



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

Examen Périodique Universel (EPU)

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

A. Introduction méthodologique

1. Conformément à la résolution 5/1 du 18 juin 2007 du Conseil des droits de l'Homme¹, la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « la CCDH ») soumet son rapport sur la situation des droits de l'Homme au Luxembourg depuis le dernier Examen qui a eu lieu en 2012-2013. La CCDH est une institution nationale de droits de l'Homme accréditée par le statut A selon les Principes de Paris.²
2. Le présent rapport se base sur l'analyse de l'état de mise en œuvre des recommandations issues du deuxième cycle de l'EPU ainsi que sur les nouveaux développements ayant eu lieu depuis 2012.
3. La CCDH s'est concentrée sur quelques questions prioritaires. De plus amples informations sur la mise en œuvre des recommandations sont disponibles dans la liste thématique (matrix) en annexe.³

B. Cadre normatif et institutionnel

Promotion et protection des droits de l'Homme

4. La CCDH constate que son avis est sollicité beaucoup plus souvent par le gouvernement ainsi que par d'autres acteurs. Elle encourage néanmoins les autorités à suivre davantage les recommandations qu'elle formule dans ses avis et rapports au sujet du respect des droits de l'Homme au Luxembourg.

¹ Mise en place du mécanisme d'Examen Périodique Universel

² Principes de Paris sur le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme.

³ Voir aussi matrice en annexes avec toutes les recommandations

5. En 2011, la CCDH a été désignée, avec le Centre pour l'égalité de traitement (CET), mécanisme national de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et en 2014, Rapporteur national sur la traite des êtres humains, sur base de la loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains⁴. L'augmentation des dossiers et des tâches de la CCDH a pour conséquence qu'elle a des difficultés à répondre de façon satisfaisante à sa mission de promotion et de protection des droits de l'Homme. Ce manque de ressources a d'ailleurs été souligné par le Sous-comité d'accréditation de l'Alliance globale des institutions nationales de droits de l'Homme¹, qui fonctionne sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies, qui a examiné le statut de la CCDH en novembre 2015.⁵ La CCDH se réjouit du fait que le gouvernement lui a accordé en février 2017 un poste supplémentaire à durée déterminée d'un an. Elle espère que, par la suite, ce poste sera prolongé pour une période à durée indéterminée.
6. La CCDH salue la mise en place en mai 2015⁶ d'un Comité interministériel des droits de l'Homme (CIDH). Ce Comité est chargé de veiller à la mise en œuvre des obligations du Luxembourg en matière de droits de l'Homme par les différents acteurs concernés, en consultation avec les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) et la société civile. La CCDH est invitée régulièrement aux réunions du CIDH.
7. La CCDH félicite le gouvernement d'avoir élaboré un bilan à mi-parcours des recommandations du 2^e cycle et d'avoir consulté les INDH et la société civile à cet effet.

Architecture institutionnelle des droits de l'Homme

8. La CCDH se réjouit de constater que le gouvernement a donné une réponse favorable à sa demande de création d'une Maison des Droits de l'Homme qui est en voie de réalisation. Elle regroupera plusieurs institutions nationales chargées d'une mission de promotion et de protection des droits de l'Homme, à savoir la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), le Centre pour l'égalité de traitement (CET), l'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant (ORK) et le Médiateur (Ombudsman).
9. La CCDH salue l'élaboration du projet de loi 7102 qui prévoit entre autres le rattachement du Centre pour l'égalité de traitement à la Chambre des députés. La CCDH souligne l'importance de donner au CET la compétence de pouvoir ester en justice. Par ailleurs, elle est d'avis que la nationalité devrait être ajoutée à la liste des motifs de discrimination. La CCDH recommande d'entamer les démarches nécessaires pour également mettre en œuvre le rattachement au Parlement de l'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant.⁷

⁴ Cette loi transpose la directive européenne 2011/36/UE relative à la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène

⁵<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20NOVEMBER%202015-French.pdf>

⁶ Conseil de Gouvernement du 8 mai 2015, <http://www.gouvernement.lu/4798390/08-conseil-gouvernement>

⁷ Avis 04/2017 de la CCDH, <https://ccdh.public.lu/fr/avis/2017/avis-PL-7102.pdf>

