Projet de loi

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

Avis du Conseil d'Etat

(7 octobre 2008)

Par dépêche du 22 mai 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique. Au texte du projet élaboré par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des employés privés ont été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 18 juillet 2008. Les avis de la Chambre de travail, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des métiers lui ont été communiqués par dépêches datées respectivement des 23 juillet, 29 août et 16 septembre 2008.

Le Conseil d'Etat ignore si la Commission consultative des droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (« la Commission ») a émis un avis écrit sur le projet de loi sous avis. Il note toutefois que, suivant l'exposé des motifs, le projet de loi a été élaboré en étroite concertation avec les membres de l'actuelle Commission.

Considérations générales

La Commission consultative des droits de l'Homme (« Commission ») a été créée par le règlement du Gouvernement en Conseil du 26 mai 2000. Le Gouvernement a motivé cette décision en se référant aux valeurs de la démocratie, en relevant que l'action du Gouvernement en matière de droits de l'Homme requiert une politique transversale et cohérente, en soulignant que la définition et la mise en œuvre d'une telle politique supposent des efforts de réflexion, de production de nouvelles idées et d'expériences innovantes, de coordination, de partenariat dynamique avec la société civile et de proposition de programmes pour l'enseignement aux droits de l'Homme, et il a conclu que cet effort ne peut être fourni, dans un esprit pluraliste et de façon indépendante, que par des personnes disponibles et intéressées aux questions des droits de l'Homme.

Aux termes de ce règlement, la Commission est instituée auprès du Premier Ministre. Elle est un organe consultatif du Gouvernement et elle est chargée d'assister celui-ci par ses avis et études sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'Homme sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. La Commission émet ses avis et élabore ses études soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement¹.

L'institution de la Commission 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“. 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. 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.

L'exposé des motifs précise également que le texte du projet de loi reprend dans ses grandes lignes les orientations du règlement du Gouvernement en conseil ayant créé la Commission en 2000. Le Conseil d'Etat note que le projet de loi diverge sur certains points du règlement actuel, notamment en ce qui concerne les modalités de fonctionnement de la Commission.

Le Conseil d'Etat estime que les avis de la Commission mériteraient une plus large diffusion, et il note avec satisfaction que le Gouvernement s'engage à transmettre à la Chambre des députés toutes les publications de la Commission, à rendre publics ses travaux, et à publier comme documents parlementaires les avis de la Commission relatifs aux projets et propositions de loi. Le Conseil d'Etat formule le souhait que la publication de ces travaux et avis favorise le débat politique, qu'elle encourage le Gouvernement à prendre position sur les propositions et critiques formulées par la Commission, et qu'elle contribue à alimenter les débats à la Chambre des députés. En effet, la Commission a bien pour vocation de formuler des observations visant à protéger les droits de l'Homme en faveur des membres les plus faibles de notre société, et cette démarche atteint pleinement son objectif lorsque la voix de la Commission est écoutée par les décideurs politiques et que ceux-ci prennent position sur les critiques et les propositions formulées par la Commission.

En ce sens, le Conseil d'Etat approuve la démarche du projet de loi visant à donner une base légale solide à la Commission.

¹ Les avis de la CCDH sont publiés sur internet, sous <http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/droitshom/index.html>

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} dispose que la Commission est instituée auprès du Premier Ministre, qu'elle adresse ses avis, études et recommandations au Gouvernement, et que le Premier Ministre transmet ces prises de position à la Chambre des députés.

Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que l'article 7 du projet de loi évite toute ambiguïté sur la publicité des prises de position de la Commission en disposant que ces prises de position sont publiées après leur communication au Gouvernement.

Article 2

Aux termes de l'article 1^{er}, les prises de position de la Commission sont transmises à la Chambre des députés par le Premier Ministre. Implicitement, le projet de loi encourage donc une interaction entre la Commission et la Chambre des députés.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Le paragraphe 1^{er} de l'article 4 du projet se trouve rédigé comme suit:

« (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. »

Il résulte du commentaire des articles que la Commission « 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 ». Partant, il faudra en déduire qu'en fait la Commission comprend au maximum un nombre impair de 21 « membres » avec voix délibérative et en sus en tant qu'observateur un « représentant du Gouvernement », qui est adjoint à la Commission avec voix consultative, donc sans en être un membre formel.

Le Conseil d'Etat estime en outre qu'il y a lieu de supprimer à la première phrase les mots « sur avis de la Commission ». Il préfère laisser au Gouvernement la liberté entière de choisir les membres lors du renouvellement complet de la Commission, alors que cette dernière devrait être entendue en son avis si en cours de mandat un membre quitte la Commission.

Le Conseil d'Etat propose le libellé suivant pour le paragraphe 1^{er}:

« (1) La Commission se compose de vingt-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. »

Le paragraphe 3 prévoit que 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. Le Conseil d'Etat interprète ce paragraphe en ce sens que le Gouvernement peut révoquer un membre s'il a perdu les qualités en vertu desquelles il a été désigné. Il partage le souci des auteurs de protéger les membres de la Commission contre l'éventuelle révocation arbitraire d'un membre par le Gouvernement. Plutôt que d'autoriser implicitement la révocation d'un membre ayant perdu les qualités en vertu desquelles il a été nommé, le Conseil d'Etat propose d'autoriser d'une façon générale la révocation d'un membre dès lors que cette révocation reflète une demande de la Commission. Il propose la formulation suivante:

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

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. Le Conseil d'Etat propose de préciser la procédure de nomination de nouveaux membres en reformulant ce paragraphe comme suit:

« (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. »

Articles 5 et 6

Ces deux articles prévoient une 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.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est utile de compléter comme suit le début du paragraphe 4 de l'article 6 pour permettre au délégué du Gouvernement, qui n'est pas membre de la Commission, d'assister aux séances plénières:

« (4) Le délégué du Gouvernement, le Médiateur, le président... »

Article 7

Quant au paragraphe 1^{er} de l'article 7, le Conseil d'Etat propose de rédiger la dernière phrase comme suit, afin de tenir compte de toutes les positions minoritaires:

« Ils peuvent contenir en annexe une prise de position minoritaire, dès qu'un membre au moins de la Commission le souhaite. »

Article 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'Etat recommande 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

L'article 11 traite de certaines dispositions financières. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que l'article 99 de la Constitution exige qu'une charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice soit établie par une loi spéciale.

Le paragraphe 1^{er} respecte ce principe en mettant les frais de fonctionnement, y compris les frais de secrétariat, à charge du budget de l'Etat dans la limite des crédits disponibles.

Aux termes du paragraphe 2, les membres de la Commission ont droit à une indemnité qui est fixée par le Gouvernement en conseil. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte, dans la mesure où il détermine le principe de l'indemnité dans la loi, répondant ainsi aux exigences de l'article 99 précité de la Constitution. Il doit cependant s'opposer formellement à que cette indemnité soit fixée par le 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. Le texte du paragraphe 2 de l'article sous examen est dès lors à libeller comme suit:

« (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. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 octobre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer