

Compte-rendu de la table ronde

Défendre et promouvoir les
droits humains au Luxembourg :
quel rôle pour les associations ?

organisée dans le cadre du projet
**MARISOL - human rights solutions
for Luxembourg**

le 3 décembre 2024

à la Faculté de Droit, d'Economie et de
Finance de Université du Luxembourg



Faculty of Law,
Economics
and Finance

Passerell 
Humanisons le droit.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

Conférence inaugurale : la protection des droits humains au Luxembourg: pourquoi ?

Avec **Me Catherine WARIN**, Avocate au Barreau de Luxembourg et Présidente de Passerell ; **Madame Anne GOSSET**, Responsable du service Droits Humains au Ministère de la Justice ; **Monsieur Claude WISELER**, Président de la Chambre des Députés ; **Monsieur Georges RAVARANI**, Juge à la Cour européenne des droits de l'homme du 1er novembre 2015 au 1er mai 2024 et **Prof. Dr. Jörg GERKRATH**, Professeur de droit public et de droit européen à l'Université du Luxembourg.

Après une présentation du projet MARISOL et de ses objectifs, les premiers échanges ont porté sur la question de **la nécessité de la protection** des droits humains.

Il a tout d'abord été rappelé que les droits humains ne constituent pas des idées abstraites, mais le **fondement des Etats démocratiques** et sont par conséquent des **outils de défense de la démocratie** (« l'épée de la démocratie et l'épée pour la défendre »), fruits de revendications exprimées développés après la Seconde Guerre mondiale. Ils concernent l'ensemble de la société (Chambre des Députés, Ombudsman, OKaJu, CET compris ainsi que société civile au sens large). Le Luxembourg est actuellement une démocratie stable où règnent paix, libertés et Etat de droit, éléments qui ne sont **pas des acquis définitifs** et doivent être à tout prix protégés car constitutifs de la démocratie. Historiquement, l'Etat n'est pas seulement une partie de la solution mais **aussi à l'origine** de violations des droits humains. C'est la raison pour laquelle les droits de l'homme sont aussi là pour **défendre les individus** contre une trop forte emprise de l'Etat. Ils contribuent aussi néanmoins à protéger certains Etats (et le Luxembourg a tout intérêt à préserver et à défendre le système des droits humains à l'international).

Le Luxembourg se trouve dans une situation particulière. Il s'agit d'un **petit pays** au sein de l'Union européenne (UE) et sa population au Luxembourg comprend **48% d'étrangers, dont 80% provenant de l'UE**. On y trouve aussi des **travailleur·euses frontalier·ères**.

La **démocratie parlementaire** est un acquis mais pas un tout ; bien que nous ayons une majorité parlementaire, il existe une peur de la « dictature de la majorité ». Ainsi, la seule légitimité est celle de représentants du peuple élu. Si la légitimité du moment s'attaque aux droits humains, il faut alors instaurer d'autres mécanismes de protection des droits fondamentaux. **En principe c'est la justice qui doit protéger les minorités et il faut que celle-ci constitue un contrepouvoir**. La démocratie est ainsi plus complexe qu'un « simple » système parlementaire.

Des **questions terminologiques** liées à la désignation « droits humains » ont été évoquées (différence entre les droits humains/droits de l'homme/droits fondamentaux). Il a été précisé que les droits humains comportent à la fois les **droits et les devoirs** de l'homme, et que les droits fondamentaux sont **nécessairement supérieurs**. Il faut faire attention à ne pas abuser des droits humains, ne pas discriminer et surtout à ne pas nuire à la liberté des autres. Il faut cependant pouvoir garantir les droits humains contre une majorité hostile, tout en les conciliant et les promouvant.

Le rôle des associations devant la **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)** ainsi que la **Convention européenne des droits de l'homme** furent ensuite abordés. La Convention européenne des droits de l'homme est un **système de protection**, instauré après la Seconde

Guerre mondiale et la Cour existe pour concrétiser les droits consacrés dans la CEDH. Elle veille à leur respect. La CEDH ne constitue cependant pas une quatrième instance : ainsi, **les principaux juges des droits humains sont les juges nationaux** qui doivent appliquer la CEDH en premier.

Une des exigences les plus immuables pour pouvoir déposer une requête devant la CEDH, est d'avoir la **qualité de victime**. Il existe trois types de victimes : les victimes directes, les victimes indirectes et les victimes potentielles. En principe, le préjudice doit être **personnel**. L'association **doit aussi être victime personnelle**, ce qui réduit par conséquent son champ d'action (l'affaire *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* (32772/02) fut citée à titre d'exemple). La question de la possibilité pour les associations d'intervenir pour un **préjudice potentiel**, comme par exemple en cas de réduction des aides pour les réfugiés, se pose. Un grand principe de droit procédural est l'interdiction de **l'actio popularis** : il n'est en effet pas possible de se plaindre en abstrait d'une violation, et il faut être touché personnellement, ce qui constitue souvent une barrière pour les associations. En droit luxembourgeois notamment, une association n'a ainsi pas la qualité pour agir pour une **violation abstraite des droits humains**. De même, classiquement, le rôle des associations, lorsqu'elles se présentent devant la CEDH, est d'**assister, et non de représenter**.

En 2024, avec l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (n°53600/20), la CEDH a cependant quelque peu élargi les possibilités d'actions pour les associations : dans cette affaire relative au changement climatique, la Cour a décidé que lorsqu'une association est **représentative** et qu'elle a comme but de **protéger l'environnement**, celle-ci peut agir contre le changement climatique. Un second arrêt, l'arrêt *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC] (n° 47848/08), fut aussi évoqué : dans cette affaire, une association entendait défendre un orphelin séropositif décédé, personne par conséquent particulièrement vulnérable et qui n'était pas en mesure de défendre elle-même ses droits. La CEDH a ainsi reconnu plusieurs violations de la Convention et condamné l'Etat roumain.

Un **aperçu historique** de l'origine des associations sans but lucratif et de la liberté d'association au Luxembourg fut aussi donné, avec une évocation de la loi de 1928, des textes constitutionnels (la Constitution de 1868 ainsi que de la Constitution actuelle consacrant la liberté d'association) et enfin de la nouvelle loi sur les associations du 7 août 2023. Au niveau international, l'OSCE occupe une place considérable et constitue un partenaire de développement essentiel. Au niveau européen, l'Union européenne a aussi mis sur pied plusieurs programmes de soutien financier, notamment à travers le programme CERV (Citizens, Equality, Rights and Values).

Il a été rappelé que le Luxembourg dispose en outre d'une **commission interministérielle** en charge des questions de droits de l'homme. Tous les Ministères sont appelés à y participer et les représentant-es des institutions nationales y participent régulièrement. Suite à la sollicitation de plusieurs associations en 2022, **deux articles budgétaires furent ajoutés** au budget du Ministère de la Justice. Des appels à projet afin de soutenir des projets renforçant la protection des droits humains au Luxembourg ont été lancés. Les projets portés par les associations sont sélectionnés par une Commission ad hoc de représentant-es ministériel·les, avec comme critères d'évaluation, entre autres, la pertinence, l'impact et le principe d'égalité et de diversité.

Les associations ont été identifiées comme **actrices généralement positives**, qui œuvrent pour garantir et protéger les droits. Toute association n'est cependant pas nécessairement un·e bon·ne acteur·rice au niveau des droits de l'homme. Certaines associations sont ainsi financées presque à 100 % par l'Etat, ce qui pose la **question de l'indépendance de celles-ci**.

Panel 1 : le rôle des associations pour la promotion des droits humains dans la vie publique, démocratique et politique au Luxembourg

Modéré par **Prof. Dr. David HIEZ**, Professeur de droit civil à l'Université du Luxembourg, ce premier panel a réuni les intervenant·es suivant·es : **Madame Anne GOSSET**, Responsable du service Droits Humains au Ministère de la Justice, **Madame Claudia MONTI**, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg et **Madame Laura ZUCCOLI**, Présidente de l'ASTI entre 2009 et 2022 et membre de Médecins du Monde.

Les échanges de ce panel ont tourné autour de la question du **soutien ministériel** envers les associations de promotion et défense des droits humains au Luxembourg, l'accent ayant été notamment mis sur l'adoption d'une ligne budgétaire en 2022 suite à la sollicitation de plusieurs associations et la volonté ministérielle d'être à l'écoute des besoins des associations.

La question de la **participation des associations dans le processus législatif** a été soulevée, les associations étant présentes sur le terrain et par conséquent à même d'identifier de potentiels obstacles au respect des droits humains. L'importance de la **participation citoyenne**, qui devrait aussi pouvoir être institutionnalisée, a été soulignée. Cette question de la participation étant d'autant plus importante dans un pays où travailleur·euses frontalier·ères et certaines personnes résidentes ne disposent pas du droit de vote.

La question de la **légitimité** de la participation des associations aux politiques publiques a ensuite été posée, et l'efficacité des mouvements associatifs comme vecteurs de changements a été rappelée. La nécessité d'augmenter le poids des asbl a été évoquée, tout en rappelant cependant l'attention particulière à porter aux revendications des associations, l'ensemble des associations ne portant pas les mêmes opinions.

L'absence de statut pour les personnes œuvrant bénévolement au sein des associations et leur possible exposition (et les conséquences négatives qui en découlent) à titre individuel furent un autre point abordé.

Les **éventuels inconvénients** de développer davantage le rôle des associations furent ensuite évoqués : la théorie sur la fondation du pouvoir politique et le fait que la pérennité d'une société nécessite un noyau qui exprime la volonté commune de vivre ensemble furent rappelés. Fut mentionné aussi le fait que c'est au gouvernement que revient **l'initiative de l'action** au niveau politique et législatif, tout en rappelant le rôle fondamental joué par les associations, actrices pouvant détecter des points inaperçus pour le gouvernement. L'action de l'administration veillant à protéger l'intérêt collectif, celle-ci peut quelquefois entrer en conflit avec l'intérêt individuel.

La **proximité** actuelle entre associations et parties prenantes des processus législatifs a été positivement soulignée. La possibilité pour les associations de saisir l'Ombudsman à tout moment a été rappelée.

La question de **l'évolution historique du mouvement associatif** a aussi été posée, avec notamment l'évocation de la perte de visibilité des associations au XXI^e siècle. Le problème de la **dépendance financière** des associations à l'Etat et les restrictions qui en découlent (le fait que les associations ne puissent pas porter une position trop critique de l'Etat) ont été évoquées, rejoignant la question du **financement du plaidoyer social**. Un système où les personnes qui soutiennent ce travail de plaidoyer social bénéficieraient d'avantages et travailleraient dans le cadre de structures soutenues par des agréments fut une possibilité citée pour y pallier.

Panel 2 : Au-delà du plaidoyer : les asbl devant la justice luxembourgeoise

Modéré par **Madame Marion DUBOIS**, Directrice de Passerell, ce deuxième panel a réuni **Monsieur Francis DELAPORTE**, Président de la Cour administrative, **Prof. Dr. Séverine MENETREY**, Professeure en droit judiciaire à l'Université Libre de Bruxelles et **Me Frank WIES**, Avocat au Barreau de Luxembourg et Président d'Amnesty International Luxembourg de 2006 à 2013.

Les conditions d'accès à la justice pour les associations ont tout d'abord été explicitées et un aperçu historique a été offert. Pour qu'une association se présente devant les juridictions administratives, celle-ci doit détenir la **personnalité juridique**. Il a ensuite été rappelé que la Cour administrative adopte généralement une vision très large au niveau de la **question de la recevabilité, de l'intérêt à l'agir et de l'objet du litige**, afin que ces éléments ne constituent pas un filtre empêchant l'accès à la justice. Le Luxembourg constitue un Etat de droit avec plusieurs garanties constitutionnelles et où les droits de l'homme doivent être respectés.

Deux exemples luxembourgeois et belge ont illustré la question de **l'intérêt à agir**. Au Luxembourg, un recours contre une décision ministérielle de ne plus héberger des personnes demandeuses de protection internationale a été porté par plusieurs associations, et est encore pendant à ce jour. Depuis 1996, il est en effet possible de demander l'annulation d'un acte réglementaire sous conditions très strictes pour les associations. Dans le cadre de cette affaire, des mesures demandées en référé ont été refusées, le juge des référés ne reconnaissant **pas d'intérêt personnel et direct** des associations en question. Il existe aussi des associations qui sont agréées par une loi, mais cet agrément est très restrictif.

En Belgique, une situation similaire fut constatée sur l'irrecevabilité d'une action en justice engagée par une association de défense des droits de personnes mineur-es non-accompagné-es. La question a été portée au niveau de la Cour constitutionnelle, qui a conclu à la rupture de l'égalité devant la loi entre les associations agréées et les autres. Le Luxembourg se trouve encore à un **stade antérieur**. Cette différence de pratique en Belgique et le Luxembourg peut s'expliquer par le fait que le Conseil d'Etat belge est ouvert depuis plus longtemps à des recours des associations.

L'idée de participer au contentieux pour les associations est aussi moins présente au Luxembourg. Le levier contentieux à des fins de changement social est peu utilisé et le droit

judiciaire est très restrictif. L'argument de la discrimination invoqué devant les juridictions belges pourrait pourtant être accepté au Luxembourg, mais cela nécessite une prise de conscience et une réflexion sur l'objectif du contentieux. Il a aussi été rappelé que la petite taille du pays et la question du financement étatique jouent un rôle dans **l'absence de culture de contentieux** au Luxembourg. Une autre problématique connexe et peut-être aussi culturelle est celle du faible nombre de **questions de constitutionnalité** posées par les juges à la Cour constitutionnelle.

Une autre problématique qui a été relevée est celle des moyens financiers des asbl afin de pouvoir engager des procédures contentieuses. Il y a ainsi un déséquilibre entre les associations qui ont les moyens et celles qui ne les ont pas. La **durée des procédures** a aussi été identifiée comme éventuel inconvénient des actions en justice des associations, les délais d'attente étant relativement courts à la Cour administrative, mais plus longs au niveau du Tribunal administratif ou des juridictions civiles.

Au cours de cette discussion concernant le contentieux, **le rôle des médiateurs** a été évoqué. Les médiateurs ne peuvent pas intervenir dans les procédures judiciaires, mais toutes les associations ont le droit de les consulter, ce qui montre ainsi une **certaine complémentarité** avec la société civile.

Les actions collectives d'associations devant la justice peuvent cependant montrer une véritable **plus-value** dans la mesure où les associations portent la voix de ceux **qui ne peuvent le faire** et **rendent ainsi visible** des causes méconnues, et ce indépendamment du résultat de l'action en justice. La participation de la société civile peut aussi s'avérer être un levier dans ces circonstances. On note cependant une réticence et une méfiance de l'action populaire au Luxembourg.

Ce deuxième panel s'est conclu par une évocation de la question d'actualité de **l'amicus curiae**. En tant que tiers intervenant, les associations pourraient donner leur avis et faire valoir le point de vue plus large de la société. Pour l'instant, au Luxembourg, tout tribunal peut déjà nommer l'expert qu'il veut.

Conclusion par Prof. Dr. Jörg GERKRATH, Professeur de droit public et de droit européen à l'Université du Luxembourg

Les principaux points abordés durant la table ronde et les résultats des échanges entre les participant-es furent résumés en conclusion. Il a été rappelé que les associations représentent **le pluralisme, la diversité et donc des intérêts différents**. La piste de **l'accréditation** (et des critères de celle-ci) des associations et de la réunion de certaines associations au sein d'un même secteur sous la forme d'une fédération par exemple furent évoquées.

Ces questions vont de pair avec la **question du financement** des associations, à laquelle des solutions doivent encore être trouvées. La **relation des associations au contentieux** et la possibilité pour les associations d'agir comme levier et de porter des revendications suppose que celles-ci puissent bénéficier d'un **véritable accès à la justice**. Il ne peut cependant « pas y avoir de liberté pour les ennemis de la liberté », et ces revendications doivent toujours se faire dans le **respect des valeurs de l'Etat de droit**.

Le projet **MARISOL - human rights solutions for Luxembourg** mené conjointement par Passerell et l'Université du Luxembourg (Faculté de Droit, d'Economie et de Finance) a reçu le soutien. du Ministère de la Justice.

D'une durée de dix mois, le projet avait deux objectifs : améliorer la connaissance et la compréhension qu'ont les personnes exilées de leurs droits en identifiant des problématiques particulières liées aux droits humains et sensibiliser et développer l'intérêt pour les droits humains et la connaissance des instruments pertinents chez les praticien·nes et futur·es praticien·nes du droit (notamment à travers deux séminaires et une table ronde).

Retrouvez ce compte-rendu sur notre site
internet à l'adresse suivante :
<https://www.passerell.lu/autrespublications>