

**Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance**

**Troisième rapport sur le  
Luxembourg**

Adopté le 16 décembre 2005

Strasbourg, le 16 mai 2006



## Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b><u>AVANT-PROPOS</u></b> .....   | <b>3</b>  |
| <b><u>RESUME GENERAL</u></b> .....   | <b>4</b>  |
| <b><u>I. SUIVI DU SECOND RAPPORT DE L'ECRI SUR LE LUXEMBOURG</u></b> .....                   | <b>5</b>  |
| <u>INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX</u> .....   | 5         |
| <u>DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES</u> .....            | 6         |
| : <u><i>Législation sur la nationalité</i></u> .....   | 6         |
| <u>DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL</u> .....  | 6         |
| <u>DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF</u> .....                         | 9         |
| : <u><i>Article 3 de la loi du 27 juillet 1993 sur l'intégration des étrangers</i></u> ..... | 9         |
| : <u><i>Projet de loi de transposition des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE</i></u> ..... | 9         |
| : <u><i>Loi électorale</i></u> .....   | 10        |
| <u>ADMINISTRATION DE LA JUSTICE</u> .....  | 11        |
| <u>ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS</u> .....                                      | 11        |
| <u>EDUCATION ET SENSIBILISATION</u> .....  | 11        |
| <u>ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS</u> .....  | 13        |
| : <u><i>Réfuégiés et demandeurs d'asile</i></u> .....  | 13        |
| : <u><i>Mise à la disposition du gouvernement</i></u> .....                                  | 16        |
| : <u><i>Régularisation des sans-papiers</i></u> .....  | 17        |
| <u>ACCES AUX SERVICES PUBLICS</u> .....  | 17        |
| : <u><i>Accès au logement</i></u> .....  | 17        |
| : <u><i>Accès à l'éducation</i></u> .....  | 18        |
| <u>MEDIAS</u> .....  | 19        |
| <u>CLIMAT D'OPINION</u> .....  | 20        |
| <u>CONDUITE DES REPRESENTANTS DE LA LOI</u> .....  | 20        |
| <u>SUIVI DE LA SITUATION</u> .....   | 21        |
| <u>MUSULMANS</u> .....   | 22        |
| <b><u>II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES</u></b> .....  | <b>23</b> |
| <u>ACCES A L'EMPLOI POUR LES PERSONNES ISSUES DE L'IMMIGRATION</u> .....                     | 23        |
| <u>ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS</u> .....                                      | 24        |
| : <u><i>Conseil national pour les étrangers</i></u> .....                                    | 24        |
| : <u><i>Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale</i></u> .....        | 25        |
| : <u><i>Commission consultative des droits de l'homme</i></u> .....                          | 25        |
| : <u><i>Ombudsman/Médiateur</i></u> .....  | 26        |
| <b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b> .....  | <b>29</b> |

## **Avant-propos**

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est son analyse pays par pays de la situation du racisme et de l'intolérance dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, analyse qui conduit à formuler des suggestions et propositions pour traiter les problèmes identifiés.

L'approche pays par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 4-5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998 et ceux du deuxième cycle à la fin de l'année 2002. Les travaux du troisième cycle ont débuté en janvier 2003.

Les rapports pays par pays du troisième cycle sont axés sur la « mise en œuvre » des principales recommandations contenues dans les précédents rapports de l'ECRI. Ils examinent si celles-ci ont été suivies et appliquées, et si oui, avec quelle efficacité. Les rapports du troisième cycle traitent également de « questions spécifiques », choisies en fonction de la situation propre à chaque pays et examinées de manière plus approfondie dans chaque rapport.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de proposer, si elles l'estiment nécessaire, des modifications au projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

**Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 16 décembre 2005. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.**

## **Résumé général**

Depuis la publication du second rapport de l'ECRI sur le Luxembourg, le 8 juillet 2003, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport. Le Luxembourg a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Il a également adopté une nouvelle loi qui assouplit les conditions de participation des étrangers aux élections communales. La création de la fonction de Médiateur, qui est habilité à, entre autres, examiner des plaintes de la part des administrés non-luxembourgeois est également un progrès pour la lutte contre la discrimination raciale dans ce pays. De plus, il existe à présent au Grand-Duché de Luxembourg, une commission mandatée pour recevoir des plaintes concernant les médias.

Cependant, un certain nombre de recommandations contenues dans le second rapport de l'ECRI n'ont pas été mises en œuvre ou l'ont été de manière incomplète. Ainsi, la plupart des instruments juridiques internationaux mentionnés dans le second rapport, y compris le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, n'ont pas été ratifiés. Le Luxembourg tarde encore à transposer dans sa législation nationale les directives de l'Union européenne sur l'égalité de traitement, malgré une condamnation de la Cour européenne de justice pour ce manquement. En outre, les organes spécialisés, tels que le Conseil national pour les étrangers et la Commission consultative des droits de l'homme ne disposent toujours pas des moyens humains et matériels nécessaires pour mener à bien leurs tâches. Les conditions de logement des demandeurs d'asile et des réfugiés laissent encore beaucoup à désirer, et le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection a fait l'objet de vives critiques de la part du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et des ONG. Il a en outre été frappé d'une opposition formelle, et ce à deux reprises, de la part du Conseil d'Etat. L'ECRI constate qu'aucune politique visant à intégrer les communautés issues de immigration dans des domaines tels que l'emploi et le logement n'a été mise en place. Elle note également que le gouvernement luxembourgeois n'a toujours pas signé de conventionnement avec la communauté musulmane.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines. Elle leur recommande de ratifier, entre autres, le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'ECRI considère en outre que le gouvernement luxembourgeois devrait adopter au plus vite les projets de loi relatifs à la nationalité, à la procédure de demande d'asile, ainsi que celle visant à transposer les directives de l'Union Européenne, en tenant en compte les critiques et les recommandations formulées à leurs sujet. Elle considère capitale l'adoption d'une politique claire pour l'intégration des personnes issues de l'immigration dans tous les domaines, et plus particulièrement sur le marché de l'emploi, afin d'éliminer toute discrimination dont elles souffrent. Dans le cadre de cette politique, il conviendrait de renforcer les mesures de sensibilisation de la société afin de combattre les préjugés et les stéréotypes envers les Musulmans. L'ECRI appelle le gouvernement du Luxembourg à tenir davantage compte des avis des organes spécialisés, tels que la Commission consultative des droits de l'homme sur les questions relatives au racisme et à la discrimination raciale lorsqu'il prend des initiatives visant à lutter contre ces phénomènes. L'ECRI estime au surplus qu'une formation initiale et continue sur les problèmes du racisme et de la discrimination raciale devrait être offerte au corps judiciaire, à la police et au personnel du Centre pénitentiaire du Luxembourg.

# I. SUIVI DU SECOND RAPPORT DE L'ECRI SUR LE LUXEMBOURG

## Instruments juridiques internationaux

1. Dans son second rapport, l'ECRI a recommandé au Luxembourg de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, 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. Elle a en outre encouragé vivement le Luxembourg à ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ainsi que la Convention européenne sur la nationalité.
2. L'ECRI se félicite de la ratification par le Luxembourg, le 22 juin 2005, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2005. Elle a en outre été informée par les autorités luxembourgeoises que le projet de loi concernant la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme a été déposé le 6 avril 2004 devant la Chambre des Députés pour adoption. L'ECRI espère donc que ce protocole sera ratifié prochainement, étant donné que cela fait déjà plus d'un an qu'il se trouve devant cette Chambre. L'ECRI constate que le Luxembourg a signé le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.
3. L'ECRI constate que le Luxembourg ne compte pas ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, étant donné qu'il considère qu'il n'y a pas de minorités nationales au Grand-Duché. L'ECRI note également que le Luxembourg n'a pas ratifié la Convention européenne sur la nationalité. Celui-ci l'a informée que cette convention sera ratifiée lorsque la nouvelle loi sur la nationalité sera adoptée.<sup>1</sup>
4. Le Luxembourg n'a pas ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ou la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant. Le Grand-Duché n'a pas non plus ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

### ***Recommandations:***

5. L'ECRI recommande au Luxembourg de ratifier dans les plus brefs délais le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle lui recommande également de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.
6. L'ECRI rappelle au Luxembourg l'importance de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Convention européenne sur la nationalité, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations concernant la loi sur la nationalité, voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales ».

## Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

### - *Législation sur la nationalité*

7. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait vivement le gouvernement luxembourgeois à modifier sa législation afin d'y introduire la double nationalité, en s'inspirant des principes inscrits dans la Convention européenne sur la nationalité.
8. L'ECRI constate avec satisfaction qu'un nouveau projet de loi sur la nationalité, qui est actuellement en cours d'élaboration, prévoit la double nationalité. Ce projet facilitera, entre autres, l'acquisition de la double nationalité par voie d'option pour les immigrés de deuxième génération. L'ECRI a également été informée par les autorités luxembourgeoises que ce projet de loi prévoit le raccourcissement de la procédure relative à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Cependant, les candidats à la nationalité luxembourgeoise seront tenus d'avoir une connaissance des trois langues officielles du Luxembourg, à savoir le français, l'allemand et le luxembourgeois. A ce sujet, les ONG déplorent le manque de structures et de méthodes permettant d'évaluer ces connaissances. En outre, lors de la déclaration de politique générale qu'il a effectuée le 12 octobre 2005, le Premier Ministre luxembourgeois a indiqué que le Ministre de la Justice soumettrait le projet de loi sur la double nationalité à la fin du printemps 2006. Cependant, les ONG et des membres de la société civile critiquent le peu d'informations fournies par le gouvernement au sujet de ce projet et sur le processus législatif le concernant. Ce manque de transparence est d'autant plus navrant que 40 % de la population luxembourgeoise est étrangère, et que ce projet intéresse donc un grand nombre de personnes.

### **Recommandations:**

9. L'ECRI recommande au Luxembourg d'adopter, dans les plus brefs délais, le projet de loi sur la nationalité. Elle l'appelle à ce sujet à tenir en compte la Convention européenne sur la nationalité et de s'assurer que les ONG, les membres de la société civile ainsi que la population en générale soient pleinement informés sur sa teneur, afin que les organes compétents pour la législation puissent prendre en considération leur opinion.

