

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2003) 38

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LE LUXEMBOURG

adopté le 13 décembre 2002

Strasbourg, le 8 juillet 2003



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
RESUME GENERAL	6
SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION	7
A. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	7
B. NORMES CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES	7
- Législation sur la nationalité.....	7
C. DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT PÉNAL.....	8
D. DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	9
E. ORGANES SPÉCIALISÉS ET AUTRES INSTITUTIONS.....	10
- Conseil national pour les étrangers.....	10
- Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale.....	11
- Commission consultative des droits de l'homme.....	11
- Commissions consultatives communales pour étrangers.....	12
- Autres.....	12
F. ÉDUCATION ET FORMATION/SENSIBILISATION	13
G. ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS	13
- Réfugiés et demandeurs d'asile.....	13
- Régularisation des sans-papiers.....	15
- Mise à la disposition du gouvernement.....	16
H. ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS	16
- Accès au logement.....	17
- Accès à l'éducation.....	17
I. GROUPES VULNÉRABLES	18
- Main d'œuvre étrangère.....	18
J. COMPORTEMENT DE CERTAINES INSTITUTIONS (AU NIVEAU CENTRAL ET AU NIVEAU LOCAL)	19
- Représentants de la loi.....	19
K. CLIMAT D'OPINION	19
L. SUIVI DE LA SITUATION DANS LE PAYS	20
M. MÉDIAS	20
SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS	21
N. LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ MUSULMANE.....	21
O. PROBLÈMES LINGUISTIQUES AU LUXEMBOURG	23
BIBLIOGRAPHIE.....	25

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des États membres. Le premier rapport de l'ECRI sur le Luxembourg datait du 7 juin 1996 (publié en septembre 1997). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des États membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des seconds rapports.

La visite de contact au Luxembourg a eu lieu les 23-26 septembre 2002. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales luxembourgeoises pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national luxembourgeois, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 13 décembre 2002 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Au cours des dernières années, le Luxembourg a pris des mesures pour lutter contre le racisme et l'intolérance, notamment en adoptant des mesures pénales incriminant des comportements racistes ou discriminatoires et en créant une Commission consultative des droits de l'homme. Il a également mis en place un éventail d'initiatives visant à favoriser l'intégration des enfants immigrés dans l'enseignement. Le Luxembourg a fait des efforts dans la sensibilisation aux droits de l'homme des membres de la police et des enseignants.

Cependant, quelques difficultés persistent dans l'application de la législation destinée à lutter contre le racisme et la discrimination. Les dispositions existantes devraient être mieux appliquées. Le comportement de certains fonctionnaires en rapport avec des immigrés et des demandeurs d'asile n'est pas toujours satisfaisant. Il existe encore trop de préjugés et de stéréotypes xénophobes au sein du grand public qui peuvent conduire à des discriminations dans le domaine de l'emploi ou du logement. L'existence de trois langues officielles au Luxembourg peut être un facteur de rupture de l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation et à l'emploi.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures supplémentaires pour mieux lutter contre le racisme et l'intolérance dans plusieurs domaines. Ces recommandations concernent en particulier : la nécessité d'une application renforcée des dispositions législatives en vigueur ; l'adoption de mesures permettant d'améliorer le fonctionnement des administrations en contact avec les immigrés ; la mise en place d'un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme ; une meilleure protection des immigrés dans le domaine de l'emploi ; et l'information et la sensibilisation du public et des fonctionnaires en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. Le Luxembourg a ratifié de nombreux instruments pertinents pour la lutte contre le racisme et l'intolérance. Depuis l'adoption du premier rapport de l'ECRI, le Luxembourg a ratifié la Convention N° 111 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la discrimination (emploi et profession). Il a signé le Protocole N° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination. L'ECRI a été informée de la préparation à la ratification de ce Protocole et encourage les autorités luxembourgeoises à accélérer ce processus. En outre, l'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de ratifier les instruments pertinents pour la lutte contre le racisme et l'intolérance qui ont déjà été signés tels que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. Enfin, elle encourage vivement les autorités luxembourgeoises à signer et à ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention européenne sur la nationalité.

B. Normes constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

2. En vertu de l'article 11-2 de la Constitution luxembourgeoise, "les Luxembourgeois sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers". L'article 111 prévoit que "tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi". La jurisprudence administrative a interprété cette disposition comme indiquant qu'à défaut de législation contraire, les étrangers sont assimilés aux nationaux.

- *Législation sur la nationalité*

3. La législation sur la nationalité a été modifiée en 2001. L'ECRI note avec satisfaction que, pour obtenir la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, la condition de résidence permanente précédant la demande de naturalisation est passée de dix ans à cinq ans et que la procédure est devenue gratuite. La nouvelle loi exige du candidat à la naturalisation qu'il justifie d'une intégration suffisante, notamment en justifiant d'une connaissance active et passive d'au moins une des langues officielles du Luxembourg qui sont le français, l'allemand et le luxembourgeois et, dans tous les cas, d'une connaissance de base du luxembourgeois, appuyée par des certificats ou documents officiels. Toute personne souhaitant obtenir la nationalité luxembourgeoise par naturalisation est tenue de perdre sa nationalité d'origine, le Luxembourg n'admettant pas la possibilité d'une double nationalité. L'ECRI a été informée que, corrélativement à une déclaration du gouvernement favorable à la double nationalité faite en 2002, les autorités luxembourgeoises ont chargé un expert de se prononcer sur la question de l'introduction de la double nationalité dans le droit luxembourgeois. L'ECRI est consciente de l'importance que peut avoir la possibilité de conserver sa nationalité d'origine tout en acquérant celle du lieu de résidence pour l'intégration des immigrés dans un pays. Par conséquent, elle encourage vivement les autorités à modifier la législation en ce sens, en

s'inspirant des principes inscrits dans la Convention européenne sur la nationalité.

C. Dispositions en matière de droit pénal

4. L'ECRI note avec satisfaction que la loi du 19 juillet 1997 a complété le code pénal en y insérant de nouvelles dispositions visant à lutter contre le racisme et l'intolérance. En vertu de l'article 454 du code pénal, constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. L'interdiction de la discrimination s'applique également au cas de discrimination à l'égard d'une personne morale. La discrimination est interdite, sous peine d'emprisonnement et d'une amende, lorsqu'elle consiste notamment à refuser la fourniture ou la jouissance d'un bien, à refuser la fourniture d'un service, à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne. Selon l'article 456, la peine est plus importante si l'auteur de la discrimination est une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission publique qui agit dans l'exercice de ses fonctions et refuse le bénéfice d'un droit accordé par la loi ou entrave l'exercice normal d'une activité économique quelconque.
5. L'article 457 prévoit les exceptions au principe d'interdiction de la discrimination comme le cas où la nationalité constitue une condition déterminante dans l'exercice d'une profession (alinéa 3). L'alinéa 5 prévoit une clause générale selon laquelle "l'interdiction de la discrimination ne s'applique pas aux différenciations prévues par ou découlant d'une autre disposition légale". L'ECRI attire l'attention des autorités luxembourgeoises sur le fait que cette dernière disposition a un champ d'application très large. Elle devrait être lue en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle une différence de traitement qui manque de justification objective et raisonnable - c'est-à-dire qui ne poursuit pas un but légitime ou lorsqu'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens et le but visé fait défaut - est contraire au principe de non-discrimination.
6. Parmi les dispositions ajoutées au code pénal en 1997 figure l'article 453 qui interdit toute atteinte à l'intégrité du cadavre ou toute profanation de tombe, l'article 457-2 permettant de renforcer la peine si ces atteintes ont été commises pour un motif raciste. L'article 457-3 introduit l'interdiction de toute contestation, minimisation, justification ou négation publiques de l'existence de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre liés à l'Holocauste.
7. L'ECRI note avec satisfaction qu'en vertu de l'article VI de la loi du 19 juillet 1997, sous certaines conditions, des associations ayant un intérêt dans la lutte contre le racisme peuvent se porter partie civile en ce qui concerne notamment les infractions visées ci-dessus, à la condition d'obtenir l'autorisation de la victime individuelle lorsqu'elle existe.
8. La législation pénale en matière de lutte contre le racisme offre un large éventail de mesures même si l'ECRI estime qu'elle pourrait être complétée par l'interdiction de la création d'un groupement qui promeut le racisme, l'interdiction du soutien à ce groupement ou de la participation à ses activités,

