



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

**Examen Périodique Universel (EPU)  
4<sup>e</sup> Cycle**

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

**Octobre 2022**

A. Introduction méthodologique

1. Conformément à la résolution 5/1 du 18 juin 2007 du Conseil des droits de l'Homme,<sup>1</sup> 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 2017-2018. La CCDH est une institution nationale de droits de l'Homme accréditée par le statut A selon les Principes de Paris.<sup>2</sup>
2. Le présent rapport se base sur l'analyse de l'état de mise en œuvre des recommandations issues du troisième cycle de l'EPU ainsi que sur les nouveaux développements ayant eu lieu depuis 2018.
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.

B. Cadre normatif et institutionnel

*Promotion et protection des droits de l'Homme*

4. La CCDH constate qu'elle est sollicitée beaucoup plus souvent par le gouvernement ainsi que par d'autres acteurs. Toutefois, elle regrette qu'il y ait très peu de retours quant à la prise en compte de ses recommandations. Cette problématique a également été soulevée par le Sous-Comité d'accréditation dans son rapport du 29 mars 2022 suite à la réaccréditation de la CCDH.

---

<sup>1</sup> Mise en place du mécanisme d'Examen Périodique Universel.

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

### *Architecture institutionnelle des droits de l'Homme*

5. En octobre 2020, le *Mënscherechtshaus*<sup>3</sup> (Maison des Droits de l'Homme) a pu ouvrir ses portes. Cette Maison regroupe 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), et l'Ombudsman pour enfants et jeunes (OKAJU). Les nouveaux locaux abritent également une bibliothèque spécialisée en droits humains, ouverte au public.
6. La CCDH salue le rattachement du CET à la Chambre des Députés. Elle regrette toutefois que le gouvernement n'ait pas saisi l'occasion de cette réforme pour donner plus de moyens et de compétences au CET. Elle appelle le législateur à conférer au CET le droit d'être saisi de plaintes, de mener des enquêtes, d'agir en justice et d'intervenir dans les procédures judiciaires (et non seulement civiles) et administratives, et à procéder à une augmentation substantielle du budget ainsi que du cadre personnel.<sup>4</sup>
7. La CCDH salue la volonté du gouvernement de créer un changement de paradigme en faisant en sorte que les droits de l'enfant soient respectés tant de manière générale qu'individuelle. Le nouveau défenseur des droits de l'enfant, l'OKAJU, s'est en effet vu confier une plus grande indépendance, une extension de ses missions et une augmentation des ressources humaines.
8. Le Comité interministériel des droits de l'Homme (CIDH), mis en place en 2015 et présidé par le Ministère des Affaires étrangères et européennes, est chargé de veiller à la mise en œuvre des obligations du Luxembourg en matière de droits de l'Homme, en consultation avec les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) et la société civile. Bien que la CCDH salue cette initiative, elle regrette que le format des réunions de ce Comité ne permette pas d'échanges plus approfondis entre les différents acteurs concernés. Peu de ministères concernés par les thématiques abordées sont représentés lors des réunions avec les INDH et la société civile.
9. La CCDH note qu'elle n'a pas été consultée par le gouvernement pour l'élaboration de son bilan à mi-parcours des recommandations du 3<sup>e</sup> cycle.

### *Obligations internationales*

10. La CCDH salue le fait que le gouvernement suit ses engagements internationaux. Elle note avec satisfaction la ratification de la Convention sur les disparitions forcées<sup>5</sup> ainsi que 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 et se réjouit de l'introduction dans le Code pénal de l'infraction de la mutilation génitale à travers la loi du 20 juillet 2018 portant approbation de

---

<sup>3</sup> <https://menscherechtshaus.public.lu/fr.html>

<sup>4</sup> Rapport de l'ECRI sur le Luxembourg (cinquième cycle de monitoring), 28 février 2017, paras. 18-24, disponible sur <https://rm.coe.int/>.