## Dispositions en matière de droit pénal

10. Dans son second rapport, l'ECRI attirait l'attention du Luxembourg sur le fait que l'article 457 5) du code pénal, qui prévoyait une clause générale selon laquelle l'« interdiction de la discrimination ne s'applique pas aux différenciations prévues ou découlant d'une autre disposition légale » avait un champ d'application très large. Elle recommandait, par conséquent, au Luxembourg d'interpréter cette disposition en tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
11. Depuis la publication du second rapport, un nouveau projet de loi de transposition de la Directive 2000/43/CE 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 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière de travail est en cours d'adoption au Luxembourg.<sup>2</sup> Ce nouveau projet de loi prévoit de modifier l'article 457 5) du code pénal en interdisant toute différenciation de traitement, sauf en ce qui concerne les ressortissants autres que ceux des pays de l'Union européenne et

---

<sup>2</sup> Pour plus d'informations concernant la transposition de ces deux directives dans la loi interne du Luxembourg, voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Dispositions en matière de droit civil et administratif ».

les apatrides, dans les domaines de l'entrée au Luxembourg et du droit de vote. Tout en se félicitant de cette modification, l'ECRI note la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a indiqué que le principe de l'égalité de traitement est violé si la distinction manque de justification objective et raisonnable.<sup>3</sup>

### **Recommandations:**

12. L'ECRI recommande au Luxembourg de s'assurer que toute modification de l'article 457 5) du code pénal qui sera effectuée dans la loi de transposition des directives de l'Union européenne inclue les principes que sont la justification objective et le caractère raisonnable d'une différenciation de traitement.
13. Dans son second rapport, l'ECRI a recommandé au Luxembourg d'adopter une disposition de droit pénal prévoyant que, pour toute infraction, la motivation raciste constitue une circonstance aggravante.
14. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI qu'aucune disposition prévoyant que la motivation raciste d'un crime ordinaire constitue une circonstance aggravante lors de la fixation de la peine n'a été incorporée dans le code pénal. Elles lui ont en outre indiqué que depuis le deuxième rapport, la motivation raciste d'un acte a été examinée dans 22 affaires, mais qu'une partie d'entre elles ont été classées sans suite. C'est la première fois depuis l'entrée en vigueur, en 1997, des dispositions du code pénal relatives au racisme et à l'intolérance que de telles statistiques ont été fournies par le Procureur général. L'ECRI note, cependant, que ces statistiques ont été réunies uniquement parce que la Commission spéciale « racisme » l'avait demandé. En outre, il semble que l'élément raciste d'un crime n'est pris en compte que dans très peu d'affaires. Partant, l'ECRI considère qu'une disposition prévoyant explicitement la prise en considération d'une telle motivation pourrait amener les juges à mieux la prendre en compte.
15. Dans son deuxième rapport sur le Luxembourg, l'ECRI estimait que la législation pénale devait interdire la création d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce genre de groupe ou la participation à ses activités.
16. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué à l'ECRI qu'elles ne comptaient pas interdire les organisations racistes, étant donné qu'elles considèrent que l'article 457 1) du code pénal, qui prévoit des sanctions à l'encontre de toute personne appartenant à ce genre d'organisation, est suffisant. En outre, selon les autorités luxembourgeoises, les organisations dont les activités portent atteinte à l'ordre public peuvent être dissolues, si elles sont constituées sous forme d'une ASBL<sup>4</sup>. L'ECRI considère néanmoins qu'une disposition interdisant explicitement les organisations racistes ou l'appartenance à celles-ci<sup>5</sup> permettrait de mieux combattre ce phénomène. Cela est d'autant plus important que les autorités luxembourgeoises lui ont indiqué que la justice a récemment eu à connaître d'une affaire concernant un groupe *White power* composé de jeunes ayant illégalement importé des armes au Luxembourg.
17. L'ECRI a été informée par les autorités luxembourgeoises qu'en 2004, 13 plaintes pour racisme ont été déposées devant le parquet. Une de ces affaires, qui concerne des courriers électroniques antisémites envoyés dans le cadre du travail, se trouve actuellement devant les tribunaux. Une autre concerne une

---

<sup>3</sup> Voir, entre autres, l' « Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique, 23/7/1968.

<sup>4</sup> Association sans but lucratif.

<sup>5</sup> Voir également l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

personne ayant mis sur l'Internet, avec des commentaires racistes, des photos d'une jeune femme congolaise qui s'est immolée par le feu en 2004, en signe de protestation contre les discriminations qu'elle avait subies avec sa famille de la part de l'administration.

18. Les autorités ont indiqué que beaucoup d'affaires, notamment celles dans lesquelles des croix gammées sont peintes sur des tombes ou des murs, n'ont pas été élucidées, étant donné que les auteurs ne pouvaient pas être identifiés. Les autorités luxembourgeoises ont en outre informé l'ECRI que certaines affaires de racisme ont été résolues par voie de médiation pénale, et que dans 3 de celles-ci, la victime et l'auteur de l'acte raciste sont parvenus à un accord. Selon les autorités, le choix de la médiation dépend de la gravité du crime et de la capacité de l'auteur à prendre toute la mesure de son acte. Si ces deux conditions ne sont pas réunies, des poursuites pénales sont engagées. La victime peut, en outre, refuser de recourir à la médiation. L'ECRI espère que la décision de la victime est pleinement respectée et que celle-ci est accompagnée dans ses choix par un avocat.
19. L'ECRI constate que les tribunaux luxembourgeois reçoivent encore trop peu de plaintes pour des actes racistes, et considère qu'il reste encore beaucoup à faire pour que les dispositions pertinentes du code pénal soient pleinement appliquées. A ce sujet, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que depuis l'année judiciaire 2002-2003, un magistrat a été spécialement désigné pour examiner toutes les affaires de racisme et de discrimination raciale. Cela lui permettra de se spécialiser dans ces questions et de prendre une attitude homogène face à ce genre d'affaires. L'ECRI se félicite de cette décision, qui démontre la volonté de la part des autorités de punir les actes racistes. Cependant, elle espère que les autres juges luxembourgeois bénéficieront d'une formation concernant le problème du racisme.<sup>6</sup>

#### **Recommandations:**

20. L'ECRI recommande de nouveau au gouvernement du Luxembourg de prévoir dans le code pénal une disposition permettant aux juges, lors de la détermination de la peine, de retenir comme une circonstance aggravante la motivation raciste d'un crime ordinaire, comme elle le préconise dans sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale<sup>7</sup>.
21. L'ECRI réitère sa recommandation au gouvernement du Luxembourg d'incorporer dans son code pénal, des dispositions interdisant la création ou la direction d'un groupement qui promet le racisme ainsi que le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités, comme elle le propose dans sa Recommandation de politique générale n°7<sup>8</sup>.
22. L'ECRI recommande au gouvernement luxembourgeois de s'assurer que les actes racistes soient punis en application des dispositions pertinentes du code pénal. Elle lui recommande de mener des campagnes d'information destinées aux victimes de ces actes aussi bien qu'au corps judiciaire et à la police, sur ces dispositions et sur la procédure y relative. L'ECRI lui recommande en outre de veiller à ce que lorsqu'une plainte pour racisme est déposée, la victime soit informée de tous les choix à sa disposition, et ce avec l'aide d'un avocat.

---

<sup>6</sup> Pour plus d'informations concernant la formation du corps judiciaire aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale, voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Administration de la justice ».

<sup>7</sup> Voir le paragraphe 21.

<sup>8</sup> Voir le paragraphe 18 g) de cette recommandation.

## Dispositions en matière de droit civil et administratif

### - Article 3 de la loi du 27 juillet 1993 sur l'intégration des étrangers

23. Dans son second rapport sur le Luxembourg, l'ECRI constatait que l'article 3 de la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers, qui interdisait toute discrimination fondée sur, entre autres, la race, la couleur, l'origine ethnique ou religieuse, était la seule disposition de droit civil et administratif prohibant la discrimination raciale.
24. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué que le Conseil national pour les étrangers et le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers, qui sont chargés d'assurer l'intégration des étrangers au Luxembourg, ont été créés dans le cadre de la loi du 27 juillet 1993.<sup>9</sup> Cependant, l'ECRI note qu'il n'y a aucune jurisprudence portant sur l'article 3 de cette loi. Elle constate en outre que ni les éventuelles victimes de la discrimination raciale ni les autorités ne semblent connaître l'existence de cet article.

### - Projet de loi de transposition des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE

25. Dans son deuxième rapport, l'ECRI encourageait le Luxembourg à tenir compte des lignes directrices concernant le droit civil et administratif figurant dans sa Recommandation de politique générale n°7 lors de sa transposition de la Directive 2000/43/CE 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 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière de travail.
26. L'ECRI regrette de devoir constater que depuis la publication de son second rapport, le Luxembourg n'a toujours pas transposé les deux directives susmentionnées, malgré une condamnation, en 2004, par la Cour européenne de justice pour ce retard<sup>10</sup>. De plus, l'ECRI note que les projets de loi initiaux (qui transposaient les deux directives séparément) ont fait l'objet d'un avis négatif de la part du Conseil d'Etat.<sup>11</sup> Celui-ci, qui considérait ces projets comme étant loin de répondre aux exigences des deux directives, n'a pas jugé utile de les examiner dans le détail. Par conséquent, le gouvernement a élaboré un nouveau projet de loi auquel les dernières modifications ont été apportées durant la semaine du 19 septembre 2005. Ce nouveau projet, sur lequel le Conseil d'Etat sera de nouveau amené à se prononcer, ne sera donc pas adopté avant 2006 au plus tôt. Les ONG et les membres de la société civile déplorent la lenteur de ce processus, qui dure depuis plus de trois ans. Ils considèrent en outre que peu d'informations transparaissent au sujet de ce processus et sur le contenu même du nouveau projet de loi. Compte tenu de tous ces éléments, l'ECRI estime que le retard pris par le Luxembourg pour transposer les deux directives relatives à l'égalité de traitement est la preuve d'un manque manifeste de volonté politique ferme.
27. L'ECRI considère qu'il est d'autant plus urgent d'adopter le projet de loi de transposition susmentionné, que celui-ci contient des dispositions particulièrement importantes pour la lutte contre la discrimination raciale. Ainsi, ce texte prévoit, entre autres, le partage de la charge de la preuve entre le plaignant et le défendeur dans des affaires de discrimination, et envisage la création d'un centre pour l'égalité, qui serait habilité à recevoir des plaintes pour

---

<sup>9</sup> Pour plus d'informations sur le travail de ces institutions, voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Questions spécifiques ».

<sup>10</sup> Voir l'affaire n°C-70/05.

<sup>11</sup> Voir l'Avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi n°5249 et 5248, 7 décembre 2004.

discrimination raciale. L'ECRI espère que cet organe sera établi selon les principes énoncés dans 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. Tout en se félicitant de l'inclusion de ces dispositions, l'ECRI constate que certaines lacunes demeurent dans ce projet, notamment en ce qui concerne la protection contre la discrimination dans l'emploi, puisqu'il ne semble pas toucher le secteur public au même titre que le domaine privé.

- **Loi électorale**

28. Le 12 février 2003, le Luxembourg a adopté une nouvelle loi électorale, applicable à partir des élections législatives de 2004, par laquelle les non-ressortissants obtenaient le droit de vote dans des conditions plus souples. Ainsi, les citoyens communautaires ayant résidé de manière ininterrompue dans ce pays depuis cinq années au moins se voyaient octroyer le droit de poser leur candidature et d'exercer leur droit de vote aux élections communales. Les citoyens non-communautaires ont quant à eux dorénavant le droit de voter à ces élections, s'ils sont en possession d'une autorisation de séjour, également après cinq ans de résidence au Luxembourg. L'ECRI se félicite de cette modification de la loi électorale.
29. Tout en reconnaissant que les modifications susmentionnées sont très récentes, l'ECRI note que seul 17% des ressortissants de l'Union européenne et 6% de la population non-communautaire se sont inscrits aux élections communales tenues en octobre 2005. En outre, seul 5% des candidats à ces élections étaient des étrangers, bien que ce taux ait augmenté par rapport aux élections municipales de 1999. L'ECRI a été informée que l'obligation pour un élu communal, même étranger, d'avoir une connaissance des trois langues officielles du Luxembourg, et le fait que la langue de travail des conseils municipaux est le luxembourgeois, pourraient contribuer à décourager certains non-luxembourgeois à se présenter aux élections municipales. De plus, alors que la participation au scrutin est obligatoire pour les luxembourgeois, la date limite d'inscription aux listes électorales pour les étrangers était fixée au 1er avril 2004, à savoir, 18 mois avant les élections. Cela a sans doute constitué un obstacle supplémentaire à leur participation à ce scrutin.

**Recommandations:**

30. L'ECRI recommande au gouvernement luxembourgeois de s'assurer que l'article 3 de la loi du 27 juillet 2003 soit mieux connu par les personnes concernées, telles que les victimes potentielles de discrimination et les acteurs judiciaires, afin qu'il soit mieux appliqué.
31. L'ECRI recommande vivement au gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg d'adopter la loi de transposition de la Directive 2000/78/CE et la Directive 2000/43/CE dans les plus brefs délais. Elle lui recommande à cet égard de prendre en compte tous les éléments de ces directives ainsi que de ses Recommandations de politique générale n°2 et 7. Elle considère en outre capital que tous les organes mandatés à cet effet puissent apporter leur avis et recommandations concernant ce projet de loi.
32. L'ECRI recommande au gouvernement du Luxembourg de s'assurer que les étrangers puissent participer pleinement aux élections communales en assouplissant le délai d'inscription à ce scrutin ainsi que les exigences linguistiques prévues dans les travaux des conseils municipaux.

## **Administration de la justice**

33. L'ECRI a été informée que les magistrats luxembourgeois reçoivent depuis quelques années, une formation initiale et continue offerte par certaines ONG, comme CARITAS ou le Comité de liaison et d'action pour les étrangers (CLAE), sur, entre autres, la législation relative aux demandeurs d'asile et les questions de discrimination raciale. En outre, les autorités ont indiqué que les magistrats et les membres du parquet suivent lors de leur formation des cours de droits de l'homme et effectuent des stages pratiques à ce sujet. Cependant, l'ECRI note avec regret, que les questions relatives au racisme et à la discrimination raciale ne font pas partie d'une composante obligatoire de la formation reçue par les membres du corps judiciaire. Même si, comme indiqué ci-dessus, un juge a été spécialement désigné pour s'occuper des affaires relatives au racisme et à la discrimination raciale, l'ECRI estime que tous les juges luxembourgeois devraient bénéficier d'une formation initiale aussi bien que continue sur ces questions.

### ***Recommandations:***

34. L'ECRI recommande au Gouvernement du Luxembourg de s'assurer que les membres du corps judiciaire en formation et ceux déjà en fonction soient tous pleinement au fait de la législation nationale et internationale sur le racisme et la discrimination raciale.

## **Organes spécialisés et autres institutions**

35. Pour un examen des questions relatives aux organes spécialisés et aux autres institutions, voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Questions spécifiques ».

## **Education et sensibilisation**

36. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait le gouvernement du Luxembourg à continuer et à intensifier ses efforts pour offrir une formation aux droits de l'homme aux forces de police, au personnel pénitentiaire et au corps judiciaire en veillant à inclure dans ces formations les problèmes relatifs au racisme et à la discrimination. L'ECRI soulignait en outre la nécessité d'étendre ce type de formation à tout fonctionnaire amené à entrer en contact avec, entre autres, les demandeurs d'asile et les immigrés.
37. Les autorités ont indiqué avoir pris quelques nouvelles initiatives, telles que les contacts organisés entre l'école de police et l'Association de soutien aux travailleurs immigrés (l'ASTI), dans le but de permettre aux policiers en formation de connaître les problèmes de terrain. L'école de police offre également des modules totalisant 10 heures sur la discrimination et le racisme. Les autorités ont en outre informé l'ECRI que les membres de la police participent à des cours relatifs aux étrangers où ils apprennent comment ils doivent se comporter avec eux.<sup>12</sup>. De plus, les jeunes policiers reçoivent des cours sur des sujets tels que l'extrême droite et les camps de concentration.
38. Les autorités ont également indiqué à l'ECRI qu'a débuté en octobre 2005, un cours de droits de l'homme et sur la réglementation pénitentiaire européenne destiné au personnel du Centre Pénitentiaire. L'ECRI considère capital que le personnel de ce centre, et en particulier ses surveillants, reçoivent au plus vite une formation relative aux questions du racisme et de la discrimination. En effet, le Comité pour la prévention de la torture (le « CPT ») a indiqué, dans son rapport sur le Luxembourg publié le 29 avril 2004, avoir reçu durant sa visite

---

<sup>12</sup> Pour plus d'informations concernant la formation de la police aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale, voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Conduite des représentants de la loi ».

dans ce pays en février 2003, de nombreuses allégations selon lesquelles des surveillants de ce centre profèreraient des insultes racistes et/ou xénophobes à l'encontre des détenus.<sup>13</sup>

### **Recommandations:**

39. L'ECRI recommande vivement au gouvernement luxembourgeois de poursuivre et améliorer la formation initiale et continue offerte à la police ainsi qu'aux personnels du Centre Pénitentiaire et de la Direction de l'immigration au sujet des questions relatives au racisme et à la discrimination raciale. En outre, elle lui recommande de porter une attention particulière aux plaintes portées contre les surveillants du Centre Pénitentiaire pour injures racistes et/ou xénophobes en menant des enquêtes à ce sujet et en prenant des mesures disciplinaires à l'encontre de toute personne reconnue coupable de ce genre de comportement.
40. Dans son second rapport, l'ECRI notait qu'il n'existait pas dans le système scolaire luxembourgeois de cours spécifiques sur les droits de l'homme, bien que cette question soit abordée de manière transversale à différents niveaux et dans des différentes matières telles que les cours d'histoire ou de langues. Elle a en outre recommandé vivement au gouvernement du Luxembourg de prendre des mesures pour améliorer la compréhension mutuelle entre les élèves, et insisté sur la nécessité de s'assurer que le matériel pédagogique utilisé tout au long de la scolarité reflète mieux les différentes composantes de la société luxembourgeoise.
41. La sous-commission « éducation » de la Commission consultative des droits de l'homme<sup>14</sup> a indiqué avoir tenté de communiquer au gouvernement l'importance que revête la formation des éducateurs aux droits de l'homme. Cette sous-commission a en outre transmis au gouvernement, en 2005, une « Esquisse d'un concept cohérent et pluridisciplinaire de l'éducation aux droits de l'Homme »<sup>15</sup>, dans laquelle elle considérait, entre autres, important que les jeunes apprennent à connaître la législation luxembourgeoise lorsqu'ils sont amenés à réfléchir sur des questions telles que le racisme.<sup>16</sup> Malheureusement, l'ECRI constate que le Gouvernement luxembourgeois ne semble pas avoir pris cette proposition fort importante en compte dans sa politique générale annoncée le 12 octobre 2005.<sup>17</sup> Celui-ci a cependant informé l'ECRI que les enseignants suivant une formation pour enseigner dans les écoles secondaires ont des cours qui contiennent des éléments transversaux relatifs aux droits de l'homme. L'ECRI constate en outre que les enseignants ne semblent pas apprécier à sa juste valeur la richesse que représente la diversité culturelle des élèves. En effet, les ONG l'ont informé que certains enseignants perçoivent encore les jeunes étrangers comme un handicap en raison de leur manque de connaissance des langues parlées au Luxembourg, et considèrent qu'ils baissent le niveau de la classe.
42. Certaines initiatives sont cependant à mettre au crédit du gouvernement luxembourgeois. Ainsi, l'article 4 de la loi du 25 juillet 2005 portant création d'un

---

<sup>13</sup> Rapport au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la visite effectuée au Luxembourg par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou des traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 2 au 7 février 2003, CPT/Inf (2004) 12, paras 34 et 35.

<sup>14</sup> Pour plus d'informations concernant cette sous-commission, voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Questions spécifiques ».

<sup>15</sup> Voir le Rapport annuel de la Commission consultative des droits de l'homme 2003 et 2004, p. 173 à 180.

<sup>16</sup> Voir le Rapport annuel de la Commission consultative des droits de l'homme 2003 et 2004, p. 177 et 178.

<sup>17</sup> Voir la Déclaration de politique générale présentée à la Chambre des députés par M. Jean-Claude Juncker, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2005/10/12juncker\\_chd/index.ht](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2005/10/12juncker_chd/index.ht).

lycée-pilote<sup>18</sup> prévoit que les élèves recevront une éducation aux valeurs, qui a pour mission de leur transmettre une connaissance appropriée des grandes religions et familles de pensée au plan mondial. L'ECRI se félicite également de l'adoption de la loi du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques<sup>19</sup> qui, en son article 42, prévoit comme une infraction susceptible d'être sanctionnée par un renvoi définitif, l'incitation à la haine raciale, à la xénophobie et à l'intolérance religieuse. Elle note en outre que certaines mesures, telles que l'organisation de voyages scolaires dans des anciens camps de concentration comme Auschwitz, sont prises dans le but de sensibiliser les élèves aux droits de l'homme. Cependant, la Commission consultative des droits de l'homme constate que ces mesures demeurent « sporadiques et dépendent plus souvent de l'engagement d'un seul titulaire ou d'un petit groupe d'enseignants ». <sup>20</sup> De plus, l'ECRI note que les livres scolaires luxembourgeois ne reflètent toujours pas adéquatement la diversité culturelle de ce pays et l'apport des communautés immigrées à la société luxembourgeoise.