aux fins de contribuer à des actes racistes. En outre, l'ECRI recommande l'adoption d'autres dispositions de droit pénal, telles qu'une clause prévoyant que, pour toute infraction, la motivation raciste constitue une circonstance aggravante. A cet égard, elle attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale qui donne des lignes directrices concernant les dispositions pénales appropriées dans ce domaine.

9. Depuis l'adoption de la loi du 19 juillet 1997, les dispositions de droit pénal visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale n'ont été que très rarement appliquées et ont donné lieu à très peu de sanctions par les juridictions, en dépit d'une campagne publique de sensibilisation sur le contenu de la loi. Le Parquet près le Tribunal de Luxembourg a chargé la police de faire un rapport sur la situation en matière d'actes racistes. Le rapport concernant les années 1999, 2000 et 2001 fait état d'un nombre limité de procès-verbaux (trois en 1999, dix en 2000 et quatorze en 2001) concernant principalement des injures ou des inscriptions racistes ou antisémites. Dans les cas les plus graves, les auteurs n'ont pas pu être identifiés. Aucun cas de violence physique ayant une motivation raciste n'a été répertorié.
10. Une des raisons souvent avancées pour expliquer l'insuffisance d'application des dispositions pénales visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale est la petite taille du pays et les rapports de proximité qui en résultent. Ils impliquent que cette voie est rarement considérée comme la meilleure solution pour régler les différends. En outre, il a été avancé que les victimes d'actes racistes sont souvent des personnes vulnérables qui craignent des représailles dans le cas où elles saisiraient la justice et qui s'abstiennent donc de le faire. L'ECRI estime que les membres de la police et du parquet devraient continuer à porter une attention particulière aux aspects racistes que peuvent comporter certaines affaires et ne pas hésiter à poursuivre sur la base des dispositions pénales pertinentes. Elle encourage vivement les autorités luxembourgeoises à maintenir leurs efforts de formation et de sensibilisation du grand public mais aussi des acteurs de la justice pénale concernant les dispositions pénales visant à lutter contre le racisme et la discrimination raciale et concernant l'importance de les invoquer ou de les appliquer lorsque cela s'avère nécessaire. De cette façon, l'application effective de ces dispositions pourrait être renforcée.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

11. L'article 3 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Luxembourg prévoit que "toute discrimination d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une communauté fondée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique et religieuse de cette personne ou des membres ou de certains membres du groupe ou de la communauté est interdite". A part cette disposition qui ne prévoit aucune sanction spécifique et qui ne peut être considérée que comme une ligne conductrice¹, il n'existe aucune disposition de droit civil ou administratif interdisant la discrimination raciale.

¹ Voir l'arrêt du Tribunal administratif du 26 mars 1998, *Saraiva Carolla, Pasicrisie administrative* 1/2000, p. 121.

12. Toutefois, les autorités luxembourgeoises sont en train de prendre les mesures visant à transposer la Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la Directive 2000/78/CE du Conseil de l'Union européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle que ces Directives exigent l'introduction de dispositions de droit civil et administratif interdisant la discrimination directe et indirecte dans de nombreux domaines. Elles exigent également la mise en place du partage de la charge de la preuve entre la personne qui s'estime victime d'une discrimination et l'auteur présumé d'une telle discrimination. L'ECRI encourage les autorités luxembourgeoises à tenir compte des lignes directrices concernant le droit civil et administratif figurant dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

E. Organes spécialisés et autres institutions

- Conseil national pour les étrangers

13. Le Conseil national pour les étrangers (CNE) a été créé par la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Luxembourg et l'action sociale en faveur des étrangers². Il s'agit d'un organe consultatif chargé d'étudier tous les problèmes concernant les étrangers et leur intégration. Son rôle consiste à donner des avis au gouvernement soit de sa propre initiative soit sur demande, notamment sur tous les projets de lois qui concernent les étrangers ou la politique pour les étrangers. Le CNE peut faire des propositions au gouvernement pour améliorer la situation des étrangers au Luxembourg.
14. Ce Conseil comprend trente membres dont quinze membres représentent les étrangers et quinze autres les forces vives du pays, telles que des membres d'organisations syndicales et patronales, de syndicats des communes, d'association d'étrangers et des représentants de certains ministères. Les membres du CNE sont nommés par le ministre de la Famille. Le CNE comprend trois commissions spéciales permanentes chargées des questions relatives aux travailleurs frontaliers, aux commissions consultatives communales pour étrangers et à la lutte contre la discrimination raciale. Il comporte également trois sections spéciales. La première est chargée des questions liées à l'éducation, la seconde de celles relatives aux femmes étrangères et la troisième des questions concernant les réfugiés et étrangers non communautaires.
15. Consciente du rôle essentiel que joue le Conseil national pour les étrangers dans un Etat où ceux-ci représentent 37 % de la population totale, l'ECRI attire l'attention des autorités nationales sur la nécessité d'encourager l'action de cette instance en lui donnant tous les moyens humains et matériels nécessaires pour pouvoir effectuer sa mission dans les meilleures conditions.

² Selon l'article 1er de la loi du 27 juillet 1993, par le terme "étrangers" on entend toutes les personnes qui ne sont pas de nationalité luxembourgeoise et qui résident sur le territoire du Grand-Duché. Sont également concernés les demandeurs d'asile et les apatrides. C'est dans cette acception que ce terme est utilisé aux paragraphes 13 à 15 du présent rapport.