Obligations internationales

10. La CCDH salue le fait que le gouvernement suit ses engagements internationaux. Elle a pris note avec satisfaction de la ratification du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, établissant une procédure de présentation de communications⁸ ainsi que du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.⁹
11. Par ailleurs, elle salue l'adoption de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de (1) la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ; (2) la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise. A cela s'ajoute la loi du 8 mars 2017 portant approbation de 1. la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York le 30 août 1961 ; 2. la Convention européenne sur la nationalité, conclue à Strasbourg le 6 novembre 1997 ; 3. la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États, conclue à Strasbourg le 19 mai 2006.
12. La CCDH constate cependant que la Convention sur les disparitions forcées n'a toujours pas été ratifiée. La CCDH recommande ainsi d'accélérer la ratification de celle-ci et d'envisager la ratification de la Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants.¹⁰ Il en va de même pour 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, aussi appelée Convention d'Istanbul, ainsi que la Convention 189 de l'Organisation internationale du travail.
13. S'agissant des rapports périodiques pour lesquels le Luxembourg a un retard, la CCDH recommande de les soumettre dans les meilleurs délais. Il s'agit notamment des rapports au Comité des droits de l'Homme (CCPR) et au Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR).

C. Questions thématiques

Violence à l'égard des femmes

14. La CCDH se félicite de l'adoption de la loi du 30 juillet 2013 sur la violence domestique, qui renforce les droits des victimes quel que soit leur âge, responsabilise les auteurs de violences domestiques et garantit leur droit à la défense.

⁸ Loi du 5 août 2015 portant approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, signé à Genève le 28 février 2012

⁹ Loi du 17 décembre 2014 portant approbation du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁰ Recommandation 1 de l'EPU de 2008 et recommandations 117.2-7, 118.1 de l'EPU de 2012.

15. Elle note par ailleurs que le gouvernement a déposé en mai 2016, un projet de loi qui vise à adapter certaines dispositions du droit luxembourgeois afin de mettre en œuvre le projet dit « Opferambulanz », dénommé en langue française « unité de documentation médico-légale des violences ». Le but de ce projet est d'offrir plus de sécurité et de reconnaissance aux victimes de violence domestique.
16. La CCDH encourage le gouvernement à introduire l'infraction de la mutilation génitale dans le Code pénal luxembourgeois afin de donner plus de visibilité à cette problématique.¹¹ Elle note à cet égard que le gouvernement avait annoncé dans son programme gouvernemental de 2013 vouloir prendre « *une initiative législative visant à interdire toute forme de mutilation génitale* ».

Prostitution et traite des êtres humains

17. La CCDH salue la volonté du gouvernement d'agir en matière de prostitution, en proposant une stratégie globale prenant en compte tant le volet répressif que le volet social. Cette stratégie se compose, d'une part, d'un Plan d'action national « Prostitution » (PAN)¹², et, d'autre part, du projet de loi 7008¹³ renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles. S'agissant du Plan d'action, la CCDH estime que les mesures prévues sont largement insuffisantes au regard de l'objectif déclaré de réduction de la prostitution et souffrent tout particulièrement d'un manque de clarté quant à leur mise en place.

Pour ce qui est du projet de loi, le Luxembourg ne pénalise pas le client, 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. 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.¹⁴

La CCDH recommande au gouvernement de travailler de manière coordonnée sur trois volets :

- le volet législatif : réduire la demande par la pénalisation du client,
- le volet social : mettre en place des structures d'appui aux personnes prostituées et élaborer une stratégie d'EXIT détaillée et efficace,

¹¹ L'article 2 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance prévoit que « la violence physique et sexuelle, les transgressions intergénérationnelles, les traitements inhumains et dégradants ainsi que les mutilations génitales sont prohibés », mais ceci uniquement au sein des familles et communautés éducatives.

Le code pénal luxembourgeois sanctionne les « lésions corporelles volontaires », mais ne mentionne pas explicitement les mutilations génitales.

¹²<http://www.mega.public.lu/fr/publications/publications-ministere/2016/plan-daction-national-prostitution/PAN-Prostitution.pdf>

¹³http://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServingServletImpl?path=/export/exped/sexpdata/Mag/137/605/163064.pdf

¹⁴ Avis de la CCDH de janvier 2017, www.ccdh.public.lu/fr/avis/2017/Avis-prostitution-final.pdf

- 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.