### **Recommandations:**

43. L'ECRI appelle le gouvernement du Luxembourg à s'assurer que tous les enseignants et éducateurs reçoivent une formation initiale et continue aux droits de l'homme en général et aux questions relatives au racisme et à la discrimination en particulier. Elle lui recommande à cet égard de prendre en considération les recommandations faites par toutes les personnes ou organes spécialisés en la matière.
44. L'ECRI recommande au gouvernement luxembourgeois d'étendre à toutes les écoles du pays l'éducation aux valeurs prévue dans la loi du 25 juillet 2005 portant création d'un lycée-pilote. Elle lui recommande également de veiller à ce que l'article 42 de la loi du 24 juin 2005 portant organisation des lycées et lycées techniques soit inscrit dans l'ensemble de la législation régissant l'enseignement au Luxembourg.
45. L'ECRI réitère sa recommandation au gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg de s'assurer que les manuels scolaires luxembourgeois reflètent mieux la diversité de ce pays. Elle l'appelle en outre à mettre en œuvre une politique visant à promouvoir le multiculturalisme dans les écoles.

### **Accueil et statut des non-ressortissants**

#### **- Réfugiés et demandeurs d'asile**

46. Dans son second rapport sur le Luxembourg, l'ECRI a recommandé vivement aux autorités de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour répondre aux besoins de logement des demandeurs d'asile et pour s'assurer que ceux-ci soient logés dans des conditions décentes.
47. L'ECRI constate avec inquiétude que bien que quelques progrès aient été fait dans le domaine du logement des demandeurs d'asile, de nombreuses lacunes demeurent. Le foyer Don Bosco, qui est le premier centre d'accueil des demandeurs d'asile a été réaménagé, mais selon les ONG, les conditions de vie qui y prévalent sont toujours difficiles. Les autorités ont informé l'ECRI que des nouvelles structures, qui sont gérées par la Croix-Rouge et CARITAS avec le cofinancement de l'Etat, ont été ouvertes depuis la publication du deuxième rapport. Elles ont en outre indiqué avoir recruté 15 nouvelles personnes au

---

<sup>18</sup> Voir le Mémorial A n°139 du 26 août 2005.

<sup>19</sup> Voir le Mémorial A n°126 du 16 juillet 2004.

<sup>20</sup> Voir le Rapport annuel de la Commission consultative des droits de l'homme 2003 et 2004, p. 179.

niveau du Commissariat du Gouvernement pour les Etrangers et des ONG. Cependant, les autorités reconnaissent elles-mêmes que ces mesures ne sont pas suffisantes. Les ONG déplorent le manque d'encadrement du personnel travaillant dans ces centres et le fait que les personnes chargées de l'accueil des demandeurs d'asile ne reçoivent aucun soutien psychologique, ce qui crée un climat tendu. Les ONG ont également informé l'ECRI qu'un grand nombre de communes refusent encore d'accueillir des demandeurs d'asile.

48. L'ECRI note que les centres d'accueil des demandeurs d'asile sont placés sous la surveillance de sociétés de gardiennage.<sup>21</sup> Or, leur personnel, qui travaillait surtout dans le secteur bancaire, n'est pas qualifié pour s'occuper de demandeurs d'asile. A ce sujet, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (le « HCR ») a recommandé que ces personnes reçoivent un minimum de formation dans ce domaine, en vain. L'ECRI constate en outre avec inquiétude qu'il n'existe aucun régime juridique régissant le travail et les responsabilités de ces sociétés.
49. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait vivement le gouvernement du Luxembourg à se pencher sur la question de l'aide sociale accordée aux demandeurs d'asile déboutés afin de trouver une solution qui ne porte pas atteinte à leur dignité.
50. Les ONG ont informé l'ECRI que les demandeurs d'asile déboutés qui ne peuvent, pour diverses raisons, rentrer chez eux, ne reçoivent que de la nourriture et un logement. Par conséquent, ils n'ont, par exemple pas les moyens de payer leurs soins médicaux, et continuent de se trouver dans une situation précaire. A ce sujet, le gouvernement luxembourgeois a informé l'ECRI que le Commissaire du gouvernement aux étrangers établit, mais uniquement sur demande, un bon permettant à un demandeur d'asile débouté de consulter un médecin ou de se faire hospitaliser. Selon les informations fournies à l'ECRI, il y aurait encore au Luxembourg des centaines de demandeurs d'asile déboutés qui sont arrivés dans ce pays entre 1998 et 2000 et dont la situation n'est toujours pas régularisée. Etant donné que ces personnes ne perçoivent plus d'aide sociale, les ONG ont indiqué avoir demandé la régularisation de leur situation, en vain. Celles-ci déplorent également le fait que même si les enfants des demandeurs d'asile déboutés ont droit à la scolarisation, leurs parents sont tenus de payer eux-mêmes le matériel scolaire, alors qu'ils n'en n'ont pas les moyens. Sur ce point, le gouvernement luxembourgeois a informé l'ECRI que le Commissaire du gouvernement aux étrangers offre une aide scolaire pour l'achat de matériel, mais que celle-ci est plus réduite. De plus, les ONG critiquent le manque d'une procédure claire en la matière, ce qui oblige souvent ces personnes à dépendre du bon vouloir des assistants sociaux.

#### **Recommandations:**

51. L'ECRI recommande vivement au gouvernement du Luxembourg de s'assurer que les conditions dans lesquelles sont logés les demandeurs d'asile soient améliorés au plus vite. Elle leur recommande en outre de veiller à ce que les personnes chargées de l'encadrement de ces centres soient dûment qualifiées et formées. Elle considère que le gouvernement devrait travailler sur cette question avec le HCR, la Croix-Rouge, CARITAS, ainsi que toute autre organisation spécialisée dans le domaine de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés.

---

<sup>21</sup> Le Ministère de la Famille et de l'Intégration loue les services de ces sociétés.

52. L'ECRI insiste sur l'importance de prévoir un cadre juridique régissant les responsabilités et les devoirs de toute personne ou institution amenée à s'occuper des demandeurs d'asile et des réfugiés.
53. L'ECRI réitère sa recommandation au gouvernement luxembourgeois de veiller à ce que les conditions de vie des demandeurs d'asile déboutés ne portent pas atteinte à leur dignité. Il est important qu'une procédure d'aide sociale claire et humaine soit établie afin que ces personnes ne tombent pas aux mains des réseaux criminels pour subvenir à leurs besoins vitaux. A ce sujet, l'ECRI appelle le gouvernement du Luxembourg à porter une attention particulière aux mineurs non-accompagnés.
54. Dans son second rapport, l'ECRI estimait qu'il était souhaitable d'envisager de donner la possibilité aux demandeurs d'asile de travailler ou de se former pour se préparer le cas échéant, à leur nouvelle vie au Luxembourg ou leur retour dans leur pays.
55. L'article 14 du nouveau projet de loi relatif à la procédure d'asile prévoit que les demandeurs d'asile pourront accéder au marché de l'emploi après neuf mois au Luxembourg, tant que leur demande est en cours d'examen. Cependant, tout en saluant ce progrès, l'ECRI constate qu'étant donné qu'un des objectifs principaux de ce projet est de raccourcir la procédure de demande d'asile, un grand nombre de demandeurs risquent de ne pas pouvoir bénéficier de ce droit.
56. Concernant le nouveau projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, l'ECRI note avec une grande inquiétude que ce projet de loi a été vivement critiqué par les ONG, y compris le Collectif Réfugiés, ainsi que par le HCR et le Conseil d'Etat, en raison des graves lacunes qu'il présente. Ainsi, le Conseil d'Etat, qui a émis un avis négatif contre ce projet le 3 mai 2005, a le, 27 septembre 2005, rendu un Avis complémentaire dans lequel elle maintenait son opposition formelle à certains de ses articles. Les articles concernés suppriment le double degré de juridiction, excluent tout recours juridictionnel contre la décision du ministre de recourir à la procédure accélérée<sup>22</sup>, et permettent le maintien en rétention, pendant une période de douze mois, d'un demandeur d'asile débouté.<sup>23</sup> Par cette opposition formelle au projet de loi, le Conseil d'Etat refuse d'accorder la dispense du deuxième vote, ce qui, en application de la loi, retarde son adoption de trois mois.
57. De plus, l'ECRI constate avec inquiétude, que comme susmentionné, l'objectif déclaré du projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection est de réduire la durée de la procédure d'asile. Or, cela risque de mener à des situations où des personnes qui rentrent effectivement dans le cadre de la Convention sur le statut des réfugiés de 1951 se voient refuser leur demande et risquent partant d'être renvoyées dans un pays où elles sont victimes de persécutions. En outre, les ONG ont indiqué à l'ECRI qu'un grand nombre de points, tels que, le droit d'accéder à une formation, qui ne sont pas suffisamment élaborés dans ce projet, sont renvoyés à des règlements grand-ducaux, lesquels n'ont pas la même portée juridique. Qui plus est, l'article 24 du projet prévoit la prise systématique des empreintes digitales des demandeurs. L'article 3 dispose au surplus qu'un demandeur d'asile peut faire l'objet d'une fouille corporelle « en cas de nécessité » et « dans le respect de la dignité », sans préciser dans quelles circonstances une telle fouille serait justifiée.

---

<sup>22</sup> Il s'agit des articles 17, 20 et 23 du projet. Voir l'Avis complémentaire du Conseil d'Etat n° 46 ; 884 Doc. Parl. 5302, concernant le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, p. 1.

<sup>23</sup> Il s'agirait des cas où les documents de voyage nécessaires à son éloignement n'ont pas encore pu être établis et dans celles où le demandeur d'asile n'a produit aucune information permettant d'établir son identité ou sa nationalité. Voir l'Avis complémentaire, p. 2.

58. L'ECRI note que le nouveau projet a néanmoins pris en compte certaines critiques formulées par les organes susmentionnés en ce qui concerne, entre autres, les mineurs non-accompagnés puisque ces derniers se verront à présent systématiquement désigner un tuteur chargé d'encadrer leur demande d'asile. En outre, le projet reconnaît dorénavant, conformément à la Convention relative aux droits des enfants, que les mineurs non-accompagnés jouissent du droit d'être traités comme des mineurs jusqu'à l'âge de 18 ans et non 16 ans comme cela avait été prévu dans sa première version. De plus, ce texte a créé des formes de protection subsidiaires.

#### **Recommandations:**

59. L'ECRI recommande au gouvernement luxembourgeois de veiller à ce que le droit accordé aux demandeurs d'asile dans le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, d'entrer sur le marché de l'emploi ne demeure pas lettre morte en raison de l'incapacité de ces personnes à en bénéficier dans les faits.
60. L'ECRI exhorte le gouvernement du Luxembourg à prendre en compte l'Avis complémentaire du Conseil d'Etat sur le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. En outre, elle lui recommande vivement de veiller à ce que les suggestions faites par les ONG et le HCR au sujet de ce projet soient prises en considération. Elle estime également capital que ce texte soit finalisé et adopté au plus vite.