- **Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale**

16. La Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale (CSP-RAC) a été créée en 1996 dans le cadre du Conseil national pour les étrangers³. Sa mission est de préparer soit sur demande, soit de sa propre initiative, des avis et propositions en matière d'action contre toute forme de discrimination raciale ainsi que d'élaborer des projets et programmes dans différents domaines visant à développer la compréhension mutuelle entre les différentes communautés résidant au Luxembourg. Cette Commission participe activement à la formation des membres de la fonction publique et à leur sensibilisation en matière de lutte contre la discrimination raciale et de leurs relations avec la population immigrée.
17. La CSP-RAC a été désignée par les autorités luxembourgeoises comme organe national compétent au sens de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale pour recevoir et examiner les communications de personnes et de groupes de personnes relevant de la juridiction luxembourgeoise et qui se plaignent d'être victimes d'une violation de l'un quelconque des droits énoncés dans cette Convention. Elle est chargée de transmettre ces communications au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. A ce jour aucune plainte de ce type n'a été déposée devant la CSP-RAC.
18. La Commission a également compétence pour recevoir des plaintes concernant toutes sortes de discrimination. Elle peut adresser un avis aux plaignants, participer à la recherche d'une solution, par exemple par la médiation ou la saisine des tribunaux compétents. Avec l'accord des plaignants, la Commission peut adresser un avis circonstancié dépourvu de force obligatoire aux autorités concernées. A ce jour, très peu de plaintes de ce type ont été déposées devant la CSP-RAC. L'ECRI encourage les autorités à mieux sensibiliser le grand public sur l'existence et la mission de la Commission. Elle les encourage vivement à donner à cette dernière tous les moyens humains et financiers nécessaires pour exercer son mandat dans les meilleures conditions.
19. L'ECRI est d'avis que les autorités luxembourgeoises devraient envisager soit de renforcer cette Commission soit de créer un organe national indépendant, spécialisé dans la lutte contre le racisme et l'intolérance qui aurait pour fonction notamment de recevoir des plaintes, d'aider les victimes de racisme ou de discrimination raciale, de tenter de concilier les parties ou de saisir les tribunaux compétents. Cet organe devrait pouvoir faire des études sur la situation du racisme et de l'intolérance au Luxembourg. A cet égard, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, qui donne des lignes directrices sur ce point.

- **Commission consultative des droits de l'homme**

20. La Commission consultative des droits de l'homme a été créée le 26 octobre 2000 par règlement du Gouvernement en Conseil. Cette Commission est un organe consultatif du gouvernement qui émet ses avis et élabore ses études à la demande du gouvernement, mais également de sa propre initiative. Elle peut

³ Voir le paragraphe 14

proposer des mesures et des programmes d'action qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme et ce notamment dans les milieux scolaire, universitaire et professionnel. Il existe en son sein une sous-commission chargée de la question de la discrimination.

21. L'ECRI se réjouit de la création d'un tel organe et recommande aux autorités luxembourgeoises de renforcer le statut de cette Commission en garantissant son existence et son indépendance par l'adoption d'un texte constitutionnel ou législatif. En outre, elle espère que le gouvernement portera toute l'attention nécessaire aux avis rendus par cette Commission, notamment en ce qui concerne les questions liées à la lutte contre le racisme et la discrimination.

- **Commissions consultatives communales pour étrangers**

22. Les Commissions consultatives communales pour étrangers ont été instaurées par un règlement grand-ducal du 5 août 1989. Elles sont obligatoires dans chaque commune dont la population résidentielle comprend plus de vingt pour cent d'étrangers. Elles sont chargées des intérêts des résidents de nationalité étrangère sur le plan communal et ont notamment pour mission d'assurer la participation des étrangers à la vie de la commune, de proposer aux autorités des solutions aux problèmes spécifiques des étrangers, de faciliter les relations entre les étrangers et les nationaux au sein de la commune et de faciliter les relations entre les administrations communales et les étrangers.

23. Une Commission consultative communale est composée de façon paritaire de membres luxembourgeois et de membres étrangers, tous désignés par le Conseil communal. Certains représentants de la société civile souhaitent que ces commissions soient plus représentatives des étrangers, d'une part en augmentant la proportion de membres étrangers et, d'autre part, en instaurant la possibilité pour les étrangers d'élire les membres de ces commissions. L'ECRI estime qu'une telle approche pourrait effectivement renforcer le statut et le rôle de ces commissions qui constituent un élément-clé dans l'intégration des étrangers dans la population locale en leur permettant de participer activement à la vie de la commune. Elle encourage les autorités luxembourgeoises à réexaminer le statut des commissions consultatives communales pour étrangers en vue d'en augmenter la représentativité et l'efficacité.

- **Autres**

24. L'ECRI a été informée du projet de mettre en place un Médiateur au Luxembourg. Celui-ci aurait pour mission de recevoir les réclamations de toute personne s'estimant lésée concernant le fonctionnement des différentes autorités publiques. L'ECRI espère que ce projet aboutira prochainement, de façon à améliorer les relations entre les administrés et les fonctionnaires⁴. En outre, elle espère que le Médiateur aura toute latitude pour traiter des difficultés liées au racisme ou à la discrimination raciale dans les relations entre l'administration et les administrés et qu'il veillera à accorder toute l'attention requise à ces problèmes en collaboration avec les autres organes mis en place tels que la Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale.

⁴ Voir le paragraphe 41

F. Éducation et formation/sensibilisation

25. L'ECRI note avec satisfaction que des formations aux droits de l'homme sont organisées à l'attention des forces de police, du personnel pénitentiaire et du personnel judiciaire. Elle encourage les autorités à continuer et à intensifier leurs efforts dans ce domaine en veillant à inclure dans ces formations des aspects visant plus spécifiquement les problèmes de racisme et de discrimination. Elle souligne la nécessité d'étendre ce type de formation et de sensibilisation à tout fonctionnaire en contact avec les groupes minoritaires tels que les demandeurs d'asile ou les immigrants, de façon à améliorer les relations entre ces groupes et l'administration⁵.
26. Bien qu'il n'existe pas de cours spécifique sur les droits de l'homme enseigné à l'école, l'ECRI note que ce thème est abordé de façon transversale à différents niveaux et dans différentes matières telles que les cours d'histoire ou de langues. L'ECRI note avec satisfaction que les enseignants suivent des formations en matière de droits de l'homme et souhaite que ces formations soient poursuivies et développées. L'ECRI recommande vivement aux autorités de prendre des mesures pour améliorer la compréhension mutuelle des élèves en ce qui touche les divers groupes minoritaires vivant au Luxembourg, qu'il s'agisse de groupes installés depuis longtemps ou de groupes arrivés plus récemment. Elle insiste également pour que le matériel pédagogique utilisé tout au long de la scolarité reflète mieux les différentes composantes de la société luxembourgeoise.

G. Accueil et statut des non-ressortissants

- *Réfugiés et demandeurs d'asile*

27. Le Luxembourg a ratifié la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de longue date et a organisé la procédure de demande d'asile par la loi du 3 avril 1996, telle que modifiée par la loi du 18 mars 2000, portant création d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile et d'un régime de protection temporaire. Le Luxembourg a connu une importante augmentation du nombre de demandeurs d'asile dans les dernières années passant de 114 en 1990 à 3 000 en 1999. La plupart des demandeurs d'asile sont originaires de la région des Balkans et d'Albanie.
28. Le Luxembourg a créé, à côté du statut de réfugié, le régime de la protection temporaire prévu en cas d'afflux massif de personnes fuyant une zone de conflit armé, de guerre ou de violences généralisées. Les personnes concernées par une telle protection temporaire peuvent néanmoins demander le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. Elles peuvent solliciter un regroupement familial et bénéficier de la même aide sociale que les demandeurs d'asile. En principe, elles ne peuvent pas travailler. Le régime de protection temporaire n'a été appliqué à ce jour qu'aux personnes qui ont fui le conflit armé en Bosnie.
29. La procédure de demande d'asile est sous la responsabilité du ministère de la Justice, assisté du Commissariat du Gouvernement aux étrangers, ce dernier étant rattaché au ministère de la Famille et chargé plus particulièrement des questions sociales. Le demandeur d'asile a droit à l'assistance gratuite d'un interprète et d'un avocat. Il bénéficie d'une aide sociale, régie par le règlement

⁵ Voir également le paragraphe 41.

grand-ducal du 4 juillet 2002. Cette aide sociale couvre les besoins essentiels en logement, nourriture, soins médicaux d'urgence et sécurité sociale, accordant également une aide matérielle notamment pour les transports publics. Le logement est de la compétence du Commissariat du Gouvernement aux étrangers qui répartit les demandeurs d'asile entre des centres publics, des centres gérés par des organisations non gouvernementales ou des logements privés. Toute aide sociale cesse quinze jours après que le demandeur d'asile ait reçu notification de la décision le déboutant définitivement de sa demande. Le retrait d'aide sociale doit toutefois être motivé et il est susceptible de recours.

