

N° 5882⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(15.10.2008)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président: Mme Lydie ERR, Rapporteuse; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. Felix BRAZ, Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat en date du 22 mai 2008.

Au cours de sa réunion du 7 juillet 2008, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Mme Lydie Err rapporteuse du projet de loi sous rubrique.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 7 octobre 2008, celui de la Chambre des Employés privés le 1er juillet 2008, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et de la Chambre de Travail le 11 juillet 2008, celui de la Chambre d'Agriculture le 29 juillet 2008 et celui de la Chambre des Métiers le 29 août 2008.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration en date du 15 octobre 2008.

*

II. INTRODUCTION

La création de la Commission consultative des Droits de l'Homme a été annoncée dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 et réalisée par voie du Règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme. „*Si soll aisen Attachement vun eisem Land zu den onveräusserlechen universelle Mënscherechter no baussen an no bannen dokumentéieren.*“¹ tels étaient les mots du Premier Ministre pour expliquer le bien-fondé de la démarche du Gouvernement.

Les missions de la Commission consultative des Droits de l'Homme sont conformes aux „Principes de Paris“ pour la création d'une institution nationale des droits de l'Homme, recommandée par les Nations Unies. Il s'agit d'un ensemble de principes portant sur le statut, les pouvoirs et le fonctionne-

¹ Monsieur le Premier Ministre lors de la déclaration gouvernementale du 12 août 1999.

ment des institutions nationales des droits de l'Homme, principes approuvés par l'Assemblée générale de l'ONU en 1993. Ainsi, 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.

En 2006, le système institutionnel des Nations Unies a 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, comité qui fonctionne sous les auspices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux 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, seuls les représentants des institutions nationales créées par une loi seront autorisés à participer aux réunions de ce comité de coordination.

Le projet de loi dote la Commission d'un statut légal, lui conférant le même rang formel que d'autres organes de défense des droits fondamentaux des citoyens tels que 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. Nonobstant cette égalité formelle, des différences fondamentales existent entre les prédites structures, notamment en ce qui concerne les compétences, les moyens et la composition de ces trois structures.

Elaboré en étroite collaboration avec les membres de l'actuelle Commission consultative des Droits de l'Homme, le projet de loi sous rubrique reprend de nombreuses dispositions du règlement précité. L'une des missions principales de la Commission consiste, comme par le passé, à conseiller le Gouvernement dans le domaine de la promotion des droits de l'Homme au Grand-Duché. Elle donne ses avis soit par autosaisine, soit à la demande du Gouvernement sur toute question de portée générale concernant les droits de l'Homme au Grand-Duché. Elle veille à la concordance de la législation nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme que le Luxembourg a ratifiés. Elle conseille le Gouvernement pour ce qui est des rapports que le Luxembourg doit présenter aux organes et comités des institutions internationales de défense des droits de l'Homme.

La principale innovation du projet de loi est la recherche de synergies avec d'autres organes chargés de l'examen des plaintes individuelles des citoyens. Ainsi, le Médiateur tout comme les présidents du Centre pour l'Egalité 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. Ceci permettra 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.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit la publication des avis de la Commission pour souligner ainsi l'importance des sujets qu'elle couvre, sans cependant préciser de quelle façon cette publication se fera.

Finalement, la loi garantit une composition pluraliste des membres de la Commission pour que ces derniers représentent 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.

III. AVIS

Avis du Conseil d'Etat (7 octobre 2008)

Après un bref historique de la création et des missions de la Commission, le Conseil d'Etat conclut que l'institution de la Commission par voie légale répond aux Principes de Paris dans la mesure où elle consacre l'indépendance de la Commission par rapport au Gouvernement.

Le Conseil d'Etat estime que les avis de la Commission mériteraient une plus large diffusion et se félicite du fait que le Gouvernement s'engage à transmettre à la Chambre des Députés toutes les publications de la Commission. Une plus large publication des travaux de la Commission animera le débat politique et suscitera des réactions menant ainsi à un débat contradictoire public. En ce sens, le débat contribuera à une sensibilisation de l'opinion publique aux droits de l'Homme.

Dans son examen des articles, le Conseil d'Etat note tout d'abord que le paragraphe 1er de l'article 4 devrait être reformulé afin de clarifier le nombre de membres que comporte la Commission. Le Conseil d'Etat estime que les membres devraient être nommés par le Gouvernement sans l'avis de la Commission, sauf au cas où un membre quitterait la Commission avant la fin de son mandat.