18. En tant que Rapporteur national sur la traite des êtres humains, la CCDH constate que des efforts ont été faits par le gouvernement pour lutter contre la traite des êtres humains. La loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains¹⁵, qui transpose une directive européenne¹⁶, inclut dans la définition de « traite » notamment la mendicité forcée et l'infraction de vente d'enfants. La CCDH a publié son premier rapport au Parlement le 15 mars 2017¹⁷. Un des grands problèmes que le rapporteur a rencontrés lors de la rédaction du rapport est la collecte des données statistiques, qui, à beaucoup d'égards, étaient lacunaires et contradictoires et ne permettaient pas de développer des conclusions et des tendances fiables. La CCDH a appris avec satisfaction que le ministère de la Justice est en train d'élaborer un *Vademecum* sur les statistiques. D'autres recommandations que la CCDH a avancées dans son rapport concernent une meilleure mise en œuvre des textes législatifs pour permettre la poursuite des trafiquants, une augmentation des moyens de l'Inspection du travail et des mines (ITM) et de la Police grand-ducale pour détecter et identifier les victimes. Les moyens des services d'assistance aux victimes devront également être revus à la hausse. Un autre problème que la CCDH a constaté est le manque de formation continue des acteurs concernés, notamment de la police, des juges, des travailleurs sociaux etc.¹⁸

Egalité des chances et lutte contre la discrimination

19. La CCDH se réjouit de l'adoption de la loi sur le mariage du 18 juin 2014,¹⁹ qui augmente l'âge minimum du mariage pour les femmes à 18 ans et abroge le délai de viduité des femmes veuves et divorcées, afin d'avoir une législation égalitaire pour hommes et femmes.

20. La CCDH félicite le gouvernement d'avoir élaboré un projet de loi relatif au changement de noms des personnes transgenres, permettant de ce fait une reconnaissance de leur genre²⁰, et d'avoir adopté une loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe, tout comme l'adoption.²¹

Protection de l'enfance et droits de l'enfant

21. L'ouverture de l'Unité de sécurité pour mineurs prévue pour 2013, n'a toujours pas eu lieu. Les mineurs continuent ainsi à être incarcérés au Centre pénitentiaire de Luxembourg. La CCDH souligne qu'une mesure privative de liberté et d'isolement d'un mineur doit rester une

¹⁵ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2014/04/09/n1/jo>

¹⁶ Directive (UE) 2011/36/UE

¹⁷ <https://ccdh.public.lu/fr/avis/2017/Rapport-TEH-CCDH-final.pdf>

¹⁸ Voir rapport de la CCDH sur la traite des êtres humains au Luxembourg, <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2017/03/rapport-traite/index.html>

¹⁹ Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

²⁰ 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

²¹ Loi du 4 juillet 2014 sur la réforme du mariage

mesure de dernier recours et ne saurait être réduite à une simple mesure disciplinaire. En attendant que l'Etat se conforme à ses obligations quant à la non-incarcération des mineurs au Centre pénitentiaire du Luxembourg, il est nécessaire de prévoir obligatoirement l'élaboration d'un projet individualisé pour tout jeune dont la privation de liberté aura lieu dans la prison pour adultes, au même titre que les autres mineurs temporairement privés de liberté.

22. La loi sur la protection de la Jeunesse n'a toujours pas été réformée, alors qu'elle s'inspire de concepts datant des années 80 du siècle dernier. Une nouvelle loi a été élaborée mais tarde à être déposée au Parlement. En l'état actuel des choses, nous assistons à une judiciarisation excessive des situations où des mineurs sont en difficulté avec en particulier des pratiques disproportionnées comme celle qui consiste à charger la Police d'exécuter des mesures de placement en récupérant les enfants dans les écoles et foyers de jour, à l'insu des parents.
23. Dans le cadre de la réforme constitutionnelle²², il a été décidé d'y inscrire les droits de l'enfant : ceux-ci devraient être renforcés et la formulation mériterait d'être approfondie.