30. Il a été porté à la connaissance de l'ECRI que les conditions de logement des demandeurs d'asile ne sont pas toujours adaptées, notamment concernant le centre Don Bosco géré par l'Etat dans la ville de Luxembourg, qui est surpeuplé et ne répond pas aux conditions minimales d'hygiène et de confort. Les autorités luxembourgeoises ont admis qu'elles rencontraient d'importantes difficultés en matière de logement des demandeurs d'asile, le dispositif existant au niveau national n'étant pas suffisant pour répondre aux besoins de tout le monde. L'ECRI a été informée des problèmes rencontrés pour créer des centres d'accueil de demandeurs d'asile en raison d'un manque de coopération de certaines communes qui refusent d'accueillir de telles structures sur leur territoire. L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour débloquer cette situation et garantir aux demandeurs d'asile des conditions de logement décentes.
31. L'attention de l'ECRI a été attirée sur les situations inextricables auxquelles les demandeurs d'asile aboutissent une fois leur demande définitivement rejetée. En effet, certains refusent de quitter le territoire ou sont dans l'impossibilité de le faire, n'ayant pas de passeport de leur pays d'origine. Ils se retrouvent sans statut juridique. Les autorités n'étant pas en mesure de les expulser décident au cas par cas de continuer ou non d'accorder l'aide sociale qui devrait être retirée en principe. L'ECRI encourage vivement les autorités à se pencher sur cette question pour trouver une solution qui ne porte pas atteinte à la dignité des personnes concernées.
32. En général, l'attention de l'ECRI a été attirée sur l'existence de relations parfois difficiles entre les demandeurs d'asile et l'administration notamment en ce qui concerne le ministère de la Famille. L'ECRI a été informée d'une importante rotation de fonctionnaires travaillant aux postes en contact avec les non-ressortissants, ce qui ne facilite pas la communication⁶. Elle note avec satisfaction que des postes définitifs supplémentaires ont été créés au Commissariat du Gouvernement aux étrangers pour éviter des changements de personnel trop fréquents. L'ECRI encourage vivement les autorités luxembourgeoises à doter les administrations intéressées de tous les moyens humains et financiers pour pouvoir travailler dans les meilleures conditions, ce tant pour le bien des administrés que des fonctionnaires.
33. Les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler pendant que la procédure est en cours. Dans la mesure où celle-ci peut être assez longue, l'ECRI estime qu'il serait souhaitable d'envisager, sous certaines conditions, de donner la possibilité aux demandeurs d'asile soit de travailler, soit au moins de se former pour se préparer à leur futur statut de réfugiés au Luxembourg ou pour préparer leur retour dans leur pays d'origine. A cet égard, l'ECRI se réjouit d'apprendre que

⁶ Voir également la section sur l'accès aux services publics, ci-dessous

plusieurs organisations non gouvernementales, en coopération avec les autorités luxembourgeoises, œuvrent à favoriser l'intégration des demandeurs d'asile et leur offrent la possibilité d'une formation professionnelle. Elle encourage vivement les autorités luxembourgeoises à continuer de soutenir et à développer de tels projets. Elle attire l'attention à cet égard sur la motion adoptée par la Chambre des Députés luxembourgeoise le 22 mars 2001 qui invite le gouvernement à adopter toute une série de mesures de ce type et encourage vivement les autorités luxembourgeoises à mettre en œuvre ces mesures.

- **Régularisation des sans-papiers**

34. Les autorités luxembourgeoises ayant constaté qu'il existait dans le pays un nombre important d'étrangers dont la situation n'était pas régulière ont décidé d'entamer une procédure de régularisation à l'attention notamment des personnes venues de la région des Balkans dont la plupart avaient demandé l'asile et se trouvaient en cours de procédure ou avaient été déboutées sans être expulsées mais aussi d'autres catégories d'étrangers travaillant en situation irrégulière sur le territoire luxembourgeois.
35. A cette fin, le gouvernement a créé une cellule de régularisation des sans-papiers, consistant en un service commun entre les ministères les plus directement concernés. La régularisation comporte deux volets distincts, une régularisation par le travail et une régularisation pour des raisons humanitaires. La campagne de régularisation a duré du 15 mai 2001 au 13 juillet 2001, date limite du dépôt de dossiers pour obtenir la régularisation. Toute personne tombant dans l'une des sept catégories répertoriées par le gouvernement pouvait déposer un dossier.
36. Concernant la régularisation par le travail, la personne doit justifier qu'elle réside et travaille depuis le 1^{er} janvier 2000 de façon ininterrompue au Luxembourg. Elle doit prouver qu'elle bénéficie d'un emploi stable et d'un salaire au moins égal au salaire social minimum. L'attention de l'ECRI a été attirée sur le fait qu'il peut être difficile pour certaines personnes de prouver qu'elles étaient employées de façon ininterrompue parce que certains employeurs préfèrent les congédier plutôt que d'admettre qu'ils les avaient employées de façon clandestine et de payer les arriérés de charges sociales exigés pour la régularisation, même si ces employeurs ne sont soumis à aucune sanction pénale ou administrative. En outre, les personnes qui demandent à régulariser leur situation occupaient souvent des emplois précaires, de façon discontinue et avec des employeurs différents. L'ECRI espère que la cellule de régularisation tiendra compte de ces éléments pour favoriser la régularisation des personnes dans cette situation.
37. Le gouvernement a également prévu la possibilité d'obtenir une régularisation pour les personnes qui ont fui la guerre en Bosnie et résidant de façon ininterrompue au Luxembourg depuis le 1^{er} juillet 1998 au moins. Pour prouver qu'ils remplissent la condition de résidence, les demandeurs peuvent en principe faire appel à des témoins mais ils doivent parfois apporter des éléments de preuves complémentaires, ce qui est souvent difficile pour des personnes vivant dans l'illégalité. L'ECRI souhaite que les autorités luxembourgeoises tiennent compte de cette situation particulière pour régler les difficultés qui se posent.

38. Au 24 juin 2002, 2 882 personnes avaient demandé leur régularisation, 1 520 ont obtenu une autorisation de séjour provisoire et 341 se sont vu opposer un refus, les autres dossiers étant en cours d'examen. L'ECRI note les inquiétudes de certaines organisations non gouvernementales qui estiment que la régularisation aurait dû s'étendre aux personnes venues au Luxembourg à la suite du conflit au Kosovo. Ces personnes viennent essentiellement du Monténégro et sont arrivées après le 1^{er} juillet 1998, étant de ce fait exclues de la procédure de régularisation. Le gouvernement luxembourgeois a exprimé son refus de commencer une seconde procédure de régularisation pour ces personnes. L'ECRI espère toutefois que le sort de ces personnes sera étudié au cas par cas, en tenant compte des règles fondamentales des droits de l'homme et de la situation dans le pays d'origine avant que toute expulsion forcée soit envisagée. L'ECRI note que le Luxembourg a ratifié le 19 juillet 2002 un accord de réadmission négocié entre le BENELUX et la République fédérale de Yougoslavie devant faciliter le retour de ces personnes dans leur pays d'origine. Cet accord entrera en vigueur une fois ratifié par tous les Etats parties.