Le paragraphe 3 prévoit que la révocation d'un membre de la Commission n'est pas possible pour autant que son titulaire conserve les qualités en vertu desquelles il a été désigné. Selon le Conseil d'Etat, cela signifie que le Gouvernement pourrait révoquer un membre s'il a perdu les qualités en vertu desquelles il a été désigné. Plutôt que cette interprétation déductive du Conseil d'Etat il propose d'autoriser d'une façon générale la révocation d'un membre dès lors que cette révocation s'impose selon la Commission ou le Gouvernement.

Le paragraphe 4 vise le mandat des membres nommés en remplacement de membres dont les fonctions ont pris fin avant la fin de leur mandat. Dans sa reformulation, le Conseil d'Etat propose de préciser la procédure de nomination de nouveaux membres.

Les articles 5 et 6 prévoient la procédure de vote et disposent que le vote par procuration est admis. Le Conseil d'Etat propose d'ajouter, à chacune de ces dispositions, qu'un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration. La question se pose de savoir si cette procuration doit être écrite ou non afin d'éviter des abus éventuels.

Par ailleurs, le paragraphe 4 devrait être complété afin de permettre au délégué du Gouvernement, qui n'est pas membre de la Commission, d'assister aux séances plénières.

Afin de tenir compte d'éventuelles positions minoritaires, le Conseil d'Etat propose de reformuler la dernière phrase du paragraphe 1er de l'article 7 comme suit: „*Ils peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire, dès qu'un membre au moins de la Commission le souhaite*“.

Finalement, le Conseil d'Etat exprime son opposition formelle à l'encontre de l'article 11 qui prévoit que le montant des indemnités touchées par les membres de la Commission est fixé par un règlement du Gouvernement en Conseil. En effet, s'agissant d'un acte réglementaire, la fixation des indemnités relève, aux termes de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, de la compétence exclusive du Grand-Duc.

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics (11.7.2008)

Au paragraphe 1 de l'article 4, la CFEP propose d'abord de supprimer les termes „*au plus*“, la formulation actuelle laissant entendre que le Gouvernement pourrait nommer moins de 22 membres et même composer la Commission à sa guise en ne désignant qu'un nombre limité de quelques membres.

Ensuite, la CFEP propose une reformulation du premier paragraphe, qui prêterait à confusion en laissant croire que l'avis de la Commission n'est exigé que „*pour les mandats renouvelables*“. Ce malentendu est à clarifier. Au paragraphe 2 la CFEP propose de définir ou de préciser la notion de „*société civile*“ de manière à ce qu'il ne subsiste aucun doute que la fonction publique en fait bien partie.

Finalement, le critère d'indépendance des personnes candidates à la Commission doit être précisé. Indépendantes par rapport à qui et par rapport à quoi? Afin de pallier à toutes ces imprécisions, la CFEP propose la formulation suivante: „*Les membres de la Commission sont choisis en raison de leurs compétences et de leur engagement ...*“.

A l'article 6 la CFEP suggère de modifier le texte en prévoyant que les membres de la Commission „peuvent être invités“ et qu'elles „peuvent assister“ aux réunions.

Selon la CFEP, l'article 10 devrait préciser qui est chargé de la publication du rapport que la Commission remet au Gouvernement. Est-ce le Gouvernement ou la Chambre des Députés?

Finalement, à l'article 11, la CFEP propose de supprimer le bout de phrase „dans la limite des crédits budgétaires disponibles“.

*Avis de la Chambre de Travail (11.7.2008), de la Chambre
des Employés privés (1.7.2008), de la Chambre des Métiers (29.8.2008)
et de la Chambre d'Agriculture (29.7.2008)*

Les chambres professionnelles mentionnées marquent leur accord au projet de loi sans autre précision.

*

IV. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration s'est penchée une première fois sur le projet de loi sous rubrique le 30 juin 2008 en accueillant M. Jean-Paul Lehnert, président de la Commission consultative des Droits de l'Homme.

Au cours de sa réunion du 15 octobre 2008, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a analysé l'avis du Conseil d'Etat et les avis résumés ci-dessus. La Commission décide de faire siennes les propositions du Conseil d'Etat, à l'exception de la proposition concernant l'article 7 pour lequel le Conseil d'Etat avait proposé une formulation tenant compte de toutes les propositions minoritaires.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1-3

Sans observation

Article 4 (1)

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics (CFEP) avait proposé de supprimer les termes „au plus“ à la fin du paragraphe 1 de l'article 4. La Commission tient à préciser que ces termes ne donnent qu'une indication quant au nombre maximum que doit compter la CCDH. La crainte que le Gouvernement ne nomme qu'un nombre limité de membres n'est donc pas justifiée.

Article 4 (2)

La Commission estime qu'il n'est pas évident de définir dans ce projet de loi un profil pour les membres qui peuvent être nommés à la CCDH. Elle convient cependant que la manière dont les membres ont jusqu'à présent été nommés, a été satisfaisante. Comme la pratique compte davantage que les mots, elle fait entièrement confiance aux choix que le Gouvernement sera apporté à faire.

