



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
14 septembre 2022

Original : français

Comité des droits de l'homme

Observations finales concernant le quatrième rapport périodique du Luxembourg*

1. Le Comité des droits de l'homme a examiné le quatrième rapport périodique du Luxembourg¹ à ses 3880^e et 3881^e séances², les 29 et 30 juin 2022. À sa 3908^e séance, le 20 juillet 2022, il a adopté les observations finales ci-après.

A. Introduction

2. Le Comité accueille avec satisfaction le quatrième rapport périodique de l'État partie et les renseignements qu'il contient, bien qu'il ait été soumis avec un retard important. Il apprécie l'occasion qui lui a été offerte de renouer un dialogue constructif avec la délégation de haut niveau de l'État partie au sujet des mesures prises pendant la période considérée pour appliquer les dispositions du Pacte. Il remercie l'État partie des réponses écrites³ apportées à la liste de points⁴, qui ont été complétées oralement par la délégation, ainsi que des informations additionnelles transmises par écrit après le dialogue.

B. Aspects positifs

3. Le Comité salue l'adoption par l'État partie des mesures législatives, institutionnelles et politiques ci-après :

- a) La loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ;
- b) La loi du 28 février 2018 renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles ;
- c) La loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, qui facilite l'acquisition de la nationalité et contient plusieurs dispositions visant à prévenir et à réduire l'apatridie ;
- d) La loi du 15 décembre 2016, qui exclut toute discrimination de salaire fondée sur le sexe ;

* Adoptées par le Comité à sa 135^e session (27 juin-27 juillet 2022).

¹ [CCPR/C/LUX/4](#).

² [CCPR/C/SR.3880](#) et [CCPR/C/SR.3881](#).

³ [CCPR/C/LUX/RQ/4](#).

⁴ [CCPR/C/LUX/Q/4](#).



e) La mise en place en juin 2015 d'un comité interministériel des droits de l'homme, dont l'une des missions est de veiller à la mise en œuvre des recommandations formulées par les mécanismes internationaux des droits de l'homme ;

f) La loi du 28 novembre 2006, qui institue le Centre pour l'égalité de traitement.

4. Le Comité note avec satisfaction que l'État partie a ratifié les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme suivants, ou y a adhéré :

a) La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le 1^{er} avril 2002 ;

b) 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 (Convention d'Istanbul), le 7 août 2018 ;

c) La Convention sur la réduction des cas d'apatridie, le 21 septembre 2017 ;

d) La Convention relative aux droits des personnes handicapées, le 26 septembre 2011 ;

e) Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, le 2 septembre 2011 ;

f) Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le 19 mai 2010 ;

g) Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, le 4 août 2004.

C. Principaux sujets de préoccupation et recommandations

Réserves

5. Le Comité demeure préoccupé par le fait que l'État partie maintient ses réserves aux articles 10 (par. 3), 14 (par. 5), 19 (par. 2) et 20 (par. 1) du Pacte (art. 2).

6. **L'État partie devrait envisager de retirer ses réserves aux articles 10, 14, 19 et 20 du Pacte.**

Non-discrimination

7. Tout en accueillant favorablement les mesures prises par l'État partie en vue de lutter contre toutes les formes de discrimination, le Comité exprime sa préoccupation quant au manque de poursuites judiciaires et de condamnations en matière de discrimination. Il est préoccupé par les obstacles qui limitent l'accès à la justice pour les personnes souhaitant porter plainte pour discrimination, dont la méconnaissance des différentes voies de recours possibles, et le manque de moyens et de compétences alloués au Centre pour l'égalité de traitement. Par ailleurs, le Comité regrette que la proposition de révision n° 7755 du chapitre II de la Constitution, déposée en avril 2021, maintienne une formulation qui différencie les Luxembourgeois des non-Luxembourgeois en ce qui concerne l'égalité de tous devant la loi, en dépit de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui reconnaît l'égalité des droits entre nationaux et étrangers (art. 2 et 26).

8. **L'État partie devrait renforcer les moyens financiers et humains alloués au Centre pour l'égalité de traitement et lui octroyer des compétences accrues, notamment en l'habilitant à intenter des actions en justice au nom de victimes de discrimination, mais aussi en renforçant ses pouvoirs d'enquête et la force contraignante de ses décisions. L'État partie devrait également réexaminer la formulation dans sa proposition de révision constitutionnelle afin d'enlever la différenciation qui y est faite entre les Luxembourgeois et les non-Luxembourgeois en ce qui concerne l'égalité de tous devant la loi.**

Discrimination contre les personnes handicapées

9. Le Comité salue les diverses mesures prises par l'État partie pour lutter contre la discrimination à l'égard des personnes handicapées, dont l'adoption de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs. Il relève que les dispositions de cette loi donnent effet aux recommandations émises en 2017 par le Comité des droits des personnes handicapées concernant la définition de « personne handicapée » et de l'« aménagement raisonnable », considérant tout refus d'aménagement raisonnable comme constitutif de discrimination fondée sur le handicap et soumise aux dispositions pénales⁵. Le Comité regrette néanmoins que les critères d'accès à certains services ou financements publics continuent de mettre l'accent sur le degré de handicap, et que les personnes handicapées continuent d'être sous-représentées sur le marché du travail (art. 2 et 26).

10. L'État partie devrait :

a) Garantir la mise en œuvre effective de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs, et prendre toute autre mesure appropriée pour faire en sorte que les personnes handicapées ne soient pas victimes de discrimination dans l'exercice de leurs droits ;

b) Veiller à ce que les employeurs respectent leur obligation positive de garantir l'accès des personnes handicapées au marché du travail, y compris en mettant en place des aménagements raisonnables, en particulier dans le secteur privé ;

c) Revoir les conditions d'accès à certains services ou financements publics liées au degré de handicap, telles que celles prévues par la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, qui excluent les personnes handicapées ne remplissant pas le critère de perte de 30 % de la capacité de travail du statut de salarié handicapé et de l'assistance à l'inclusion y afférant.

Orientation sexuelle, identité de genre et personnes intersexes

11. Bien qu'il se félicite de l'adoption du Plan d'action national pour la promotion des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes, en date du 13 juillet 2018, et de l'élaboration en cours d'un avant-projet de loi sur le droit à l'autodétermination d'enfants intersexes, le Comité note avec préoccupation que des enfants présentant des variations du développement sexuel à la naissance subissent parfois des actes médicaux invasifs et irréversibles visant à leur attribuer un sexe, que ces actes se fondent souvent sur une vision stéréotypée des rôles dévolus à chaque sexe et qu'ils sont pratiqués avant que les personnes intéressées soient en âge de donner leur consentement librement et en toute connaissance de cause. Le Comité est également préoccupé par l'absence de statistiques centralisées sur les interventions de cette nature, et sur les mesures de réhabilitation et de compensation dont auraient bénéficié les personnes ayant subi de telles interventions (art. 2, 7, 24 et 26).

12. L'État partie devrait renforcer les mesures visant à mettre fin aux actes médicaux irréversibles, en particulier les opérations chirurgicales, pratiqués sur des enfants intersexes qui ne sont pas encore en mesure de donner leur consentement librement et en toute connaissance de cause, sauf lorsque de telles interventions sont absolument nécessaires du point de vue médical. À cet égard, l'État partie devrait accélérer l'adoption d'une loi en ce sens, prévue dans le plan d'action susmentionné. L'État partie devrait également accélérer la mise en place d'un système centralisé de collecte de statistiques pertinentes, y compris sur les mesures prises en matière de réhabilitation et de compensation.

⁵ Voir [CRPD/C/LUX/CO/1](#).

Droit à la vie et interdiction de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

13. Tout en saluant l'inclusion dans la proposition de révision n° 7755 du chapitre II de la Constitution de garanties relatives à l'intégrité physique et mentale, ainsi que l'interdiction de la peine de mort, de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, le Comité note avec préoccupation que les critères et seuils applicables à l'emploi de la force par les responsables de l'application des lois, qui sont définis dans la loi du 28 juillet 1973 (modifiée le 21 décembre 2007), ne sont conformes ni aux critères de nécessité et de proportionnalité définis par les normes internationales ni aux prescriptions relatives aux circonstances dans lesquelles les armes à feu peuvent être utilisées (art. 6 et 7).

14. L'État partie devrait mettre sa législation sur l'usage de la force et des armes à feu par les membres des forces de l'ordre en conformité avec le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois et d'autres normes pertinentes.

Mutilations génitales féminines

15. Le Comité salue les diverses mesures prises par l'État partie afin de lutter contre les mutilations génitales féminines, dont l'inclusion dans le Code pénal de l'article 409 *bis* (par la loi du 20 juillet 2018) et son applicabilité extraterritoriale au moyen de l'amendement de l'article 5-1 du Code de procédure pénale. Il salue également les mesures prises, y compris en matière de prévention et de formation, notamment pour les fonctionnaires chargés de l'accueil des migrants, et les travaux en cours en vue d'élaborer une stratégie nationale relative au sujet. Le Comité est néanmoins préoccupé par l'absence de condamnations, le manque de statistiques sur la portée du phénomène et les résultats de l'étude menée par l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, publiée en 2021, qui signale la présence au Luxembourg d'un nombre significatif de filles et de femmes susceptibles de subir des mutilations génitales, liée à l'évolution croissante de l'immigration venant de pays où la pratique est encore répandue (art. 3, 7 et 26).