- **Mise à la disposition du gouvernement**

39. Lorsque l'exécution d'une mesure d'expulsion ou de refoulement est impossible en raison de circonstances de fait, un étranger en situation irrégulière ou débouté de sa demande d'asile peut être mis à la disposition du gouvernement, c'est-à-dire placé dans un centre de séjour provisoire pour étranger en situation irrégulière pendant une durée d'un mois, la décision pouvant être reconduite à deux reprises, chaque fois pour la durée d'un mois. Ce centre a été créé par Règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 et constitue une section spéciale de l'unique établissement pénitentiaire du Luxembourg. Ce Règlement prévoit que, durant leur séjour, les retenus sont strictement séparés des autres détenus.
40. L'ECRI est consciente des efforts fournis par les autorités luxembourgeoises pour accorder un accueil approprié aux personnes en rétention, en leur offrant notamment une aide psychologique et sociale. Cependant, l'ECRI s'inquiète de ce que les organisations non gouvernementales qui l'ont demandé n'ont pas obtenu le droit de visiter les locaux prévus pour les retenus administratifs et recommande aux autorités luxembourgeoises d'accorder ce droit.

H. Accès aux services publics

41. Il a été porté à la connaissance de l'ECRI qu'il existerait certains comportements discriminatoires ou vexatoires à l'encontre de non-ressortissants de la part de fonctionnaires travaillant dans diverses administrations nationales ou locales. Certains d'entre eux n'appliqueraient pas systématiquement la législation, créant ainsi un décalage entre le droit et la pratique. L'ECRI est préoccupée par les conséquences négatives que pourraient avoir de tels comportements sur les non-ressortissants et leur intégration dans la société luxembourgeoise. La petite dimension du pays fait que les personnes victimes de tels comportements n'osent pas toujours tenter un recours hiérarchique ou autre. L'ECRI demande que les autorités luxembourgeoises se penchent sur ces problèmes et trouvent des solutions, notamment au moyen de la sensibilisation des fonctionnaires⁷. Cette sensibilisation pourrait se faire par voie de directives adressées à tous les fonctionnaires pour leur rappeler la législation. L'ECRI encourage également les autorités à prendre des sanctions dans les cas les plus graves de façon à lutter

⁷ Voir également le paragraphe 25.

efficacement contre de tels phénomènes⁸. A ce sujet, elle se félicite de la future mise en place d'un Médiateur⁹. En outre, elle estime qu'il serait souhaitable de former les fonctionnaires se trouvant en contact avec les non-ressortissants au respect des droits de l'homme et aux différences de cultures de façon à faciliter le dialogue entre l'administration et les administrés.

- **Accès au logement**

42. Le marché du logement au Luxembourg connaît une pénurie, entraînant une hausse importante du prix des logements. Cette pénurie rend particulièrement difficile la situation des immigrés qui ne sont pas en droit de travailler comme les demandeurs d'asile ou qui n'ont que des faibles revenus comme les personnes employées à des postes peu qualifiés. Concernant la sphère privée, l'ECRI s'inquiète de rapports indiquant l'existence de discriminations à l'égard d'immigrés provenant essentiellement des régions de l'Ex-Yougoslavie ou du Cap-Vert. L'ECRI encourage vivement les autorités luxembourgeoises à remédier à cette situation, notamment en adoptant et en appliquant une législation interdisant toute discrimination en matière de logement mais aussi en entreprenant des actions de sensibilisation des propriétaires et des professionnels de l'immobilier.
43. En matière de logements sociaux, l'ECRI note l'existence d'une forte pénurie, surtout en ce qui concerne les logements pour familles nombreuses¹⁰. Selon certains rapports, cette situation a des incidences néfastes sur les familles d'immigrés non-communautaires, pour la plupart de condition modeste, au regard des prix élevés du logement sur le marché. Elle encourage les autorités luxembourgeoises à trouver une solution rapide en matière de logements sociaux.

- **Accès à l'éducation**

44. L'ECRI note avec satisfaction que les enfants en âge de scolarité obligatoire doivent être inscrits à l'école, quel que soit le statut des parents, comme l'a rappelé une circulaire du ministre de l'Education nationale aux directeurs d'école, datée du 2 octobre 2000.
45. Les autorités luxembourgeoises sont conscientes du défi qu'elles connaissent en matière d'éducation en raison de l'afflux important de ressortissants étrangers au Luxembourg que ce soit des travailleurs migrants ou des demandeurs d'asile. L'ECRI salue le débat d'orientation sur une école d'intégration qui a eu lieu au sein de la Chambre des Députés en 2000. Ce débat a débouché sur une motion invitant le gouvernement à prendre toute une série de mesures visant à faciliter l'intégration des enfants étrangers dans l'école luxembourgeoise. L'ECRI approuve les mesures exposées dans cette motion et encourage vivement les autorités luxembourgeoises à poursuivre leurs efforts dans ce domaine.

⁸ Voir la section sur les dispositions en matière de droit pénal, ci-dessus.

⁹ Voir la section sur les organes spécialisés : autres, ci-dessus.

¹⁰ Concernant le logement des demandeurs d'asile, voir la section sur les demandeurs d'asile, ci-dessus

46. Concernant les enfants de demandeurs d'asile, l'ECRI note avec satisfaction la désignation de cinq médiateurs interculturels, provenant des pays d'origine de ces enfants. Ils ont pour tâche de faciliter le contact entre les enseignants, les familles et les élèves. L'ECRI encourage les autorités luxembourgeoises à continuer dans cette voie et à intensifier leurs efforts pour faciliter la scolarité des enfants de demandeurs d'asile.
47. Des classes d'intégration dans l'enseignement primaire et secondaire pour enfants primo-arrivants au Luxembourg sont également prévues. L'ECRI salue une telle initiative. Elle souligne que, selon certains rapports, ces enfants ne sont pas toujours orientés vers la filière ou la classe de niveau qui leur conviendraient le mieux compte tenu de leurs connaissances et de leurs capacités intellectuelles. L'ECRI invite les autorités luxembourgeoises à intensifier leurs efforts pour s'assurer que les enfants primo-arrivants suivent un enseignement adapté à leur niveau.
48. L'ECRI traite des questions linguistiques de l'accès à l'éducation dans la section sur les "problèmes particulièrement préoccupants".

I. Groupes vulnérables

Cette section traite de certains groupes minoritaires qui peuvent être particulièrement exposés aux problèmes de racisme, de discrimination et d'intolérance dans le pays en question. Elle n'a pas pour but de dresser un tableau exhaustif de la situation de tous les groupes minoritaires dans le pays, et son contenu n'implique aucunement que les groupes non mentionnés ci-dessous ne sont confrontés à aucun problème en matière de racisme et de discrimination.