<sup>5</sup> Loi du 17 décembre 2021 portant approbation de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

cette Convention.<sup>6</sup>

11. La CCDH constate cependant que la Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants ainsi que la Convention 189 de l'Organisation internationale du travail sur les travailleuses et travailleurs domestiques n'ont toujours pas été ratifiées.
12. Par ailleurs, la CCDH regrette que la loi portant approbation du Protocole P029 de l'Organisation internationale du Travail relatif à la Convention sur le travail forcé ne prévoit pas de mesures concrètes et efficaces permettant un renforcement des efforts en matière de lutte contre le travail forcé.<sup>7</sup>

### C. Questions thématiques

#### *Plans d'actions nationaux*

13. De manière générale, la CCDH accueille avec satisfaction la volonté du gouvernement de donner une priorité à certaines thématiques en élaborant des Plans d'action nationaux (PAN). Elle prend acte aussi de sa volonté de pratiquer une approche participative et transparente.
14. La CCDH se félicite des efforts en matière de droits des personnes LGBTIQ+ par l'adoption d'un premier plan d'action national pour la promotion des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes en juillet 2018.<sup>8</sup> Un chapitre du plan est entièrement dédié à la situation des personnes intersexes. Il définit des objectifs et actions concrètes afin d'assurer l'égalité des droits des personnes intersexes.
15. Dans le PAN pour une égalité entre les femmes et les hommes d'octobre 2020, la CCDH constate l'absence de délais de mise en œuvre, de mesures concrètes, de précisions sur les acteurs en charge des différentes actions, d'indicateurs pour évaluer les progrès et de données budgétaires. La CCDH regrette que le gouvernement ne se soit pas inspiré des recommandations du Comité CEDAW pour mettre en place une véritable stratégie de même qu'une analyse sur les causes des inégalités structurelles fondées sur le genre, surtout dans les domaines de la violence et de l'emploi.<sup>9</sup>
16. S'agissant du PAN de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024, la CCDH regrette que les personnes concernées et leurs organisations n'aient pu consulter ni commenter l'intégralité du projet de PAN avant son adoption en décembre 2019. Ces dernières avaient certes été invitées à participer à des groupes de travail sur différentes thématiques en vue de l'élaboration du PAN. Or, cette approche participative n'a été appliquée qu'en début des travaux, mais non pour l'élaboration

---

<sup>6</sup> Loi du 20 juillet 2018 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, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

<sup>7</sup> Loi du 15 décembre 2020 portant approbation du Protocole P029 - Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

<sup>8</sup> Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, *Plan d'action national pour la promotion des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes*, 2019, disponible sur <https://mfamigr.gouvernement.lu>.

<sup>9</sup> CCDH, Communiqué de presse, *La position de la CCDH sur le Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes*, 24 novembre 2020, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/>.

finale du PAN, alors qu'elle doit rester au centre de toute démarche en la matière.<sup>10</sup>

17. Le gouvernement a adopté un premier PAN sur le respect des droits humains par les entreprises en juillet 2018 et un deuxième en décembre 2019. Bien que ces Plans d'action aient été élaborés à travers des échanges entre acteurs gouvernementaux, la société civile, le secteur privé, les syndicats et les INDH, la CCDH regrette que le gouvernement n'ait pas accordé plus de temps à la consultation des différents acteurs et que les positions de toutes les parties prenantes n'aient pas eu le même poids. Par ailleurs, les actions et mesures proposées dans les Plans d'action ne sont pas assez précises et complètes, et se basent sur la bonne volonté des entreprises. L'élément de la contrainte fait ainsi complètement défaut.
18. En tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains, la CCDH regrette que le PAN de lutte contre la traite des êtres humains, qui date de 2016, n'ait toujours pas été actualisé. Elle recommande au gouvernement de présenter dans les meilleurs délais un nouveau PAN qui comprend des mesures concrètes et assorties de délais, avec un accent sur la traite dans le monde du travail.
19. En mai 2022, le gouvernement a lancé la stratégie des droits de l'enfant et le PAN pour les droits de l'enfant 2022-2026.<sup>11</sup> Le Plan d'action identifie 7 domaines prioritaires et les actions envisagées se limitent à ces sujets. Concernant plus particulièrement les mineurs non accompagnés, la CCDH regrette que le PAN ne prévoise qu'une seule mesure, alors que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies avait identifié toute une série de points à aborder. La CCDH estime d'ailleurs qu'une consultation plus étendue des acteurs concernés aurait permis de déterminer des problématiques additionnelles et surtout d'avoir une meilleure vue d'ensemble de la situation des droits de l'enfant au Luxembourg.

