mineurs au CPL, vu que rien n'a vraiment bougé sur ce dossier depuis les appels des organes du Conseil de l'Europe et des Nations Unies ainsi que de l'ORK et de l'ACAT, et que depuis quinze ans, les autorités nationales n'ont pris que des mesures partielles et insatisfaisantes mais n'ont pas traité sur le fond la question.

Dans son avis, la CCDH conclut que le CPL est une institution fondamentalement inappropriée pour être chargée de mineurs qui font l'objet d'une mesure de placement avec privation de liberté et invite le Gouvernement à respecter ses engagements internationaux en matière de mesures privatives à l'égard des mineurs. La CCDH estime par ailleurs qu'il n'est pas possible d'y poursuivre des objectifs éducatifs et pédagogiques, les employés ne disposant pas du temps et des moyens pour élaborer un projet. Présentée comme mesure protectrice, la détention au CPL ne fait en réalité qu'empirer la situation déjà difficile du mineur, vu qu'elle ne représente qu'une situation de contraintes et de privations de liberté dans un milieu déshumanisé, sans aucun projet éducatif, mises à part quelques offres qui se fondent sur l'initiative personnelle et la volonté de quelques professionnels. Ayant constaté qu'à plusieurs reprises des mineurs non accompagnés en situation irrégulière et placés au CPL ont été libérés à condition de se laisser conduire à la frontière, la CCDH exige que de telles pratiques soient abandonnées. A titre général, la CCDH recommande que toutes les personnes à tous les niveaux de l'institution judiciaire, y compris les magistrats et les avocats, qui sont en contact avec des mineurs en difficultés, reçoivent une formation spécifique.<sup>11</sup>

### 15. Prévention de la torture

La CCDH salue l'élaboration par le Gouvernement, d'un projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies relative à la torture (OPCAT) que le Luxembourg a signé le 13 janvier 2005.<sup>12</sup> Le Protocole prévoit la création d'un Mécanisme National de Prévention (MNP), qui permet en effet une prévention des abus vis-à-vis des personnes privées de liberté. Il constitue donc un changement crucial dans l'architecture de la défense des droits

<sup>11</sup> Avis de la CCDH sur la situation des mineurs en prison, juillet 2008

<sup>12</sup> Projet de loi 5849 portant approbation du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York le 18 décembre 2002 et (2) modifiant la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur

fondamentaux. Bien que le Gouvernement ait saisi la CCDH pour émettre un avis sur le projet de loi en question, elle regrette toutefois qu'elle n'ait pas été consultée avant l'élaboration de ce texte important. D'après la CCDH, le texte comporte certaines lacunes, qui pourraient entraver le bon fonctionnement du MNP. Ces lacunes concernent notamment la question de la pluridisciplinarité du MNP, la question des visites inopinées, les lieux à visiter qui sont définis dans une liste exhaustive dans le projet de loi et la coordination avec d'autres organes.

#### 16. Psychiatrie

Dans son avis sur la protection des droits fondamentaux de la personne hospitalisée ou placée en institution psychiatrique, de février 2006, la CCDH a souligné la nécessité de voir renforcés les droits fondamentaux du malade mental placé dans un établissement psychiatrique. Elle a par ailleurs formulé des recommandations en ce qui concerne :

- la lutte contre la stigmatisation et la discrimination
- les traitements sous contrainte et les mesures de contention et d'isolement
- les mécanismes de contrôle et les garanties juridiques accordées aux personnes atteintes de troubles mentaux
- les procédures légales pour un placement, sa durée et son maintien
- les infrastructures
- la pédopsychiatrie et la psychiatrie juvénile
- l'évocation explicite des droits de l'Homme dans la réforme de la psychiatrie
- la restructuration du CHNP.<sup>13</sup>

La CCDH note avec satisfaction que pour les domaines qui viennent d'être mentionnés un certain nombre de progrès ont été faits. Toutefois, elle invite le Gouvernement à prendre des initiatives pour remédier à l'insuffisance des moyens en termes de structures stationnaires et ambulatoires, notamment en ce qui concerne la pédopsychiatrie. Par ailleurs, la CCDH fait appel au Gouvernement d'entreprendre des efforts afin de mettre en réseau les services d'aide qui dépendent des ministères différents et qui ne sont pas coordonnés entre eux ; cela permettra d'améliorer la prise en charge et d'éviter une multiplication des démarches de la part des parents. La Commission salue l'élaboration d'un projet de loi relatif à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux qui répond à une des recommandations dans l'avis de la CCDH, qui a d'ailleurs été saisie par le Gouvernement de s'exprimer sur ce projet de loi. La Commission demande qu'un système de monitoring des mesures de contention et des traitements sous contrainte soit installé dans les hôpitaux et évalué régulièrement.

#### 17. Protection des données

En février 2008, la CCDH a adressé un avis à l'attention du Gouvernement sur le projet de loi relatif à l'accès des magistrats et officiers de la police judiciaire à certains traitements de données à caractère personnel des personnes morales de droit public. C'est sous l'angle des droits fondamentaux, en particulier du droit à la dignité, du respect de la vie privée et familiale et du droit d'asile, que la CCDH a analysé le projet de loi. La loi vise en effet à créer un cadre légal pour un accès des magistrats du ministère public et des officiers de la police judiciaire à toute une série de données à caractère personnel. La CCDH tient à marquer sa compréhension pour la volonté du législateur de se doter de moyens plus efficaces pour lutter contre la criminalité organisée et prévenir les actes terroristes. En revanche, elle considère que les mesures mises en place doivent respecter scrupuleusement la Convention européenne des droits de l'Homme, notamment l'article 8 sur le respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance.<sup>14</sup>

#### 18. En tant qu'organe consultatif, la CCDH veillera au suivi et à la mise en œuvre des recommandations du Conseil des droits de l'Homme.

---

<sup>13</sup> Avis de la CCDH sur la protection des droits fondamentaux de la personne hospitalisée ou placée en institution psychiatrique, février 2006

<sup>14</sup> Avis de la CCDH sur le projet de loi 5563 relatif à l'accès des magistrats et officiers de la police judiciaire à certains traitements de données à caractère personnel des personnes morales de droit public et portant modification du Code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection Générale de la Police