- ***Main d'œuvre étrangère***

49. La main d'œuvre étrangère est importante au Luxembourg, composée de résidents et de frontaliers. Elle répond à une importante demande sur le marché du travail. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de favoriser l'intégration des non-ressortissants dans le monde du travail et d'éliminer toute discrimination pouvant intervenir dans le domaine de l'emploi, notamment en matière d'accès à l'emploi, de promotion, de salaires ou de licenciement.
50. Il a été porté à la connaissance de l'ECRI qu'un certain nombre de non-ressortissants sont employés illégalement au Luxembourg, notamment dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration et dans des tâches peu qualifiées. Ce groupe de travailleurs inclut des demandeurs d'asile interdits de travail, ainsi que des immigrants séjournant au Luxembourg sans les titres de résidence et de travail requis. Ces personnes sont particulièrement exposées aux abus des employeurs (salaires moindres, conditions de travail dangereuses, horaires abusifs, absence d'assurance ou de couverture en cas d'accident). L'ECRI souligne la nécessité de lutter contre le travail clandestin mais aussi de veiller à ce que les mesures prises en ce sens visent les employeurs qui exploitent ces travailleurs, plutôt que les travailleurs eux-mêmes. Par ailleurs, des dispositions doivent être adoptées pour assister les travailleurs et leurs familles dans la situation souvent très difficile qu'ils connaissent une fois leur source de revenus supprimée.

J. Comportement de certaines institutions (au niveau central et au niveau local)

- Représentants de la loi

51. Les autorités luxembourgeoises font état de quelques incidents entre les membres de la police et certains membres de la communauté d'immigrés mais les violences sont rares et il s'agit plus souvent de provocations et d'incompréhension mutuelle. A ce sujet, l'ECRI souligne que la sensibilisation des forces de police aux différences de cultures pourrait faciliter leurs rapports avec les membres des communautés immigrées. Elle encourage les autorités à poursuivre leur action en faveur d'un enseignement initial et continu des droits de l'homme prévus pour les membres de la police.
52. L'ECRI a été informée des difficultés parfois rencontrées lors de dépositions auprès de la police par les victimes ou les auteurs présumés d'infraction qui ne parlent pas l'une des langues officielles du Luxembourg. Il n'est pas toujours fait appel à un interprète professionnel dans ces cas, ce qui peut conduire à des complications ou des malentendus. L'ECRI encourage vivement les autorités luxembourgeoises à remédier à ce problème en mettant à la disposition des interlocuteurs de la police tous les moyens humains et matériels nécessaires pour pouvoir communiquer de façon satisfaisante avec celle-ci.
53. L'ECRI se réjouit d'apprendre qu'il existe depuis le 1^{er} janvier 2000 une Inspection générale de la Police qui constitue un service indépendant de la police. Les personnes qui s'estiment victimes d'un comportement raciste ou discriminatoire de la part de la police peuvent donc s'adresser à ce service qui mène une enquête en toute indépendance. Comme suite à cette enquête, la direction de la police peut prendre une sanction disciplinaire et, le cas échéant, l'affaire peut être communiquée au Parquet pour des poursuites pénales. Globalement, le nombre de plaintes déposées auprès de l'Inspection générale de la Police est en augmentation constante depuis 2000, ce qui semble être dû essentiellement à la prise de conscience croissante de la part de la population de l'existence de ce nouveau service. Parmi ces plaintes, celles dénonçant le comportement raciste ou discriminatoire d'un fonctionnaire de police sont peu nombreuses; elles sont souvent écartées, fautes de preuve de la matérialité des faits.

K. Climat d'opinion

54. Les manifestations violentes de racisme sont rares au Luxembourg. Il n'existe pas à proprement parler d'organisation ou de parti politique promouvant le racisme. Toutefois, de nombreux rapports font état d'un racisme insidieux qui se manifeste au quotidien notamment par l'expression de préjugés et de stéréotypes sur les non-ressortissants qu'ils soient résidents ou frontaliers. Ce type de réaction tend à augmenter lorsque l'équilibre du pays paraît menacé, notamment d'un point de vue économique. En effet, l'ouverture d'un débat politique sur la nécessité d'un Luxembourg de 700 000 habitants dans quelques années¹¹ pour compenser le vieillissement de la population a déclenché des levers de boucliers et des réactions nationalistes à tendance xénophobe. Ces préjugés peuvent être exacerbés par les discours publics qui jouent sur les peurs de la population. A ce sujet, l'ECRI attire l'attention sur les principes établis dans la *Charte des partis*

¹¹ Le Luxembourg compte aujourd'hui 439 000 habitants

politiques européens pour une société non raciste et espère que ces principes seront reflétés dans la vie politique luxembourgeoise.

L. Suivi de la situation dans le pays

55. L'ECRI encourage les autorités luxembourgeoises à réfléchir aux moyens de mettre en place un système de collecte de données cohérent et complet, afin d'évaluer la situation des divers groupes minoritaires vivant au Luxembourg ainsi que l'ampleur des manifestations du racisme et de la discrimination. Ce système de collecte de données devra respecter le droit national et les réglementations et recommandations européennes concernant la protection des données et la protection de la vie privée, comme indiqué dans la recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI relative à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Lors de la collecte de données, les autorités devront notamment veiller à respecter l'anonymat et la dignité des personnes interrogées ainsi que l'obtention de leur plein consentement.

M. Médias

56. Les médias ont généralement une approche responsable des questions liées à l'immigration et aux différentes cultures existant au Luxembourg, comme l'ont révélé les suites immédiates des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Les médias travaillent fréquemment en collaboration avec les segments de la société civile spécialisée dans ces questions. Toutefois, l'ECRI constate avec inquiétude une certaine dégradation, notant que le discours dans les médias n'est plus aussi tolérant depuis quelques temps, particulièrement à l'égard de la communauté musulmane souffrant parfois de références négatives et stéréotypées à son égard¹².
57. L'ECRI regrette l'existence, même ponctuelle, de discours racistes ou antisémites publiés par la presse, notamment dans le cadre du courrier des lecteurs ou de la presse à scandale. Elle note également qu'en dépit de l'adoption d'un code de déontologie par le Conseil de presse en 1995, certains articles de journaux, en relatant des faits divers, font référence à la nationalité de l'auteur de l'infraction sans que cela ait une véritable pertinence. Néanmoins, l'ECRI note que ce phénomène est en régression depuis quelques années. Elle estime qu'il est nécessaire de sensibiliser les professionnels des médias aux dangers de tels actes. A cet égard, elle soutient fermement l'adoption et la mise en œuvre par les professionnels des médias de formation et de directives qui pousseraient à rapporter les faits de façon plus responsable.

¹² Voir la section sur la situation de la communauté musulmane, ci-dessous

SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS

Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre restreint de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas du Luxembourg, l'ECRI souhaiterait mettre l'accent sur la situation de la communauté musulmane et les problèmes linguistiques.

