

N° 5882

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**portant création de la Commission consultative des
Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg**

* * *

*(Dépôt: le 22.5.2008)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (9.5.2008).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi.....	3
4) Commentaire des articles	6
5) Fiche financière	8

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg.

Château de Berg, le 9 mai 2008

Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
J.-Cl. JUNCKER

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Pour marquer son attachement aux valeurs de la démocratie, le Gouvernement luxembourgeois avait annoncé, dans sa déclaration gouvernementale du 12 août 1999, son intention de créer une Commission consultative des Droits de l'Homme, cela à l'image de la Commission nationale consultative française. Le Conseil de Gouvernement a ainsi adopté le règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme. Le 9 mai 2007, le Premier Ministre indiqua à l'occasion de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays que le Gouvernement entendait conférer un statut légal à la Commission consultative des Droits de l'Homme.

L'institution de la Commission consultative des Droits de l'Homme par la voie légale s'impose notamment en raison de contraintes qui découlent d'obligations internationales, et plus précisément des conditions que les institutions nationales de défense des droits de l'homme doivent remplir pour pouvoir participer aux réunions du Comité international de Coordination des Institutions nationales de Protection des Droits de l'Homme, comité qui fonctionne sous les auspices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme.

La Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies a approuvé en 1992 un ensemble de principes reconnus au niveau international et portant sur le statut, les pouvoirs et le fonctionnement des institutions nationales des droits de l'Homme, connus sous le nom de „Principes de Paris“. Ces derniers ont été par la suite approuvés par l'Assemblée Générale de l'ONU en 1993 (résolution A/RES/58/134 du 20 décembre 1993). Ces principes de Paris contiennent les lignes directrices fondamentales recommandées par les Nations Unies pour la création d'une institution nationale des droits de l'Homme. En application des principes de Paris une institution nationale de défense des droits de l'homme est définie comme étant un organe gouvernemental créé en vertu d'un texte constitutionnel ou législatif dont les fonctions visent spécifiquement à promouvoir et à protéger les droits de l'Homme. Elle a notamment pour mission de fournir, à titre consultatif, au gouvernement ou à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis concernant toute question relative à la protection et à la promotion des droits de l'homme.

Le système institutionnel des Nations Unies a récemment évolué dans son volet consacré à la protection des droits de l'Homme, le Conseil des Droits de l'Homme se substituant à l'ancienne Commission des Droits de l'Homme.

Dans ce contexte, le Comité international de Coordination des Institutions nationales de Protection des Droits de l'Homme a révisé les critères d'accréditation à respecter par les institutions nationales de défense des droits de l'homme. A l'avenir, seront seuls autorisés à participer aux réunions de ce comité de coordination les représentants d'institutions nationales qui bénéficient d'un statut légal, le recours à un instrument de l'exécutif n'étant plus considéré comme suffisant pour documenter l'indépendance de ces institutions.

C'est dès lors dans ce contexte que le Premier Ministre a annoncé à l'occasion de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du 7 mai 2007 que la Commission serait dotée d'un statut légal, rejoignant ainsi le rang d'autres organes de défense des droits fondamentaux des citoyens comme le Médiateur, „l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“, la Commission nationale pour la Protection des Données ou encore le Centre pour l'Egalité de Traitement.

Le projet de loi qui institue la Commission consultative des Droits de l'Homme a été élaboré en étroite concertation avec les membres de l'actuelle Commission consultative des Droits de l'Homme, celle-ci l'ayant approuvé en date du 28 janvier 2008.

Le projet de loi reprend les grandes orientations du règlement du Gouvernement en Conseil précité qui a fait ses preuves au cours des dernières années. Conformément aux principes de Paris, la Commission reste un organe consultatif appelé à conseiller le Gouvernement dans le domaine de la promotion des droits de l'homme au Grand-Duché. Elle se prononce, soit à la demande du Gouvernement, soit à sa propre initiative sur toute question de portée générale concernant les droits de l'homme au Grand-Duché. Elle veille à l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le Luxembourg est partie. Elle conseille le Gouvernement au niveau de l'élaboration des rapports que le Luxembourg doit présenter aux organes et comités des institutions internationales de défense des droits de l'homme.

La Commission continuera à concentrer son action sur des questions de portée générale et n'empiétera pas sur les compétences d'autres organes chargés de l'examen des plaintes individuelles des citoyens. Afin de rechercher toutefois des synergies avec ces organes et pour profiter de leur expérience le projet de loi innove en prévoyant que le Médiateur ainsi que les présidents du Centre pour l'Égalité de Traitement, de „l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ et de la Commission nationale pour la Protection des Données sont invités à assister avec voix consultative aux assemblées plénières de la Commission, cela afin d'enrichir les débats de la Commission et de garantir à ses membres une vue d'ensemble sur la situation des droits de l'homme au Grand-Duché.