#### *Prostitution et traite des êtres humains*

20. Dans le contexte de la prostitution, la CCDH encourage le gouvernement à prendre des mesures visant à décourager la demande et d'intensifier ses efforts de prévention pour assurer une action plus dissuasive. En même temps, elle invite les autorités à entamer une réévaluation et adaptation de l'article 11(4) de la loi du 28 février 2018 qui rend les contrôles dans les lieux de débauche particulièrement difficiles, tout en veillant à une implication de tous les acteurs concernés dans ce processus.
21. En tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains, la CCDH constate que des efforts ont été faits pour lutter contre la traite. Dans ses deux derniers rapports de 2019 et 2021, la CCDH a soulevé que la traite dans le monde du travail est en forte augmentation. Dans ce contexte, elle a recommandé de procéder à des changements législatifs qui feront de la traite une compétence explicite de l'Inspection du travail et des mines. Le rapporteur estime en outre qu'il est crucial d'impliquer les syndicats dans l'élaboration des actions pour lutter contre la traite. Une autre recommandation vise à augmenter les ressources humaines et

---

<sup>10</sup> CCDH, Communiqué commun de la CCDH et du CET sur le nouveau Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

<sup>11</sup> Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, *Stratégie nationale-Plan d'action national 2022 – 2026*, 2022, disponible sur <https://men.public.lu/>.

techniques de la police judiciaire ainsi que du Parquet, afin de leur permettre de mener à bien leur travail, notamment dans le cadre des poursuites des auteurs de la traite. S'agissant de la protection des victimes de la traite, le rapporteur propose de mettre en place une hotline opérationnelle 24/7 pour les victimes de toutes sortes de violence y compris les victimes de traite, de créer des structures exclusives pour victimes de la traite avec un encadrement psycho-social permanent, de garantir la sécurité des victimes par des changements législatifs qui permettront de garder l'anonymat des adresses des victimes et d'identifier les obstacles empêchant l'accès effectif des victimes à une indemnisation adéquate. Le rapporteur a constaté que des efforts ont été fait en matière de collecte des données statistiques et que les données qui sont mises à sa disposition sont de plus en plus précises et complètes. Toutefois, il invite le gouvernement à réfléchir à la mise en place d'un système plus performant qui permettra de rassembler des données cohérentes et fiables.<sup>12</sup>

### *Entreprises et droits humains*

22. La CCDH salue certains efforts du gouvernement tels que le lancement du Pacte National « Entreprises et droits de l'Homme »,<sup>13</sup> l'étude sur la possibilité de légiférer sur le devoir de diligence des entreprises,<sup>14</sup> le renforcement du Point de contact national de l'OCDE ou le dépôt d'un projet de loi visant à mettre en œuvre le règlement UE sur les minerais de conflit.<sup>15</sup> Or, elle a dû constater que la plupart des mesures prévues dans le Plan d'action national n'ont pas été suivies d'effet et que les mesures non-contraignantes risquent d'être inefficaces. Elle constate aussi un manque de transparence et d'engagements concrets de la part du gouvernement, surtout en ce qui concerne l'élaboration d'une législation nationale ou de la proposition de directive de l'UE sur le devoir de diligence. Ceci est d'autant plus regrettable qu'un *National Baseline Assessment* avait déjà révélé en 2019 que les efforts du gouvernement et des entreprises sont insuffisants.<sup>16</sup> Une visite du groupe de travail des Nations Unies prévue pour juillet 2022 a d'ailleurs dû être annulée en dernière minute faute de disponibilité de certains ministères. La CCDH continue à inciter le gouvernement à redoubler d'efforts en la matière et de prendre des mesures efficaces et contraignantes.

### *Protection de l'enfance et droits de l'enfant*

---

<sup>12</sup> CCDH, Troisième rapport de la CCDH sur la traite des êtres humains (années 2019-2020), disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

<sup>13</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes, Pacte national Entreprises et droits de l'Homme, disponible sur <https://maee.gouvernement.lu/>.

<sup>14</sup> Basak Baglayan, A study on potential human rights due diligence legislation in Luxembourg, <https://orbilu.uni.lu/>.

<sup>15</sup> Pour l'instant, il ne semble pas que le gouvernement ou le parlement aient l'intention de suivre les recommandations de la CCDH formulées dans son avis 4/2022 sur le projet de loi 7787, <https://ccdh.public.lu/>.

<sup>16</sup> Basak Baglayan, Mapping the business and human rights landscape in Luxembourg, <https://maee.gouvernement.lu/>.

23. La CCDH salue le dépôt de la réforme de la protection de la jeunesse,<sup>17</sup> qui vise à mettre le Luxembourg en conformité avec le droit européen et international des droits de l'enfant et les dernières observations finales du Comité des droits de l'enfant.<sup>18</sup> Cette réforme prévoit une claire séparation entre les procédures de protection des mineurs et les procédures poursuivant pénalement des mineurs, tout en garantissant les droits de l'enfant et de sa famille, notamment avec la mise en place des garanties procédurales, l'introduction d'un âge de responsabilité pénale, l'interdiction du placement des enfants dans une prison pour adultes, et l'introduction du principe du maintien de l'autorité parentale chez les parents en cas de placement.
24. Quant aux mineurs en situation de migration, la CCDH regrette que la Commission d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés, qui intervient dans le cadre de la décision de retour prise par le Ministre de l'Asile, ne soit pas composée de manière neutre et pluridisciplinaire.<sup>19</sup> Par ailleurs, la CCDH salue le dépôt de la proposition de loi visant à interdire le placement en rétention administrative des mineurs<sup>20</sup> et invite le gouvernement à y adhérer et à se mettre en conformité avec les recommandations internationales et ses propres engagements.<sup>21</sup>

### *Personnes handicapées*

25. La CCDH recommande au gouvernement de suivre la devise « Ne faites rien pour nous sans nous » et à garantir ainsi une réelle implication des personnes concernées dans toutes les démarches faites dans le domaine des droits des personnes handicapées. Par ailleurs, le gouvernement devrait prendre en compte les recommandations du Comité des droits des personnes handicapées pour toute politique en la matière.
26. La CCDH réitère sa recommandation au gouvernement de 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.<sup>22</sup> Actuellement, plusieurs organismes se répartissent

---

<sup>17</sup> Communiqué par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le ministère de la Justice, *Introduction d'un droit pénal pour mineurs et réforme en profondeur de la protection de la jeunesse*, mars 2022, disponible sur <https://mj.gouvernement.lu/>.

<sup>18</sup> Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques*, CRC/C/LUX/CO/5-6, 21 juin 2021, §31 et ss.

<sup>19</sup> Règlement grand-ducal du 4 novembre 2020 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission consultative d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés prévue à l'article 103 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, voir dans ce contexte : [le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 4 novembre 2020](#) et la [Lettre ouverte de la Commission consultative des Droits de l'Homme et de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher à l'attention de Monsieur le Ministre de l'Immigration et de l'Asile](#), juillet 2021

<sup>20</sup> Proposition de loi relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures, disponible sur <https://chd.lu/>.

<sup>21</sup> Voir dans ce sens : CCDH, Avis 11/2021 sur la proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

<sup>22</sup> Voir aussi rapport parallèle de la CCDH au Comité des droits des personnes handicapées.

ces tâches, ce qui peut prêter à confusion. Une possible proposition serait d'élargir les compétences de l'Ombudsman et d'y intégrer également la visite d'institutions en tant que contrôleur externe des lieux privés de liberté.