#### **- Mise à la disposition du gouvernement**

61. Dans son second rapport, l'ECRI exprimait son inquiétude au sujet des conditions dans lesquelles les étrangers étaient retenus et sur le fait que les organisations non-gouvernementales qui le demandaient n'obtenaient pas le droit de visiter leurs lieux de rétention. Elle recommandait par conséquent qu'elles puissent le faire.
62. Bien que la loi concernant la mise à la disposition des étrangers en situation irrégulière ou se trouvant sous le coup d'un arrêté d'expulsion dispose que ceux-ci seront placés dans un établissement approprié, l'ECRI note qu'ils sont presque systématiquement retenus dans une aile du Centre pénitentiaire du Luxembourg spécialement créée à cette fin. L'ECRI constate avec consternation que les ONG ont toujours des difficultés à accéder à ces personnes, étant donné que toute demande de visite doit être autorisée par le Ministre de la Justice, et que si celui-ci s'y oppose ou n'y répond pas elles n'auront pas accès à ces personnes. Or, elles se voient rarement accorder ce droit de visite, ce qui est particulièrement problématique si la personne concernée doit être expulsée du territoire luxembourgeois. Par conséquent, selon les estimations des ONG, quelque 200 personnes seraient retenues au Centre pénitentiaire en ce moment dans une situation d'isolement total. A ce sujet, le gouvernement luxembourgeois a affirmé pour sa part qu'ils ne seraient que 60 au maximum. Les autorités luxembourgeoises ont en outre indiqué qu'un centre de rétention devrait être construit en 2007. L'ECRI se réjouit de constater que le gouvernement luxembourgeois a demandé au Collectif réfugiés d'exprimer son avis à ce sujet<sup>24</sup>, et elle espère qu'il en tiendra compte.

---

<sup>24</sup> Voir Le Collectif Réfugiés Luxembourg face au concept de centre de rétention, Avis demandé par le gouvernement luxembourgeois au Collectif Réfugiés (LRF) lors de la réunion du 24 octobre 2004, Avis arrêté par le LRF le 13 janvier 2005.

### ***Recommandations:***

63. L'ECRI recommande vivement au gouvernement luxembourgeois de s'assurer que toute personne placée en rétention administrative jouisse de tous les droits accordés à quiconque est privé de sa liberté au Luxembourg, y compris du droit de visite et d'avoir accès à un avocat.

#### **- Régularisation des sans-papiers**

64. Dans son second rapport, l'ECRI espérait que la cellule de régularisation des sans-papiers tiendrait compte des difficultés auxquelles ces personnes font face et prendrait en considération la situation de chacun au cas par cas, ainsi que des règles fondamentales des droits de l'homme et de la situation dans leur pays d'origine, avant que toute expulsion forcée soit envisagée.

65. L'ECRI a été informée que la cellule de régularisation des sans-papiers a été clôturée. Les régularisations se sont donc terminées le 31 décembre 2002 et plusieurs vagues de rapatriements volontaires ou forcés ont eu lieu depuis. Ainsi, selon les autorités luxembourgeoises, en 2003, 69 personnes en séjour irrégulier ont été rapatriées de force, et l'année suivante, on en comptait 56. En outre, la Commission consultative a, en avril 2003, rendu un avis circonstancié sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière, dans lequel elle faisait un grand nombre de recommandations détaillées sur les modalités et principes à respecter à ce sujet.<sup>25</sup> Cependant, il semblerait que ses recommandations n'aient pas toutes été prises en compte.

### ***Recommandations:***

66. L'ECRI recommande au gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg de prendre en compte l'avis arrêté par le Collectif réfugiés lorsque le nouveau centre de rétention sera construit.

67. L'ECRI réitère sa recommandation au gouvernement luxembourgeois de s'assurer que toute mesure prise à l'égard des sans-papiers se fasse dans le respect des principes fondamentaux des droits de l'homme, et en prenant en compte la situation particulière de la personne concernée. Elle l'appelle également à prendre en considération les recommandations faites à ce sujet par la Commission consultative des droits de l'homme.

### **Accès aux services publics**

#### **- Accès au logement**

68. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait vivement le Luxembourg à lutter contre la discrimination dans le domaine du logement en appliquant la législation en vigueur et en sensibilisant les propriétaires et le personnel de l'immobilier sur cette question. Elle lui recommandait en outre de résoudre au plus vite le problème du manque de logements sociaux, dont les familles immigrées non-communautaires souffraient particulièrement.

69. L'ECRI note avec regret que les problèmes relevés dans le second rapport en matière de logement demeurent. En effet, les étrangers, les immigrés et les réfugiés rencontrent toujours des difficultés à trouver un logement convenable, en partie en raison du coût de l'immobilier. En outre, les autorités ne semblent pas avoir pris en compte dans leur politique, la problématique de la discrimination raciale en matière de logement. Ainsi, l'Observatoire de l'habitat, qui a été mis

---

<sup>25</sup> Voir Rapport annuel de la commission consultative des droits de l'homme 2003 et 2004, p. 9 à 118. Pour plus d'informations concernant cette commission, voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Questions spécifiques ».

sur pied en 2003 pour recueillir des données dans le domaine du logement, ne prend pas en considération les questions du racisme et de la discrimination raciale dans ses études. De plus, l'ECRI regrette de devoir noter que le Ministère du Logement ne semble pas être particulièrement préoccupé par le problème de la discrimination raciale dans ce domaine, puisque les mesures qu'il a prises pour favoriser la mixité sociale ne prennent pas cette question en compte. A ce sujet, le gouvernement luxembourgeois affirme que le département du logement encourage les promoteurs publics qui réalisent des projets de construction avec le concours financier de l'Etat de veiller, lors de la planification de logements, à une mixité sociale. Cependant, l'ECRI a destinée aux propriétaires et aux agences immobilières n'a été menée.

#### **Recommandations:**

70. L'ECRI rappelle au gouvernement luxembourgeois l'urgence de trouver des solutions aux problèmes de logement auxquels sont confrontés les groupes minoritaires. Elle souligne l'importance d'une prise de conscience de cette question par les ministères concernées ainsi que d'une coopération intra-gouvernementale à ce sujet. L'ECRI réitère également la nécessité de faire connaître et d'appliquer dans le domaine du logement, la législation relative à la discrimination et de sensibiliser toutes les personnes concernées par cette problématique aux problèmes du racisme et de la discrimination raciale.

#### **- Accès à l'éducation**

71. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait vivement le Grand-Duché de Luxembourg à poursuivre ses efforts pour faciliter l'intégration des enfants étrangers et des demandeurs d'asile dans les écoles luxembourgeoises. Elle saluait en outre la création de postes de médiateurs interculturels provenant des pays d'origine de ces enfants.
72. L'ECRI a été informée que seul 10 % des enfants étrangers ou issus de l'immigration sont scolarisés dans l'enseignement secondaire classique, 80 % d'entre eux étant dans des écoles techniques. Sur cette question, le gouvernement luxembourgeois a déclaré qu'en 2004/2005, 16,6% des enfants étrangers et 38,2% des enfants luxembourgeois étaient scolarisés dans le secondaire classique, contre 83,4% et 61,8% respectivement dans l'enseignement secondaire technique. L'Organisation de coopération et de développement économiques (l'OCDE) a, dans son rapport relatif au Luxembourg présenté en 2004 dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), constaté que les élèves dont la famille est issue de l'immigration affichent des performances plus faibles que leurs confrères luxembourgeois.<sup>26</sup> Cette étude a également relevé une forte corrélation entre le statut socioprofessionnel des parents et les performances des élèves. Cette constatation touche particulièrement les élèves issus de l'immigration, étant donné que leurs parents se trouvent souvent à un niveau socio-économique peu élevé. Compte tenu de ces conclusions, l'ECRI espère que les mesures prises par les autorités, telles que l'intensification des efforts pour enseigner le luxembourgeois aux élèves étrangers et issus de l'immigration, et la publication d'un manuel d'allemand qui inclut une approche de cette langue en tant que langue étrangère, porteront leurs fruits. Cela est d'autant plus important qu'une connaissance des trois langues officielles du Grand-Duché constitue un élément

---

<sup>26</sup> Voir, PISA 2003, Comparaison internationale des compétences des élèves, Rapport national Luxembourg, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, Iris Blanke, Bettina Böhm et Michel Lanners, Service de coordination et de la recherche et de l'innovation pédagogique et technologiques (SCRIPT), Luxembourg, décembre 2004, p. 86 à 90.

capital pour l'intégration des non-luxembourgeois et des personnes issues de l'immigration sur le marché du travail.

73. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI qu'il y a à présent 13 médiateurs culturels parlant 9 langues, dont la tâche consiste à aider l'encadrement des élèves étrangers ou issus de l'immigration. Cependant, ces médiateurs, qui n'ont pas de statut officiel, travaillent seulement comme vacataires. Les autorités ont également indiqué à l'ECRI qu'en 2005, un service centralisé a été créé au sein du ministère de l'Education nationale pour accueillir les enfants primo-arrivants âgés de plus de 12 ans. Cependant, les classes d'accueil des enfants primo-arrivants ne figurant pas dans la loi, les communes ne sont pas obligées de les prévoir. Les autorités ont indiqué qu'une nouvelle loi concernant l'enseignement primaire, qui inscrira ces classes, est en cours de préparation. Cette loi devrait également prévoir l'engagement comme fonctionnaires d'Etat, de médiateurs et enseignants ne parlant pas les trois langues officielles du Luxembourg.<sup>27</sup>

#### **Recommandations:**

74. L'ECRI recommande au gouvernement du Luxembourg d'établir une politique claire et à long terme visant à assurer une meilleure intégration des élèves étrangers et issus de l'immigration dans le système scolaire du Grand-Duché. Elle considère à ce sujet, que toutes les mesures prises à cette fin devraient avoir force de loi afin qu'elles soient applicables sur tout le territoire.

#### **Médias**

75. Dans son second rapport, l'ECRI constatait avec inquiétude que le discours tenu dans les médias n'était plus aussi tolérant depuis quelques temps. Elle estimait donc nécessaire de sensibiliser les professionnels des médias aux dangers de véhiculer des propos racistes ou antisémites et soutenait fermement toute initiative qu'ils entreprendraient pour adopter et mettre en œuvre des directives qui encourageraient les journalistes à rapporter les événements de manière plus responsable et à suivre des formations à cet effet.
76. L'ECRI a été informée que les médias continuent d'indiquer la couleur ou la nationalité d'un suspect quand cela n'est ni nécessaire ni pertinent. En outre, selon ses sources, certains médias véhiculent encore une mauvaise image des étrangers et des demandeurs d'asile en particulier. A ce sujet, la loi du 8 juin 2004 sur la presse a créé, en son article 32, une commission de plaintes chargée aussi bien d'assurer le rôle de médiation que celui d'instance quasi-judiciaire<sup>28</sup>. Cependant, il est regrettable que cette commission, à la tête duquel se trouve un magistrat à la retraite, ne soit composée que d'éditeurs et de journalistes, et qu'elle n'a donc aucune représentation de personnes n'appartenant pas au milieu journalistique. Le Conseil de presse a également informé l'ECRI qu'un nouveau code de déontologie, qui tiendra compte de la problématique du racisme et de la discrimination raciale, est en cours d'élaboration et devrait être adopté début 2006.