Afin de souligner l'indépendance de la Commission et l'importance des sujets qu'elle couvre, ses travaux seront rendus publics et ses avis relatifs aux projets et propositions de loi seront publiés comme documents parlementaires. D'une manière générale, le Premier Ministre transmettra toutes les publications de la Commission à la Chambre des Députés.

Le projet de loi reprend finalement les dispositions du règlement du Gouvernement en Conseil concernant la composition et les modalités de désignation des membres de la Commission. Il est veillé à une composition pluraliste et indépendante représentant tous les niveaux de la société civile. Conformément aux principes de Paris, il est précisé que le représentant du Gouvernement assiste aux réunions de la Commission avec voix consultative, entérinant ainsi une pratique qui existe déjà à l'heure actuelle.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er – Du mandat et des attributions de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

Art. 1er.– 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 positions 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 oeuvre.

(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-deux membres au plus, nommés par le Gouvernement sur avis de la Commission pour des mandats renouvelables de cinq ans. Le Gouvernement est représenté par un membre au sein de la Commission 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 mandat de membre de la Commission n'est pas révocable pour autant que son titulaire conserve les qualités en vertu desquelles il a été désigné.

(4) Les membres de la Commission nommés en remplacement de ceux dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal achèvent 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.

(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.

(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 Médiateur, le président de la Commission nationale pour la Protection des Données, le président du Collège du Centre pour l'Égalité de Traitement et le président de „l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ sont invités aux assemblées plénières de la Commission. Ils assistent aux réunions de l'assemblée plénière avec voix consultative. Ils ne peuvent se faire représenter.

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

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

(1) Les avis, communiqués, études, prises de position et recommandations de la Commission doivent être adoptés par l'assemblée plénière. Ils sont le produit d'un débat pluraliste et établissent des positions

dûment documentées et argumentées. Ils peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire à laquelle se rallient au moins trois des membres de la Commission.

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

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

Les autres modalités de fonctionnement de la Commission sont déterminées par un règlement d'ordre intérieur qui pourra, le cas échéant, être modifié par décision de l'assemblée 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 le Gouvernement en conseil.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article reprend en substance les deux premiers articles du règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme.

L'article précise d'abord que la Commission est un organe consultatif institué auprès du Premier Ministre qui a pour mission de conseiller et d'orienter le Gouvernement sur des sujets relevant des droits de l'homme au Grand-Duché de Luxembourg.

A l'instar de la situation actuelle, la compétence de la Commission consultative des Droits de l'Homme porte sur les questions de portée générale, l'examen des cas individuels étant réservé à d'autres organes comme le Médiateur ou „l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“.

Il est finalement souligné dans l'article premier que la Commission élabore ses prises de position en toute indépendance, ce qui explique également que le représentant du Gouvernement n'assiste aux réunions qu'avec voix consultative. Etant donné que les activités de la Commission concernent des sujets qui sont d'intérêt général, il est indiqué que le Premier Ministre transmette toutes les publications de la Commission en relation avec la situation des droits de l'homme au Grand-Duché de Luxembourg à la Chambre des Députés.

Article 2

Cet article reprend le deuxième alinéa de l'article 2 du règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000. Etant donné que la Commission consultative des Droits de l'Homme est un organe consultatif du Gouvernement, ce dernier peut saisir celle-ci de tout problème en relation avec les droits de l'homme au Grand-Duché. C'est à ce titre que le Gouvernement demande régulièrement à la Commission d'examiner les dispositions des projets de lois ou de règlements grand-ducaux dans la perspective des droits de l'homme.

Etant donné que la Commission exerce ses missions en toute indépendance, il est évident qu'elle peut se saisir elle-même de toute question concernant les droits de l'homme au Grand-Duché.

Article 3

En complément à la mission générale de la Commission qui consiste à défendre et à promouvoir les droits de l'homme au Grand-Duché, l'article 3 du projet de loi énumère différentes missions plus spécifiques de la Commission. C'est ainsi que la Commission est appelée à jouer un rôle pédagogique en proposant des mesures et programmes d'action susceptibles de favoriser la promotion des droits de l'homme. A ce titre, elle pourra organiser des séminaires, des colloques ou des conférences sur les droits de l'homme. Elle pourra agir à tous les niveaux de la société, que ce soit dans les milieux associatif et universitaire ou dans les écoles. L'organisation de campagnes de sensibilisation, de débats publics et de formations constitue un autre moyen auquel la Commission pourra recourir pour promouvoir les droits de l'homme au Grand-Duché.