Article 4 (3)

La Commission reprend les formulations proposées par le Conseil d'Etat et d'autoriser d'une façon générale la révocation d'un membre dès lors que cette révocation reflète une demande de la CCDH.

Article 4 (4)

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat qui permet de préciser la procédure de nomination de nouveaux membres.

Article 5 (1)

La Commission décide de compléter ce paragraphe par le bout de phrase: „*Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration*“. Elle reprend ainsi une proposition du Conseil d'Etat que ce dernier n'avait cependant pas formulée textuellement.

Article 5 (2)

Sans observation

Article 6 (1)

Même proposition que pour l'article 5 (1). La Commission précise que la procuration doit être faite par écrit afin de garantir que la volonté de celui qui donne procuration soit bien respectée.

Article 6 (2) et (3)

Sans observation

Article 6 (4)

La Commission reprend la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat et de compléter le début du paragraphe pour permettre au délégué du Gouvernement, qui n'est pas membre de la Commission, d'assister aux séances plénières.

Article 6 (5)

Sans observation

Article 7 (1)

La Commission décide de ne pas reprendre la proposition du Conseil d'Etat qui prévoyait de tenir compte de toutes les positions minoritaires. La Commission souhaite ne pas perturber l'intégrité de la CCDH, et par analogie à d'autres corps, propose de maintenir le texte du projet de loi initial.

Article 7 (2) – (3)

Sans observation

Article 8

Sans observation

Article 9

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de limiter cet article à la disposition suivante: „*Art. 9. La Commission adopte son règlement d'ordre intérieur en séance plénière.*“

Article 10

Sans observation

Article 11

La Commission reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat. Ce dernier avait exprimé une opposition formelle à ce que l'indemnité des membres soit fixée par le Gouvernement en conseil. S'agissant en effet d'un acte réglementaire, la fixation des indemnités relève, aux termes de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, de la compétence exclusive du Grand-Duc.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

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

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 œuvre.

(3) La Commission conseille le Gouvernement pour l'élaboration des rapports que le Grand-Duché de Luxembourg doit présenter aux organes régionaux et internationaux de défense des droits de l'Homme en application de ses obligations conventionnelles. A cette fin, le Gouvernement transmet à la Commission toutes les informations qui sont nécessaires pour permettre à la Commission d'exercer sa mission de conseil.

(4) Dans l'exercice de ses missions, la Commission facilite l'échange d'informations entre les institutions et organes nationaux de défense des droits de l'Homme. Elle collabore avec toutes les institutions et organisations internationales, compétentes dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme.

Chapitre 2 – *Composition de la Commission*

Art. 4.– *Membres de la Commission*

(1) La Commission se compose de vingt et un membres avec voix délibérative au plus, nommés par le Gouvernement pour des mandats renouvelables de cinq ans. En outre, le Gouvernement est représenté au sein de la Commission par un délégué qui assiste aux réunions avec voix consultative.

(2) Les membres de la Commission sont des personnes indépendantes représentatives issues de la société civile et choisies en raison de leurs compétences et de leur engagement en matière de droits de l'Homme ou, de façon plus générale, dans le domaine des questions de société.

(3) Le Gouvernement peut décider, sur proposition des trois quarts des membres de la Commission, de révoquer un membre de la Commission.

(4) Si le mandat de membre prend fin avant son échéance normale, le Gouvernement nomme un membre remplaçant, l'avis des membres restants de la Commission ayant été demandé. Les membres ainsi nommés terminent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

Art. 5.– Désignation du président et des vice-présidents

(1) Le président et les deux vice-présidents de la Commission sont désignés par la majorité absolue des membres ayant droit de vote pour une durée correspondant à celle du mandat de la Commission. Le vote par procuration est permis. **Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.**

(2) Le président coordonne les travaux de la Commission et la représente.

Chapitre 3 – Fonctionnement de la Commission et procédures internes relatives aux travaux de la Commission

Art. 6.– Assemblée plénière

(1) L'assemblée plénière réunit tous les membres de la Commission. Elle prend ses décisions à la majorité absolue des membres ayant droit de vote. Le vote par procuration est permis. **Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.**

(2) L'assemblée plénière se réunit au moins six fois par an. Elle est convoquée et dirigée par le président de la Commission ou, en son absence, par un des vice-présidents.

(3) Le président ou, en son absence, un des vice-présidents de la Commission convoque et préside les assemblées plénières et propose l'ordre du jour.

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

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

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

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

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

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

Luxembourg, le 15 octobre 2008

La Rapporteuse,
Lydie ERR

Le Président,
Ben FAYOT