Droit d'asile et d'immigration

24. La CCDH regrette que la grande partie des recommandations émises dans ses avis sur les projets de loi 6775²³ et 6779²⁴ n'ont pas été prises en compte lors de l'adoption des deux lois du 18 décembre 2015.²⁵ Par ailleurs, elle regrette la limitation du bénéfice de l'assistance judiciaire à certaines parties de la procédure des demandeurs d'asile et en matière d'accueil des demandeurs d'asile aux seules décisions de limitation ou de retrait des conditions d'accueil.
25. La CCDH note que la procédure d'évaluation des besoins particuliers des demandeurs de protection internationale vulnérables n'est pas suffisamment précise.
26. La CCDH salue l'introduction de nombreuses alternatives au placement en rétention des demandeurs de protection internationale.²⁶ Elle regrette cependant que le gouvernement n'ait pas interdit totalement le placement de mineurs dans des structures fermées.²⁷

²² Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, Doc. parlementaire n° 6030

²³ Avis 10/2015 sur le projet de loi 6775 relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, <https://ccdh.public.lu/fr/avis/2015/projet-avis-PL-6775-Accueil-final.pdf>

²⁴ Avis 04/2015 sur le projet de loi 6779 (1) relative à la protection internationale et à la protection temporaire, (2) modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention ; abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection <https://ccdh.public.lu/fr/avis/2015/avis-PL-6779.pdf>

²⁵ Loi du 18 décembre 2015 (1) relative à la protection internationale et à la protection temporaire, (2) modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; (3) abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.

Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

²⁶ Art. 22 (3) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale

Elle déplore aussi l'augmentation de la durée de rétention de personnes ou familles accompagnées de mineurs d'âge placées au Centre de rétention allant de 72 heures à sept jours dans la loi du 8 mars 2017.²⁸ Dans ce contexte, la CCDH se réfère à l'article 37 alinéa b) de la Convention relative aux Droits de l'Enfant qui prévoit que « *L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ».

Personnes handicapées

27. Un certain nombre de progrès ont été faits depuis la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Or, il persiste des lacunes et difficultés au niveau de sa mise en œuvre sur le terrain.
28. La CCDH constate que très peu de mesures du Plan d'action du gouvernement en faveur des personnes handicapées, publié en 2012, ont été mises en œuvre.
29. La CCDH invite le gouvernement à réfléchir sur la mise en place d'une structure indépendante et unique, en charge, d'un côté de la promotion et de la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap (tant vis-à-vis du secteur public que du secteur privé), pouvant ainsi traiter des plaintes, voire ester en justice, et, de l'autre côté, de la surveillance et de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, avec la possibilité d'informer le gouvernement sur les aspects pour lesquels la législation en vigueur est insuffisante.²⁹ Actuellement, plusieurs organismes se répartissent ces tâches, ce qui entraîne un éparpillement contreproductif.
30. La CCDH se félicite que le gouvernement fasse des efforts pour la reconnaissance de la langue des signes allemande. Elle donne néanmoins à considérer que le français est la langue administrative du Luxembourg, et que c'est à ce titre que la langue des signes française devrait elle-aussi être introduite dans la législation nationale.

Lutte antiterroriste

31. La CCDH note que le gouvernement a proposé de nombreuses modifications législatives visant à renforcer la lutte anti-terroriste. Elle souligne l'importance de veiller au juste équilibre entre la sécurité des citoyens et le respect du droit à la vie privée et du droit à la

²⁷ L'article 22 (1) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale prévoit que « *Les mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible.*

Les mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles »

²⁸ Loi du 8 mars 2017 portant modification 1) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2) de la loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention; 3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, Mémorial A, N° 298 du 20 mars 2017 ;

Voir Avis du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot (Collectif Réfugiés), doc. parl. 6992/09,

http://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=/export/exped/sexpdata/Mag/0001/049/2492.pdf

²⁹ Voir aussi rapport parallèle de la CCDH au Comité des droits des personnes handicapées

protection des données personnelles. La CCDH regrette de constater que la plupart des critiques qu'elle avait exprimées à ce sujet n'ont pas été retenues et elle invite le gouvernement à tenir compte de ses recommandations pour les dossiers qui sont encore en cours.