16. L'État partie devrait :

a) Accélérer l'adoption d'une stratégie nationale relative aux mutilations génitales féminines ;

b) Poursuivre ses efforts de sensibilisation auprès des communautés à risque, y compris sur les possibilités d'assistance et les voies de recours pour les victimes de mutilations génitales féminines ;

c) Améliorer le système de collecte de données afin d'évaluer la portée du phénomène, en y incluant, au-delà du nombre de cas identifiés, le nombre de plaintes et d'enquêtes ouvertes, de poursuites judiciaires et de condamnations, ainsi que des informations sur l'assistance, la compensation et les mesures de réhabilitation fournies aux victimes.

Réfugiés et demandeurs d'asile

17. Tout en saluant les diverses mesures prises ou envisagées par l'État partie afin de rendre le système d'asile plus efficace et transparent et plus axé sur la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, le Comité exprime sa préoccupation à l'égard de la rétention d'enfants, encore permise dans l'État partie. Il est d'avis que les dispositions régissant les demandes de regroupement familial sont à certains égards trop rigides, notamment en ce qui concerne les délais pour l'introduction des demandes exemptées de conditions de ressources, d'assurance et de logement, et la conception très étroite de l'unité familiale. Le Comité est également préoccupé par l'existence de délais parfois très longs pour rendre des décisions concernant des demandes de regroupement familial, ce qui peut constituer une entrave majeure à l'intégration du demandeur d'asile (art. 7, 9, 10, 12 à 14 et 24).

18. **L'État partie devrait :**

a) **Amender l'article 22 (par. 1) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, l'article 120 (par. 1) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et l'article 6 (par. 3) de la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, afin d'interdire la rétention des enfants, indépendamment de leur statut migratoire ;**

b) **Veiller à ce que les mesures alternatives à la détention soient inscrites dans la loi et mises en œuvre dans la pratique ;**

c) **Faciliter la réunification des familles des bénéficiaires de la protection internationale, en cessant d'imposer des délais (stricts) pour demander le regroupement familial dans les « conditions plus favorables » prévues à l'article 69 (par. 2) de la loi sur l'immigration du 29 août 2008, et accepter que la demande de regroupement familial soit complétée après l'expiration du délai ;**

d) **Tenir compte de la composition réelle de l'unité familiale et des relations de dépendance dans le cadre des demandes de regroupement familial, y compris à l'égard de membres dépendants de la famille élargie ;**

e) **Veiller à ce que le processus de regroupement familial des bénéficiaires de la protection internationale, y compris la prise de décisions, se déroule sans retard excessif.**

Apatridie

19. Tout en relevant la mise en place d'une procédure administrative en matière d'apatridie en novembre 2016 et le peu de demandes rapportées par l'État partie, le Comité regrette que l'État partie n'ait pas manifesté son intention de mettre en place un cadre législatif mieux à même de garantir les droits consacrés dans la Convention relative au statut des apatrides, de 1954, et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, de 1961, auxquelles le Luxembourg est partie. En particulier, le Comité est préoccupé par le fait qu'à l'heure actuelle, les demandeurs du statut d'apatride ne bénéficient pas de garantie juridique concernant le droit de séjourner sur le territoire luxembourgeois, et ne se voient pas octroyer d'office ce droit après avoir obtenu le statut d'apatride, ce qui n'est pas conforme aux obligations qui incombent à l'État partie en application de sa ratification de la Convention de 1954 (art. 16, 24 et 26).

20. **L'État partie devrait adopter une législation réglementant la procédure de détermination du statut d'apatride et introduisant un permis de séjour pour les personnes reconnues comme apatrides, afin de leur accorder les droits garantis par la Convention relative au statut des apatrides de 1954.**

Liberté de conscience, de croyance et de religion

21. Le Comité salue les diverses mesures prises par l'État partie afin de promouvoir le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion et, de façon plus large, les initiatives en vue de la promotion de la tolérance et du vivre-ensemble. Il salue en particulier la mise en place en 2016-2017 du cours intitulé « Vie et société » dans l'enseignement fondamental et secondaire, qui a remplacé les cours d'instruction religieuse et qui est axé sur la tolérance fondée sur la connaissance et l'apprentissage par une pratique réflexive et critique. Le Comité salue également les diverses mesures prises ou soutenues par l'État partie visant à lutter contre les extrémismes et les radicalisations violentes. Il exprime néanmoins sa préoccupation à l'égard des informations reçues selon lesquelles il y aurait un nombre croissant d'incidents antisémites et une présence significative d'actes islamophobes sur le territoire luxembourgeois (art. 2, 18 et 26).