#### **Recommandations:**

77. L'ECRI recommande au gouvernement du Luxembourg d'aider les médias à effectuer leur travail dans le plein respect de tous, en promouvant et en soutenant toute initiative visant à leur offrir des cours de formation sur les questions relatives au racisme, à la discrimination raciale et à l'antisémitisme. Elle l'appelle en outre à assurer une application plus active de la législation

<sup>27</sup> Les autorités ont indiqué que cette loi pourrait être votée avant l'été 2007.

<sup>28</sup> Voir le Mémorial A n°85 du 8 juin 2004, p. 1207.

relative à la discrimination au monde journalistique, quand cela s'avère nécessaire.

### **Climat d'opinion**

78. Dans son second rapport, l'ECRI attirait l'attention du gouvernement luxembourgeois sur les principes établis dans la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et espérait que ces principes seraient reflétés dans la vie politique luxembourgeoise.
79. L'ECRI a été informée par le Conseil national pour les étrangers que les actes discriminatoires avaient atteint leur apogée en 2004, en raison du discours populiste tenu par certains politiciens. Ce conseil a cependant indiqué qu'il y avait eu un apaisement en 2005. L'ECRI a en outre appris que certains politiciens ont, en 2004, fait l'amalgame entre les Africains et les vendeurs de drogue. De plus, durant la campagne électorale pour le scrutin communal qui a eu lieu en octobre 2005, certains partis ont tenu un discours sécuritaire à connotation xénophobe. Les ONG et membres de la société civile ont également fait état d'un climat de racisme latent dans la société luxembourgeoise, qui ne s'exprime pas de manière violente, mais est néanmoins palpable.

### ***Recommandations:***

80. L'ECRI réitère sa recommandation au gouvernement du Luxembourg de s'assurer que les politiciens, quelle que soit leur couleur politique, s'abstiennent de tenir un langage susceptible d'attiser la haine raciale ou la xénophobie.
81. L'ECRI recommande vivement au gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg de continuer à mener des campagnes de sensibilisation destinées au grand public sur les conséquences néfastes du racisme et de la xénophobie.

### **Conduite des représentants de la loi**

82. Dans son second rapport, l'ECRI soulignait le fait que la sensibilisation des forces de police aux différences de cultures pourrait faciliter leurs rapports avec les membres des communautés immigrées. Elle encourageait en outre le gouvernement du Luxembourg à poursuivre son action en faveur d'un enseignement initial et continu des droits de l'homme.
83. Il apparaît qu'aucune mesure n'a été prise pour mieux faire connaître à la police les différentes communautés vivant au Luxembourg. Les autorités ont en outre déclaré que peu de plaintes ont été déposées devant la police pour des actes ou des comportements racistes de la part de ses membres. Ainsi, elle n'en a reçu que 20 en 2004 et 15 entre janvier et juin 2005, qui concernaient essentiellement des insultes racistes. Cependant, en général, ce genre de plaintes n'aboutissent pas par, selon les autorités, manque de témoins objectifs et du fait qu'elles sont considérées infondées. En outre, l'ECRI note avec inquiétude, des informations selon lesquelles la police aurait tendance à faire l'amalgame entre les Africains et les vendeurs de drogue, ce qui donne parfois lieu à des arrestations et emprisonnements abusifs. Des représentants des communautés africaines ont indiqué aux autorités qu'ils rencontraient des difficultés à déposer des plaintes à ce sujet. L'ECRI a été informée que lorsque la police reçoit des plaintes de la part de personnes ayant été victimes d'actes discriminatoires ou racistes de la part de tierces personnes, elle les renvoie devant un organisme chargé de leur fournir une aide et un encadrement. Son rôle à elle dans l'examen de ce genre de plaintes n'est donc pas clair. L'ECRI considère que tous ces problèmes dénotent un certain manque de connaissance par la police des questions relatives au racisme et à la discrimination raciale et de la manière dont elle doit les aborder.

84. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait vivement le gouvernement luxembourgeois à mettre à la disposition des interlocuteurs de la police tous les moyens humains et matériels nécessaires pour pouvoir communiquer de manière satisfaisante avec les victimes ou auteurs présumés d'infractions ne parlant pas l'une des langues officielles du Grand-Duché.
85. L'ECRI constate qu'un projet de loi, qui prévoit que toute victime ou auteur d'un crime ne parlant pas une des langues luxembourgeoises a le droit de bénéficier des services d'un interprète, se trouve devant la Chambre des Députés depuis deux ans. Par conséquent, à ce jour, les services d'un interprète sont uniquement prévus lors d'une audition pénale. Cela désavantage les victimes par rapport aux autres personnes ayant besoin d'interprétation dans ce contexte. En outre, l'ECRI considère que le fait que, comme les autorités l'ont indiqué, les membres de la police sont encouragés à prendre des cours de langue n'apporte qu'une solution partielle à ce problème.

#### **Recommandations:**

86. L'ECRI réitère que la police bénéficierait d'une meilleure connaissance des différentes communautés vivant au Luxembourg et recommande la création d'une formation à cet effet. L'ECRI recommande également au gouvernement luxembourgeois de veiller à ce que l'autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes formulées à l'encontre de la police se penchent également sur celles déposées par des victimes d'actes et de comportements racistes. Elle considère en outre capital que tous les moyens nécessaires soient mis à la disposition de la police afin de lui permettre d'examiner et de faire un suivi adéquat des plaintes portées devant elle par, entre autres, les victimes du racisme.
87. L'ECRI recommande vivement au gouvernement luxembourgeois de voter dans les plus brefs délais la loi prévoyant des services d'interprétation pour les victimes et les auteurs d'un crime.

#### **Suivi de la situation**

88. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 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 Grand-Duché ainsi que l'ampleur des manifestations de racisme et de discrimination.
89. Il manque toujours au Luxembourg de statistiques désagrégées concernant la situation des différents groupes minoritaires dans des domaines tels que l'emploi, l'éducation et le logement. Cependant, la Commission nationale pour la protection des données, qui a été créée en novembre 2002 à la suite de la transposition de la Directive 95/46/CE sur la protection des données personnelles, a confirmé à l'ECRI que la loi<sup>29</sup> autorise le recueil de données ethniques. En effet, cette commission peut donner son aval à tout organe souhaitant collecter ce genre de données, à condition que celui-ci en démontre la légitimité et la nécessité<sup>30</sup>. La commission veille donc à ce que ces données soient utilisées à bon escient et de manière non-discriminatoire. Néanmoins, l'ECRI note que, non seulement la loi et les compétences de la Commission nationale pour la protection des données concernant la collecte de données ethniques sont méconnues, mais nombre de personnes considèrent qu'une telle

---

<sup>29</sup> Voir la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, Mémorial A n°91 du 13 août 2002, p. 1836.

<sup>30</sup> Voir les articles 6 g) et 14.

collecte est interdite. Par conséquent, cette commission n'a jamais eue à examiner des requêtes sur la collecte de données ethniques.

### **Recommandations:**

90. L'ECRI recommande au gouvernement du Luxembourg de réfléchir à des moyens d'établir un système cohérent et global de collecte de données ethniques, selon les modalités établies par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, afin d'évaluer la situation des différents groupes minoritaires vivant au Grand-Duché et d'établir des politiques visant à résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. L'ECRI considère que le gouvernement devrait mener une campagne d'information au sujet de cette loi, ainsi que sur la Commission nationale pour la protection des données, destinée à la population aussi bien qu'aux fonctionnaires de l'Etat et aux ONG.
91. L'ECRI souligne qu'un tel système de collecte de données devrait également être conforme aux réglementations européennes ainsi qu'aux recommandations sur la protection des données et la protection de la vie privée telles qu'énoncées dans sa Recommandation de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. En outre, le système de collecte de données sur le racisme et la discrimination raciale devrait prendre en considération les aspects liés au genre, en particulier sous l'angle d'une éventuelle double ou multiple discrimination. D'une manière générale, la collecte de données classées par origine ethnique devrait permettre d'identifier plus facilement les domaines dans lesquels il se pourrait qu'une discrimination raciale directe ou indirecte existe et de définir les meilleurs moyens de lutter contre ce type de discrimination.

### **Musulmans**

92. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait le gouvernement du Luxembourg à prendre toutes les mesures nécessaires pour sensibiliser le public aux dangers de l'intolérance envers la communauté musulmane. Elle constatait en outre que celui-ci était en pourparlers avec cette communauté afin de lui octroyer un conventionnement au même titre que d'autres religions, et elle notait que ce processus était en bonne voie.
93. Dans un sondage réalisé en 2003, il est ressorti que l'opinion des luxembourgeois sur les musulmans et l'islam varie selon le niveau socio-économique de la personne questionnée. Ainsi, les personnes issues d'un milieu socioprofessionnel plus élevé ont une meilleure image de l'islam et des musulmans que celles ayant un faible niveau d'éducation et de revenu. A la suite de cette étude, une conférence sur cette religion a été organisée, avec l'aide l'Université du Luxembourg, pour mieux la faire connaître et engager un dialogue. L'ECRI note avec satisfaction que les représentants de la communauté musulmane considèrent que leur religion est globalement bien acceptée au Luxembourg. Cependant, elle constate que selon eux, certains médias et membres du milieu politique sont plus négatifs. En outre, les pourparlers engagés entre les représentants de la communauté musulmane et le gouvernement concernant la signature d'un conventionnement n'ont toujours pas abouti. Un tel conventionnement permettrait aux musulmans de bénéficier du régime juridique spécial octroyé aux cultes conventionnés<sup>31</sup>. Ces derniers ont le statut de personne publique par lequel ils jouissent d'un régime fiscal spécial leur permettant de recevoir des fonds privés et/ou de la part de certaines

---

<sup>31</sup> Depuis la publication du deuxième rapport, les églises orthodoxe serbe et roumaine, ainsi que l'église anglicane ont été conventionnées.

organisations. L'ECRI espère donc que le projet de conventionnement, qui est à présent en cours d'élaboration, sera adopté prochainement.

### **Recommandations:**

94. L'ECRI recommande au gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg de mener des campagnes de sensibilisation visant tous les milieux de la société afin de combattre les préjugés et les stéréotypes envers les musulmans.
95. L'ECRI recommande en outre au gouvernement luxembourgeois de faire aboutir dans les plus brefs délais une solution permettant aux Musulmans de pratiquer leur culte dans des conditions équivalentes à celles d'autres communautés religieuses. L'ECRI espère que la communauté musulmane apportera une contribution à ce processus.

## **II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES**

### **Accès à l'emploi pour les personnes issues de l'immigration**

96. Dans son second rapport, l'ECRI a recommandé au gouvernement du Luxembourg de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de favoriser l'intégration des non-ressortissants sur le marché de l'emploi et d'éliminer toute discrimination pouvant intervenir dans ce domaine, notamment en matière d'accès, de promotion, de salaires ou de licenciement.
97. L'ECRI a été informée que les principaux problèmes auxquels sont confrontés les travailleurs immigrés et les étrangers non-communautaires au Luxembourg sont le système d'octroi du permis de travail<sup>32</sup>, la segmentation à outrance du marché de l'emploi, et l'exigence dans la fonction publique d'une connaissance des trois langues officielles du Luxembourg.
98. Il existe au Luxembourg trois types de permis de travail : le permis A, B ou C : le permis A est valable pour un an dans une seule profession avec un employeur déterminé ; le permis B est valable pour 4 ans pour une seule occupation avec tout employeur, et le permis C, qui est d'une durée illimitée, est applicable dans tous les domaines. Le système d'octroi du permis de travail A en particulier place les étrangers non-communautaires dans une situation extrêmement difficile, étant donné qu'il est lié au permis de séjour (la validité du permis de travail ne pouvant pas dépasser la durée de séjour) et est accompagné d'une demande de garantie bancaire pouvant atteindre les 2 500 euros. Nombre d'étrangers se sont plaints à ce sujet, d'un manque d'une procédure claire pour l'octroi de ce permis. En outre, malgré que l'on est censé, après un an, obtenir le permis B, beaucoup d'entre eux se retrouvent souvent avec le permis A pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Sur ce point, l'ECRI note que selon le gouvernement luxembourgeois, ce genre de cas serait plutôt rare.
99. De plus, l'ECRI a été informée que les personnes issues de l'immigration sont surreprésentées dans des secteurs du travail manuel et sous-représentées dans des domaines tels que, par exemple le milieu bancaire ou la fonction publique. Les exigences linguistiques et le fait que peu d'entre elles accèdent aux études supérieures sont parmi les causes principales de cette ségrégation de fait. Le gouvernement ne semble pas avoir effectué d'études approfondies sur la situation des communautés immigrées sur le marché du travail. Il est donc difficile d'établir le rôle que joue la discrimination dans cette ségrégation de fait. Selon une étude réalisée par l'un des plus grands syndicats luxembourgeois, le LCGB<sup>33</sup>, 12% des personnes questionnées au sujet du harcèlement moral subi

<sup>32</sup> Voir ci-dessous la partie du rapport intitulée « Médiateur/Ombudsman ».

<sup>33</sup> Lëtzebuurger Chrëschtliche Gewerkschafts-Bond.

au travail ont indiqué avoir été victimes de racisme<sup>34</sup>. De plus, ce rapport indique qu'en 2004, 19% des sondés ont été victimes de moqueries relatives à leur nationalité, ce qui est une hausse de 12% par rapport à l'année précédente. Les conclusions du rapport du LCGB semblent donc révéler un problème de racisme et de xénophobie dans le milieu du travail, qui devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi afin de combattre ces phénomènes, d'autant que les ONG et la société civile dénoncent le manque d'une politique claire de la part du gouvernement pour mieux intégrer les communautés immigrées sur le marché de l'emploi.

### **Recommandations:**

100. L'ECRI recommande au gouvernement luxembourgeois d'assouplir le système d'octroi du permis de travail aux étrangers non-communautaires afin de leur permettre d'accéder au marché de l'emploi dans de meilleures conditions. De plus, elle lui recommande vivement d'effectuer des études approfondies sur la situation des immigrés sur le marché du travail et d'établir une politique claire et continue pour leur assurer une meilleure intégration dans ce secteur.

### **Organes spécialisés et autres institutions**

#### **- Conseil national pour les étrangers**

101. Dans son second rapport, consciente du rôle essentiel que joue le Conseil national pour les étrangers dans un Etat où ils représentent 40% de la population, l'ECRI attirait l'attention des autorités nationales sur la nécessité d'encourager son action en lui fournissant tous les moyens humains et matériels nécessaires pour pouvoir effectuer sa mission dans les meilleures conditions.

102. L'ECRI constate que le Conseil national pour les étrangers (le « CNE ») n'est pas en mesure de réaliser pleinement son mandat, en raison de son mode de fonctionnement et des moyens humains et financiers mis à sa disposition. Son secrétariat n'est composé que d'une seule personne, et les étrangers qui en sont membres travaillent pour des ONG ou des ASBL, et y effectuent donc leurs tâches bénévolement. En outre, les membres du CNE sont élus pour un mandat de 3 ans, mais comme ils sont tenus de prévoir leur budget deux ans à l'avance, les projets qu'ils conçoivent ne peuvent être réalisés dans les délais. L'ECRI a été informée que compte tenu de son budget restreint, dès que le CNE souhaite mettre en oeuvre des projets hors du cadre institutionnel, en organisant, par exemple des séminaires, il a besoin de l'aval du Ministère de la Famille et de l'Intégration, ce qui complique son travail. Le CNE a informé l'ECRI qu'il a proposé un projet de loi, actuellement en cours de discussion, qui lui doterait du pouvoir d'organiser des séminaires et des conférences auprès des enseignants et des membres des forces de l'ordre. L'ECRI espère que ce projet sera concrétisé dans les plus brefs délais, étant donné qu'il contribuerait à accroître l'efficacité de cette institution.

103. L'ECRI a également été informée que bien que le CNE rende de très bons avis, ils ne sont pas portés à la connaissance du public. A ce sujet, le gouvernement luxembourgeois a affirmé à l'ECRI que lesdits avis sont publiés en tant que documents parlementaires et qu'ils sont communiqués à la presse, qui est invitée à les publier. Cependant, l'ECRI note que le Gouvernement semble manquer d'intérêt à l'égard du CNE, ce qui l'empêche d'avoir le profil qui devrait être le sien.

---

<sup>34</sup> Voir, Association Luxembourgeoise contre le harcèlement moral et le stress au travail, Mobbing asbl, Rapport 2004, p. 23 et 32.

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

104. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait le gouvernement luxembourgeois à sensibiliser le grand public sur l'existence et la mission de la Commission spéciale permanente contre la discrimination, et à lui donner tous les moyens humains et financiers nécessaires pour exercer son mandat dans les meilleures conditions.
105. L'ECRI note que la Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale, qui est un organe du Conseil national pour les étrangers, ne semble pas être connue par les victimes éventuelles de discrimination, étant donné que depuis sa création en 1996, elle n'a reçu que cinq plaintes. Bien que cette commission soit habilitée à recevoir des plaintes dans le cadre de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, elle n'a, à ce jour, jamais reçu de plainte entrant dans le champ d'application de cet article. De plus, cette commission ne peut pas saisir les tribunaux et elle n'assure le rôle de médiation entre les victimes de discrimination raciale et les défenseurs que de manière officieuse. Elle ne peut donc pas être considérée comme un organe spécialisé selon les critères de la Recommandation de politique générale n°2. L'ECRI constate en outre que cette commission n'a pas les ressources nécessaires pour effectuer ses tâches dans de bonnes conditions.

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

106. Dans son second rapport, l'ECRI encourageait le gouvernement luxembourgeois à renforcer le statut de la Commission consultative des droits de l'homme par l'adoption d'un texte constitutionnel ou législatif. Elle espérait en outre que le Luxembourg porterait toute l'attention nécessaire aux avis rendus par celle-ci, notamment en ce qui concerne les questions liées à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.
107. L'ECRI constate que le travail de la Commission consultative des droits de l'homme (la « Commission consultative ») est toujours régi par un règlement grand-ducal, et ne fait pas l'objet d'un texte constitutionnel ou législatif. Celle-ci est constituée de trois sous-commissions : 1) la sous-commission « éducation », 2) la sous-commission « discrimination », et 3) la sous-commission « problèmes institutionnels ». L'ECRI note avec satisfaction qu'elle effectue un travail d'une très grande qualité et joue pleinement son rôle de commission consultative en rendant des avis qui sont transmis au gouvernement et sont rendus public par la presse et sur l'Internet. Comme précédemment indiqué, cette commission a, entre autres, rendu des avis sur les expulsions et le refoulement du territoire de personnes en situation irrégulière et sur le projet de loi relatif au droit d'asile.<sup>35</sup> De plus, elle s'est prononcée sur des questions telles que l'accès pour les étrangers à la fonction publique et les difficultés d'intégration dans le système scolaire. Elle a rédigé de longs rapports sur la durée de la procédure de demande d'asile ainsi que sur le système de rétention des étrangers. La Commission consultative a en outre demandé au gouvernement luxembourgeois de simplifier le système d'octroi du permis de travail aux étrangers, et sa sous-commission « éducation » s'en penchée sur la question de l'éducation aux droits de l'homme.<sup>36</sup>
108. L'ECRI constate que malgré le niveau du travail fourni par la Commission consultative des droits de l'homme, celle-ci manque des ressources humaines et

---

<sup>35</sup> Pour plus d'informations au sujet de ce projet de loi, voir ci-dessus la partie du rapport intitulée « Accueil et statut des non-ressortissants ».

<sup>36</sup> Pour de plus amples informations sur la question de l'éducation aux droits de l'homme, voir ci-dessus, la partie du rapport intitulée « Education et sensibilisation ».

matérielles nécessaires pour travailler dans de bonnes conditions. En outre, ses avis n'étant pas contraignants, force est de constater que le gouvernement ne les prend presque jamais en considération. Celui-ci ne semble pas non plus juger utile de consulter cette commission, de sorte que la plupart des avis qu'elle rend émanent d'une auto-saisine.

### **Recommandations:**

109. L'ECRI recommande au gouvernement du Luxembourg de s'assurer que le Conseil national pour les étrangers dispose de suffisamment de moyens humains et matériels pour mener à bien sa tâche. Elle lui recommande en outre de veiller à ce que le mode de fonctionnement de cet organe lui permette de mettre en œuvre ses projets. L'ECRI recommande également au gouvernement luxembourgeois de consulter cette institution lorsqu'elle conçoit des politiques concernant les étrangers.
110. L'ECRI recommande au gouvernement du Grand-Duché de mieux faire connaître la compétence de la Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale à recevoir des plaintes dans le cadre de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Elle lui recommande en outre de s'assurer que cet organe dispose de suffisamment de ressources humaines et matérielles pour pouvoir effectuer son travail efficacement.
111. L'ECRI recommande vivement au gouvernement luxembourgeois de s'assurer que la Commission consultative des droits de l'homme dispose de suffisamment de moyens pour continuer à produire un travail de haute qualité. L'ECRI considère en outre qu'il devrait consulter cette commission plus souvent et prendre ses avis en compte, entre autres, lorsqu'il établit des politiques concernant les minorités ethniques et les étrangers.