### *Egalité de traitement*

27. Concernant le cadre législatif entourant les questions d'égalité de traitement, la CCDH regrette que la révision constitutionnelle actuellement en cours prévoit distinctement une disposition relative à l'égalité devant la loi des Luxembourgeois et une relative aux non-Luxembourgeois, au lieu d'ancrer au niveau constitutionnel le principe de l'égalité de « toute personne » devant la loi.

D'autre part, les motifs de discrimination prévus par la loi du 28 novembre 2006 relative à l'égalité de traitement pourraient être élargis et davantage inclusifs en couvrant également la couleur et l'ascendance, le genre, l'identité de genre, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine sociale, la langue, la fortune, la naissance, le handicap « physique ou mental » ou l'état de santé. Quant à la nationalité, elle devrait figurer explicitement parmi les motifs de discrimination pour lesquels le CET peut intervenir.

S'agissant de la législation pénale, la CCDH ne peut que saluer le récent projet de loi visant à ériger la motivation discriminatoire d'une infraction en tant que circonstance aggravante.<sup>23</sup>

### *Non-discrimination des personnes LGBTIQ+*

28. A l'heure actuelle, le Luxembourg ne dispose pas d'un cadre légal interdisant ou limitant la pratique d'assignation de sexe à un enfant intersexué nouveau-né.<sup>24</sup> Selon les informations à la disposition de la CCDH, un projet de loi serait en train d'être élaboré visant à interdire ces pratiques pour des raisons non médicales. Elle invite les autorités à continuer sur la voie des principes de dépathologisation et d'autodétermination en relation avec les personnes trans' et intersexes.<sup>25</sup>

Similairement, la CCDH regrette l'absence de cadre légal permettant d'asseoir l'interdiction spécifique des thérapies de conversion.

### *Droit d'asile et immigration*

29. La CCDH réitère les différentes recommandations de son rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg.<sup>26</sup> Elle regrette le manque d'autonomie accordée aux demandeurs de protection internationale (DPI) dans le cadre de leur accueil. De plus, la CCDH est inquiète des conditions d'hébergement des DPI et bénéficiaires de protection internationale (BPI).<sup>27</sup> Ainsi, de nombreux foyers peinent à se

<sup>23</sup> Projet de loi n°8032 complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal, disponible sur <https://chd.lu/>.

<sup>24</sup> Question parlementaire n°4023 concernant les personnes intersexes, disponible sur <https://chd.lu/>.

<sup>25</sup> CCDH, Avis 06/2017 sur le projet de loi 7146 relative à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; voir aussi CCDH, Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018, p. 5, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

<sup>26</sup> CCDH, *Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg*, 19 novembre 2018, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

<sup>27</sup> CCDH, *Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale*, *op. cit.*, pp. 29-32.



conformer aux exigences en matière de salubrité et d'hygiène et l'espace disponible par personne hébergée est très limité.

30. En ce qui concerne **l'accès au marché du travail** des DPI, la CCDH recommande de réformer la procédure actuelle, dans laquelle les DPI doivent patienter six mois avant de pouvoir solliciter une autorisation de travail.<sup>28</sup> La CCDH note que ce dispositif est peu accessible en ce qu'il connaît de nombreux obstacles et est conçu de manière très restrictive.
31. Enfin, concernant le **regroupement familial**, la CCDH accueille favorablement la décision de porter le délai dont disposent les BPI pour bénéficier du regroupement familial tout en étant exempté des conditions requises dans toute autre situation, de 3 à 6 mois.<sup>29</sup> Toutefois, elle attire l'attention du gouvernement sur les nombreux obstacles, financiers et administratifs notamment, auxquels doivent faire face les BPI pour pouvoir bénéficier du regroupement familial.

---

<sup>28</sup> Loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, art. 6, disponible sur <https://legilux.public.lu>.

<sup>29</sup> Loi du 16 juin 2021 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, art. 9, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.