La Commission, compétente pour les questions des droits de l'homme à portée générale, pourra, à ce titre, réaliser l'idée d'un Forum périodique des droits de l'homme réunissant sous forme d'un colloque les différents acteurs intervenant au niveau de la défense des droits de l'homme au Luxembourg.

Ensuite, la Commission est appelée à intervenir au niveau de la mise en oeuvre des instruments internationaux des droits de l'homme au niveau national. La Commission veille à la mise en conformité de la législation nationale avec les instruments internationaux et conseille le Gouvernement au niveau de l'élaboration de rapports à présenter périodiquement à différents organes internationaux de défense des droits de l'homme. C'est également dans une telle logique de coopération entre le Gouvernement et la Commission que celle-ci pourra être consultée par l'exécutif en vue de la désignation de membres nationaux à des postes auprès des instances non juridictionnelles de protection et de promotion des droits de l'homme dans le cadre de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et des Nations-Unies.

Au vu de l'importante expérience acquise par la Commission au cours des dernières années dans le domaine de la promotion des droits de l'homme, l'article 3 précise finalement que la Commission est appelée à faciliter l'échange d'informations avec d'autres institutions de défense des droits de l'homme, cela tant au niveau national qu'au niveau international.

Article 4

L'article 4 du projet de loi règle la composition de la Commission qui, à l'instar de la situation actuelle, réunit au total 22 membres, dont un représentant du Gouvernement qui assiste aux réunions avec voix consultative, cela dans le respect de l'indépendance de la Commission. Le rôle du représentant du Gouvernement ne consiste pas à influencer les débats au sein de la Commission mais à informer la Commission sur l'action du Gouvernement en cas de demande de la Commission.

La composition de la Commission sera pluraliste, cela afin de garantir la représentation d'un large éventail de convictions et d'opinions.

Le texte entérine en outre la pratique actuelle qui consiste à faire nommer les membres par le Conseil de Gouvernement sur avis de la Commission.

Article 5

Cet article fixe le mode de désignation du président. Il est en outre prévu, pour des raisons de flexibilité, de porter le nombre des vice-présidents à deux.

Article 6

Cet article précise d'abord le fonctionnement de l'assemblée plénière qui réunit tous les membres de la Commission et qui est l'organe qui prend les décisions relatives à l'action de la Commission.

Une nouveauté consiste à préciser dans le texte que le Médiateur et les présidents de la Commission nationale pour la Protection des Données, de „l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ et du nouveau Centre pour l'Égalité de Traitement sont invités d'office à assister avec voix consultative aux réunions de la Commission. Il est évident que la Commission ne pourra pas traiter des cas individuels, mais l'expérience des instances précitées qui oeuvrent également dans le domaine de la défense des droits de l'homme permet d'enrichir les débats et de faire de la Commission un lieu de discussion et d'échange relatif aux droits de l'homme.

Article 7

L'article 7 fixe d'abord le principe que les documents produits par la Commission sont rendus publics après leur adoption par l'assemblée plénière. Signe de son indépendance, la Commission est appelée à émettre ses avis en toute liberté et ses travaux seront rendus publics. A l'instar des avis des chambres professionnelles, les avis de la Commission relatifs à des projets ou propositions de loi sont transmis par l'intermédiaire du Premier Ministre à la Chambre des Députés et au Conseil d'Etat, ce qui leur confère le caractère de document parlementaire.

Article 8

A l'instar de la situation actuelle, la Commission peut décider de mettre en place des groupes de travail pour préparer des sujets spécifiques.

Article 9

Les modalités relatives à la gestion quotidienne de la Commission sont précisées dans un règlement d'ordre intérieur.

Article 10

La Commission publie une fois par an un rapport sur ses activités.

Article 11

Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Commission sont inscrits au budget du Ministère d'Etat. Les membres de la Commission ont droit à une indemnité. Cette indemnité est fixée pour le moment par un règlement du Gouvernement en Conseil du 16 février 2007 à 25 euros par séance.

FICHE FINANCIERE
concernant les frais de consommation et d'entretien annuels

(article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité
et la Trésorerie de l'Etat)

Le projet de loi n'engendre pas de frais supplémentaires par rapport à la situation actuelle.

Le secrétariat de la Commission est assuré par un employé de l'Etat de la carrière S et un employé de l'Etat de la carrière D. Les jetons de présence se sont élevés en 2007 au total à 1.975 euros.