N. La situation de la communauté musulmane

58. Les membres de la communauté musulmane au Luxembourg sont au nombre de 3 800 à 10 000 selon les estimations. Ils constituent donc au minimum 1,6 % de la population totale. Dans certaines villes, la proportion est plus grande comme à Wiltz où les musulmans constituent près de 6 % de la population locale. La religion musulmane est la deuxième religion du pays, après la religion catholique. Les musulmans se répartissent en de nombreuses nationalités différentes.
59. Dans un premier temps, les musulmans arrivés au Luxembourg venaient principalement de la Turquie, des pays arabes ou de l'Inde et du Pakistan. Depuis l'accord de main d'œuvre conclu en 1970 entre le Luxembourg et l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie, 2 241 travailleurs migrants et leurs familles venant principalement du Monténégro, se sont installés au Luxembourg jusqu'au 1^{er} mars 1991. Le conflit en Bosnie a également entraîné une arrivée massive de musulmans, principalement des demandeurs d'asile de cette région et des régions limitrophes. En 1998 et 1999, 4 049 personnes venant du Kosovo ou du Monténégro sont arrivées au Luxembourg. Ces personnes sont majoritairement de religion musulmane. A ce jour, les personnes d'origine bosniaque constituent 65 % de la population musulmane au Luxembourg. Celle-ci se caractérise également par une très forte proportion d'étrangers non communautaires qui ne bénéficient donc pas des droits et avantages réservés aux Luxembourgeois et aux citoyens communautaires (tels que le droit de vote au niveau local).
60. Le Centre culturel islamique situé à Mamer a été créé en 1984 et réunit la majorité des musulmans. Un Imam d'origine bosniaque assure la pratique du culte et le centre propose un éventail d'activités culturelles telles que l'enseignement religieux aux enfants en différentes langues. Il existe également d'autres associations de musulmans, réparties dans le pays.
61. On n'a pas enregistré de violences physiques à l'égard des musulmans au Luxembourg, même à la suite des événements du 11 septembre 2001. Les médias et l'opinion publique ont plutôt montré un intérêt positif pour la culture musulmane depuis l'augmentation du nombre de musulmans sur le territoire, intérêt qui s'est renforcé après le 11 septembre 2001. Cependant, très récemment, l'opinion publique, reflétée par les médias, semble changer et l'ECRI s'inquiète de l'apparition d'une certaine intolérance et de préjugés et stéréotypes à l'encontre de la communauté musulmane. Elle met particulièrement en garde contre les discours véhiculant l'idée selon laquelle l'intégration des étrangers musulmans est impossible au Luxembourg en raison du fossé culturel qui existerait entre les pratiquants de cette religion et la majorité de la population.

62. Une polémique sur l'abattage rituel des animaux, provoquée notamment par un courant d'opinion en faveur de la protection des animaux, a conduit le Premier ministre à faire une déclaration selon laquelle l'abattage rituel était interdit sur le territoire luxembourgeois comme étant contraire à la loi sur la protection des animaux. Certains ont demandé à ce que l'importation de la viande issue d'un abattage rituel soit interdite, ce qui empêcherait toute consommation de cette viande sur le territoire. Une telle interdiction aurait des répercussions indirectes sur l'abattage rituel pratiqué pour le compte de la communauté juive. L'ECRI encourage vivement les autorités luxembourgeoises à agir dans le respect du principe de la laïcité ainsi que des traditions religieuses et à ne pas prendre de mesures radicales qui auraient pour effet de créer des tensions dans la population en alimentant les préjugés à l'égard de certaines religions.
63. Une série d'articles de presse sur le terrorisme publiés en 2002 au Luxembourg a également soulevé une vive polémique. L'ECRI note que certains amalgames ont été faits entre le terrorisme et le Centre culturel islamique de Mamer. Elle déplore ce type de discours qui a pour effet de créer ou de renforcer le climat de suspicion. L'ECRI note toutefois que des voix dans la presse se sont élevées contre ce type d'amalgame, donnant la parole aux représentants de ce Centre. L'ECRI condamne tout propos excessif et non fondé qui mettrait en cause la communauté musulmane dans son ensemble, sans faire la part des choses entre musulmans et extrémistes. Elle encourage vivement les autorités luxembourgeoises à suivre de près cette question et à prendre toutes les mesures nécessaires pour sensibiliser le grand public aux dangers de l'intolérance religieuse. Elle considère que le dialogue doit être maintenu entre la communauté musulmane et les autorités nationales et locales mais aussi entre les communautés religieuses.
64. A ce sujet, l'ECRI souligne qu'un conventionnement a été demandé pour la religion musulmane auprès de l'Etat. Un tel conventionnement existe déjà pour les religions catholique, protestante, juive et orthodoxe et est en cours d'examen en ce qui concerne la religion anglicane. La demande de conventionnement pour l'Islam a été déposée en 1998 et a récemment été soutenue par une pétition signée par 3 000 personnes.
65. Le conventionnement permettrait à la religion musulmane d'être plus largement reconnue dans le pays, de bénéficier des mêmes avantages que les autres religions conventionnées et notamment de faciliter les négociations au niveau local concernant la création de carrés musulmans dans les cimetières. L'ECRI note avec intérêt que le gouvernement et une large part de l'opinion publique sont favorables au conventionnement. Toutefois, d'après les informations officielles recueillies au Luxembourg, ce conventionnement ne peut être négocié que si la communauté musulmane présente un interlocuteur unique et réellement représentatif, ce qui n'est pas sans poser des difficultés, compte tenu de la diversité des cultures et des origines représentées au sein de cette religion. Toutefois, l'ECRI a été informée qu'une solution semble se dessiner et que le conventionnement pourrait avoir lieu dans un futur proche. Elle estime qu'une approche positive de la religion musulmane pourrait faciliter l'intégration des étrangers non-communautaires dans la société luxembourgeoise.

O. Problèmes linguistiques au Luxembourg

66. Concernant les dispositions juridiques sur les langues au Luxembourg, l'article 29 de la Constitution prévoit que "la loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire". Selon la loi du 24 février 1984, en matière administrative et judiciaire, "il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise". Les personnes s'adressant aux autorités administratives disposent du même choix pour formuler leurs requêtes administratives sans pour autant que l'administration soit rigoureusement tenue de respecter cette préférence. La nouveauté apportée par cette loi consiste essentiellement à élever le luxembourgeois au rang de langue officielle.
67. La population du Luxembourg d'un total de 439 500 habitants était composée de 37 % d'étrangers en 2001 (contre 18,4 % en 1970). Les Portugais constituent près de 60 % de la population d'étrangers résidents au Luxembourg, le reste étant réparti par ordre d'importance entre Français, Italiens, Belges, Allemands, Yougoslaves et autres. Plus de 100 000 frontaliers viennent travailler quotidiennement au Luxembourg, essentiellement de France et de Belgique. Selon une étude menée en 1998, 96 % des étrangers résidents au Luxembourg déclarent utiliser plus ou moins régulièrement le français. Arrivent en seconde place l'allemand (81 %) et le luxembourgeois (80 %). Le français est devenu la langue de communication entre les personnes de langues maternelles différentes vivant ou travaillant au Luxembourg. Il est largement dominant dans le monde du travail.
68. Concernant l'enseignement, la langue employée à l'école maternelle est le luxembourgeois. Les cours à l'école primaire (six premières années d'enseignement) se font en allemand. Par la suite, l'enseignement secondaire se divise en deux branches, l'enseignement technique qui se fait principalement en allemand et l'enseignement général qui se fait d'abord en allemand puis en français à partir du cycle moyen.
69. A l'école primaire, les enfants suivent les cours en allemand à l'exception du cours de français dont l'enseignement commence à partir du milieu de la deuxième année d'étude. Cette exigence de pratiquer principalement l'allemand créé un certain handicap pour les enfants d'immigrés, dont la plupart sont lusophones ou plutôt francophones. De ce fait, certains enfants ayant plus de facilités avec le français suivent une scolarité en dehors du Luxembourg, en France ou en Belgique. Par conséquent, ils ne sont quasiment jamais en contact avec la langue luxembourgeoise qui joue pourtant le rôle de facteur d'intégration dans la société, notamment en ce que la connaissance de base du luxembourgeois est exigée pour acquérir la nationalité par naturalisation¹³. Les enfants qui suivent les enseignements au Luxembourg sont confrontés à une orientation qui ne résulte pas toujours de leurs capacités intellectuelles véritables mais plutôt de leur plus ou moins grande maîtrise des langues. Les autorités luxembourgeoises sont conscientes de ce type de difficultés et de plus en plus de filières professionnelles ou classiques sont accessibles soit en français soit en allemand, laissant la possibilité aux élèves d'intégrer l'une ou l'autre des filières sans dépendre de ses facultés linguistiques. L'ECRI se réjouit d'un tel développement et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce sens. Les jeunes dont les parents ne parlent ni le luxembourgeois ni l'allemand constituent une large majorité au sein de la population d'enfants immigrés. En