### **- Ombudsman/Médiateur**

112. Dans son second rapport, l'ECRI, qui avait été informée du projet de mettre en place un Médiateur, espérait que celui-ci aurait 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 veillerait 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.
113. L'ECRI se félicite de la nomination, le 21 janvier 2004, d'un Médiateur. Le Médiateur, qui est nommé pour une période de huit ans, a pour mission « d'aider les personnes qui contestent une décision des administrations relevant de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements publics qui en dépendent »<sup>37</sup>. Le Médiateur est rattaché à la Chambre des députés, et agit en toute indépendance. Il fait des recommandations pour un meilleur fonctionnement de l'administration et concernant des lacunes dans des textes législatifs, mais il n'est pas consulté lors de l'élaboration de lois. Il dispose d'une équipe de huit personnes, dont quatre sont juristes.
114. Dans son Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 30 septembre 2005, le Médiateur a indiqué avoir reçu un grand nombre de plaintes concernant le fonctionnement du service des étrangers et des réfugiés ainsi que du service compétent en matière de l'octroi de permis de travail, lesquels se trouvent au sein de la direction de l'Immigration du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration.<sup>38</sup> Dans sa recommandation n°10 relative aux mesures appropriées

<sup>37</sup> <http://www.gouvernement.lu/dossiers/viepol/mediateur/index.html>.

<sup>38</sup> Voir Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 30 septembre 2005, p. 20.

à prendre afin d'accélérer le traitement des dossiers relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'emploi de la main d'oeuvre, le Médiateur a déploré le fait que treize réclamations introduites auprès de lui et actuellement pendantes ont fait ressortir que les plaignants attendent en moyenne six mois avant de recevoir une réponse de la part de ces services, et que ces derniers tardent même à répondre à ses propres requêtes. Il a par conséquent conclu que « ces retards dénotent de la façon la plus évidente que les services chargés des dossiers relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'octroi de permis de travail ne fonctionnent pas conformément aux principes d'une bonne administration ». Le Médiateur a considéré qu'il était urgent que des solutions soient trouvées pour améliorer le fonctionnement de ces services et recommandé instamment au Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration de « rechercher les causes de ces lenteurs excessives préjudiciables aux administrés et de mettre en œuvre des mesures appropriés dans le but d'y remédier »<sup>39</sup>. Malgré cette recommandation, qui servirait à améliorer l'accueil des non-ressortissants au Luxembourg, l'ECRI constate avec regret, qu'au jour du 30 septembre 2005, le Médiateur n'avait toujours pas reçu de réponse de la part du Ministère des Affaires Etrangères, bien qu'il l'attendait déjà depuis plusieurs mois.<sup>40</sup>

115. Dans le rapport susmentionné, le Médiateur a également indiqué avoir été saisi de plaintes déposées par des personnes provenant d'un pays tiers qui étaient en instance de divorce avec leur conjoint communautaire ou luxembourgeois, et qui se sont vus retirer ou refuser leur autorisation de séjour. Il a fait une recommandation à ce sujet<sup>41</sup>, dans laquelle il demandait au Gouvernement de « proposer une modification législative afin d'affranchir de l'exigence d'un permis de travail les ressortissants d'un pays tiers à l'Union européenne conjoints de luxembourgeois ». <sup>42</sup> Le Médiateur a examiné des demandes concernant des personnes qui s'étaient vues refuser un permis de travail alors que le poste n'avait pas été déclaré vacant par l'employeur. La non déclaration formelle et explicite de la vacance de poste à l'Administration constitue un motif valable et suffisant de refus du permis de travail. L'ECRI note avec satisfaction que le 6 mai 2005, le Conseil du Gouvernement a entériné une modification du Règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers au Luxembourg à la suite de la recommandation du Médiateur à ce sujet.<sup>43</sup> D'autres requêtes dont le Médiateur a eu à connaître concernent des demandeurs d'asile appartenant aux minorités ethniques du Kosovo (à savoir, les Serbes et les Goranais), qui ont, grâce à son intervention, reçu le statut de tolérance après que leur demande eut initialement été déboutée. Certains demandeurs d'asile ont en outre obtenu une autorisation de séjour au Luxembourg pour des raisons humanitaires, également à la suite de démarches effectuées par le Médiateur.<sup>44</sup>

116. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI constate que, bien que n'ayant que très récemment commencé son travail, le Médiateur joue déjà un rôle important dans la protection des droits des administrés étrangers au Luxembourg. En outre, pour

---

<sup>39</sup> *Ibid*, p. 64.

<sup>40</sup> Pour plus d'informations concernant la question de l'octroi de permis de travail aux étrangers, voir ci-dessous la partie intitulée « Accès à l'emploi pour les personnes issues de l'immigration ».

<sup>41</sup> La Recommandation n°5-534-2004 relative à une réforme législative visant à affranchir les conjoints non-communautaires de ressortissants luxembourgeois de l'exigence d'un permis de travail, voir le Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 30 septembre 2005, p. 60 à 61

<sup>42</sup> Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 30 septembre 2005, p. 61.

<sup>43</sup> *Ibid*.

<sup>44</sup> Rapport d'activité du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 30 septembre 2005, p. 20 à 21.

le moment, il se trouve être la seule personne habilitée à recevoir et à examiner leurs plaintes, le centre pour l'égalité, qui est, comme précédemment indiqué, censé être créé dans le cadre de la loi de transposition des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE n'ayant pas encore été mis sur pied. Par conséquent, l'ECRI considère capital que le Médiateur dispose de tous les moyens humains et matériels nécessaires pour effectuer son travail dans les meilleures conditions possibles.

***Recommandations:***

117. L'ECRI recommande vivement au gouvernement du Luxembourg de s'assurer que toute recommandation faite par le Médiateur concernant le traitement des administrés non-luxembourgeois soit prise en considération dans les plus brefs délais, étant donné la précarité dans laquelle les personnes concernées par ces recommandations peuvent se trouver.
118. L'ECRI recommande au gouvernement luxembourgeois de s'assurer que les moyens humains et matériels mis à la disposition du Médiateur suffisent pour lui permettre de mener à bien toutes ses tâches.

## BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation au Grand-Duché de 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 (2003) 38: Second rapport sur le Luxembourg, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 8 juillet 2003
2. CRI (97) 57: Rapport sur le Luxembourg, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 1997
3. 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
4. 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
5. 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
6. 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
7. 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
8. CRI (2001) 1 : Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2000
9. CRI (2003) 8: Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2002
10. CRI (2004) 26 : Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 2004
11. CRI (2004) 37 : *Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI sur la lutte contre l'antisémitisme*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 2004
12. CRI (98) 80 rév : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance - Luxembourg, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 10 décembre 2004
13. CommDH(2004)11 : Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, sur sa visite au Grand-Duché de Luxembourg, 2-3 février 2004, 8 July 2004
14. CPT/Inf (2004) 12 : Rapport au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la visite effectuée au Luxembourg par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 2 au 7 février 2003, Strasbourg, 29 avril 2004
15. CPT/Inf (2004) 13 : Réponse du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à la visite effectuée au Grand-Duché de Luxembourg du 2 au 7 février 2003, Strasbourg, 29 avril 2004
16. Projet de loi n° 5437 relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Dépôt (Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration) : 27.01.2005

17. Projet de loi n° 5330 portant accélération de la procédure d'asile et portent modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile ; 2. d'un régime de protection temporaire, dépôt le 21.4.2004
18. *Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg*, Rapport présenté au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, à la demande de Monsieur Luc FRIEDEN, Ministre de la Justice, par les professeurs Francis Delperee et Michel Verwilghen, Louvain-la-Neuve, janvier 2004
19. Interrelations entre immigration et marché de l'emploi au Luxembourg: pour une société de bien-être partagé – Etude d'orientation politique, commanditée à M. Marcel Glesener par le gouvernement suite à la déclaration du Premier Ministre M. Jean-Claude Juncker sur l'état de la Nation, Appui scientifique assuré par le Sesopi-Centre Intercommunautaire en collaboration avec l'Institut de Formation Social, Luxembourg, Avril 2004
20. CERD/C/LUX/CO/13 : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD), *Observations finales du Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale : Luxembourg*, 18 avril 2004
21. CERD/C/449/Add.1 : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD), *13ème rapport périodique présenté par le Luxembourg à la CERD*, 15 juillet 2004
22. EUMC, *Analytical Report on Education*, National Focal Point for Luxembourg - Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI), 2004
23. EUMC, *Analytical Report on Legislation*, RAXEN National Focal Point for Luxembourg (ASTI), Luxembourg, 2004
24. EUMC, *Manifestations of Antisemitism in the EU 2002-2003*, Part on Luxembourg, 2004
25. Cavalier, Jean, *Le spectre de 700 000 habitants*, Note sur les scénarios BIT, 2003
26. Fischbach, Marc, Médiateur, *Rapport d'activité du 1 mai 2004 au 30 septembre 2004*
27. Hartmann-Hirsch, Claudia, *Migrants, Minorities and Employment in Luxembourg : Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination*, RAXEN 3 Report to the EUMC, RAXEN Focal Point for Luxembourg, ASTI, June 2002
28. Lëtzebuerger Flüchtlingsrot, *Avis sur le projet de Loi no 5330 portant accélération de la procédure d'asile et portent modification de la loi modifiée du 3 avril 1996 portant création 1. d'une procédure relative à l'examen d'une demande d'asile ; 2. d'un régime de protection temporaire*, Luxembourg, octobre 2004
29. Moyse, François, *Executive Summary, Discrimination based on racial or ethnic origin, Luxembourg*, European Commission Group of Independent Experts on Racial and Ethnic Discrimination, 18 June 2004
30. Moyse, François, *Executive Summary, Discrimination on the grounds of religion and belief, Luxembourg*, European Commission Group of Independent Experts on Racial and Ethnic Discrimination, 2 June 2004
31. Moyse, François, *Executive Summary on race equality directive, State of play in Luxembourg*, European Commission Group of Independent Experts on Racial and Ethnic Discrimination, 22 October 2003
32. Niessen, Schibel and Magoni, *EU and US approaches to the management of immigration – Luxembourg*, Serge Kollwelter, eds Migration Policy Group, May 2003
33. Petersheim, Anita, *ENAR Rapport Alternatif 2003*, Luxembourg
34. US Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2003: Luxembourg*, 25 February 2004
35. US Department of State, *International Religious Freedom Report 2004: Luxembourg*, 15 September 2004