22. **L'État partie devrait continuer de prendre des mesures pour lutter contre la discrimination et les discours de haine ainsi que contre l'incitation à la haine et à la violence visant les communautés religieuses, quelles qu'elles soient. À cet égard, l'État partie devrait finaliser la stratégie de lutte contre l'antisémitisme qui est en cours d'élaboration, et considérer l'opportunité d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre l'islamophobie.**

Liberté d'expression

23. Le Comité prend note du dépôt en janvier 2022 du projet de loi n° 7945 relatif à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne (« lanceurs d'alerte »), qui transposera en droit interne la directive de l'Union européenne en la matière⁶. Il relève que l'État partie a opté pour une application étendue à l'ensemble du droit national et non limitée à certains secteurs. Le Comité exprime sa préoccupation concernant les articles 144 et 145 du Code pénal criminalisant les écrits ou dessins outrageant les objets d'un culte ou le ministre d'un culte, ainsi que les articles 443 et 444 sur la diffamation. Il prend note de l'information fournie par l'État partie selon laquelle un avant-projet de loi est en cours d'élaboration afin d'adapter les peines aux faits, et que les articles cités sont concernés par cette adaptation. Néanmoins, le Comité rappelle son observation générale n° 34 (2011), qui prévoit au paragraphe 47 que les États parties devraient envisager de dépénaliser la diffamation et que, dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée (art. 19 et 20).

24. L'État partie devrait envisager de dépénaliser la diffamation et, en tout état de cause, limiter l'application de la loi pénale aux affaires les plus graves, étant entendu que l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée pour l'infraction de diffamation, comme il est indiqué dans l'observation générale n° 34 (2011) du Comité sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression.

Droit de réunion pacifique

25. Le Comité est préoccupé par le fait que les dispositions de l'article 25 de la Constitution de l'État partie soumettent les rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres à une autorisation préalable. Il prend note des informations fournies par la délégation concernant la mise en œuvre de cette exigence par les autorités locales et mettant l'accent sur sa vocation, qui serait de garantir la sécurité des rassemblements. Le Comité est également préoccupé par le fait que cette restriction pourrait être retenue dans la proposition de révision n° 7755 du chapitre II de la Constitution, dont le processus d'adoption est en cours (art. 21).

26. L'État partie devrait prendre les mesures législatives nécessaires afin de lever l'interdiction des manifestations qui n'ont pas été notifiées au préalable, en se référant à l'observation générale n° 37 (2020) du Comité sur le droit de réunion pacifique (par. 70 et 71). Il devrait également fournir aux autorités locales et aux fonctionnaires de police des orientations claires sur les obligations de l'État partie au titre de l'article 21 du Pacte.

D. Diffusion et suivi

27. L'État partie devrait diffuser largement le texte du Pacte, des deux Protocoles facultatifs s'y rapportant, de son quatrième rapport périodique et des présentes observations finales auprès des autorités judiciaires, législatives et administratives, de la société civile et des organisations non gouvernementales présentes dans le pays, ainsi qu'auprès du grand public pour faire mieux connaître les droits consacrés par le Pacte. L'État partie devrait faire en sorte que le rapport périodique et les présentes observations finales soient traduits dans ses langues officielles.

28. Conformément à l'article 75 (par. 1) du règlement intérieur du Comité, l'État partie est invité à faire parvenir, le 28 juillet 2025 au plus tard, des renseignements sur la suite qu'il aura donnée aux recommandations formulées aux paragraphes 12 (orientation sexuelle, identité de genre et personnes intersexes), 16 (mutilations génitales féminines) et 26 (droit de réunion pacifique) ci-dessus.

⁶ Union européenne, « Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 305 (26 novembre 2019), p. 17.

29. Dans le cadre du cycle d'examen prévisible du Comité, l'État partie recevra en 2028 la liste de points établie par le Comité avant la soumission du rapport et devra soumettre dans un délai d'un an ses réponses à celle-ci, qui constitueront son cinquième rapport périodique. Le Comité demande également à l'État partie de tenir, lorsqu'il élaborera ce rapport, de vastes consultations avec la société civile et les organisations non gouvernementales présentes dans le pays. Conformément à la résolution 68/268 de l'Assemblée générale, le rapport ne devra pas dépasser 21 200 mots. Le prochain dialogue constructif avec l'État partie se tiendra en 2030, à Genève.