13

voir le paragraphe 3

outre, leurs parents occupent généralement une place peu élevée d'un point de vue socioculturel. L'ECRI est d'avis qu'afin d'éviter que la langue s'ajoute aux barrières socioculturelles pour constituer un handicap à l'égalité des chances, les autorités luxembourgeoises fassent en sorte, par exemple avec l'aide de la société civile, que ces enfants soient assistés pour leurs devoirs du soir par des personnes parlant couramment les langues utilisées pour l'enseignement. L'ECRI encourage vivement toute initiative visant à favoriser l'acquisition de ces langues par le biais de cours d'appui.

70. Le fait d'avoir placé le luxembourgeois au rang des langues officielles de l'Etat crée des problèmes aux immigrés, surtout aux immigrés de la première et de la deuxième générations. A ce jour, il existe peu de personnes formées pour enseigner le luxembourgeois aux allophones et les méthodes de grammaires à cette fin sont rares et insuffisantes. L'ECRI encourage vivement les autorités luxembourgeoises à combler ces lacunes qui rendent particulièrement difficile l'acquisition du luxembourgeois pour des personnes dont la langue maternelle est autre. De cette façon, le luxembourgeois pourra devenir un facteur d'intégration, notamment dans le monde du travail, et non d'exclusion comme c'est encore trop souvent le cas. Une telle politique permettrait d'éviter les cas de discrimination et de vexation qui résultent parfois de la méconnaissance de cette langue.
71. La maîtrise du luxembourgeois par les adultes d'origine immigrée est généralement insuffisante, ce qui peut contribuer à les exclure de la société. Cette situation conduit à une rupture de l'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique ainsi qu'aux emplois qualifiés qui exigent une connaissance de cette langue et peut constituer un obstacle en cas de demande de naturalisation¹⁴. L'ECRI est consciente des efforts importants fournis par les autorités nationales et locales pour favoriser l'apprentissage par les adultes du luxembourgeois, notamment en leur offrant la possibilité de suivre des cours du soir dans des centres de langue à moindre coût. L'ECRI estime toutefois qu'il n'est pas toujours facile de suivre ces cours du soir et qu'il serait souhaitable d'offrir la possibilité, comme c'est déjà le cas dans certaines entreprises, de suivre des cours dans le cadre professionnel. L'ECRI invite les autorités luxembourgeoises à favoriser ce genre d'initiative. Il s'agit également de surmonter le manque de motivation des immigrés qui n'ont presque jamais besoin du luxembourgeois dans le cadre de leur emploi et qui, lorsqu'ils essaient de communiquer en luxembourgeois dans la vie de tous les jours obtiennent très souvent des réponses en français.
72. L'ECRI estime que le trilinguisme existant au Luxembourg est une chance et une richesse pour la population qui y réside. Elle demande aux autorités luxembourgeoises de veiller à ce que les difficultés qui peuvent en résulter soient clairement identifiées. Tout doit être mis en œuvre pour favoriser l'intégration des immigrés, quelle que soit leur origine, dans la société, de façon à ce que la cohésion sociale ne soit pas menacée, par exemple dans l'hypothèse d'une dégradation de la situation économique.

¹⁴ voir le paragraphe 3

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation au Luxembourg : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

1. CRI (97) 57: Rapport sur le Luxembourg, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 1997
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n°3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (2000) 21: Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
7. CRI (2001) 1: Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériel raciste, xénophobe et antisémite via Internet, décembre 2000
8. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998
9. CDMG (99) 7 final: Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, 1999
10. CERD/C/304/Add.23 : Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, 23 avril 1997
11. Service Central de Législation, "Statut des personnes de nationalité étrangère", textes coordonnés et jurisprudence, Les recueils de Législation, 2000.
12. Loi du 31 mars 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police, Mémorial A n° 87 du 5 juillet 1999
13. Chambre des Députés, Motion n° 4615 concernant le débat d'orientation sur une école de l'intégration, 29 novembre 2000
14. Chambre des Députés, Motion concernant les demandeurs d'asile, 22 mars 2001
15. U.S. Department of State : Country Reports on Human Rights Practices 2000: Luxembourg, February 23, 2001
16. U.S. Department of State: International Religious Freedom Report: Luxembourg, October 26, 2001
17. US Department of State: Background Note: Luxembourg, July 2000

18. Anti-discrimination Legislation in EU Member States: A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives. Luxembourg.” A report prepared by Ardavan Fatholhazadeh and Oliver Lang under the guidance of the Migration Policy Group on behalf of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Vienna 2002
19. “Voices of Change – European Minority Organisations in Civil Dialogue”, ed. Anja Rudiger, funded by the European Commission’s Employment and Social Affairs Directorate and the Freudenberg Stiftung, Weinheim, Germany
20. “Racism and Cultural Diversity in the Mass Media – An overview of research and examples of good practice in the EU member States, 1995-2000”, on behalf of the EUMC by ERCOMER, edited by Jessika ter Wal, Chapter on Luxembourg, Nendad Dubajic, Vienna 2002
21. Report on Luxemburg submitted by the Association for the support of immigrant workers contained in “Anti-Islamic reactions in the European Union after the terrorist acts against the USA. A collection of the EUMC of country reports from RAXEN National Focal Points (NFPs), 12.09-31.12.02”
22. “Country Profile: Luxembourg” from “Study on the legal framework and administrative practices in the member States of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection”, carried out by PLS RAMBOLL Management on behalf of the European Commission (Directorate General for Justice and Home Affairs) 2001
23. “Luxembourg – tolerant but conservative”, Marc Hostert from “New Xenophobia in Europe”, Bernd Baumgartl and Adrian Favell, Kluwer Law International, 1995
24. Alphonse Spielmann, "Du révisionnisme, l'article 457-3 nouveau du Code pénal", Annales du Droit Luxembourgeois 1999, p. 21-40.
25. Alphonse Spielmann, "Le Luxembourg face au racisme et à l'extrémisme", Annales du Droit Luxembourgeois 2000, p. 125-152.
26. F. Fehlen, I. Piroth, C. Schmidt, M. Legrand, "Une étude sociologique sur les trajectoires migratoires, les langues et la vie associative au Luxembourg" SESOPI-Centre Intercommunautaire, 1998
27. SESOPI-Centre Intercommunautaire, "La présence des musulmans au Luxembourg", texte intégral de l'étude mené pour l'Université Catholique de Louvain, 2000, 18 p.
28. SESOPI-Centre Intercommunautaire, "Chiffres clés sur la population du Luxembourg", 2001.
29. ASTI, "Guide d'accueil pour demandeurs d'asile – Bienvenue au Luxembourg", (en plusieurs langue), 2002, 240 p.

