



CRI (97) 57

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Premier rapport sur le Luxembourg

Adopté en septembre 1997

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

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

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

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernements des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.
- d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (97) 38), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible auprès du Secrétariat de l'ECRI.

Une première série de onze rapports spécifiques pays par pays² de l'ECRI ont été transmis aux gouvernements des pays concernés en juillet 1997. Les rapports sont en conséquence maintenant rendus publics. Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant le Luxembourg.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette première série de onze rapports pour lesquels la procédure a été terminée en juin 1997 sera suivie progressivement d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

² Les rapports sur la Belgique, la République Tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Pologne.

RAPPORT SUR LE LUXEMBOURG³

Introduction

Le Luxembourg est un petit pays d'un territoire de 2 586 km², bordé par l'Allemagne à l'Est, la Belgique à l'Ouest et la France au Sud. Cependant, en dépit de sa superficie restreinte, ce pays possède des caractéristiques assez particulières, il s'est doté de trois langues administratives (le luxembourgeois, le français et l'allemand) et plus de 30% de ses habitants sont des non-ressortissants. On peut constater que les manifestations de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme ou d'intolérance ne sont pas d'une gravité alarmante au Luxembourg.

³ Note: Tout développement intervenu ultérieurement au 7 juin 1996 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

I ASPECTS JURIDIQUES⁴

A. Conventions internationales

1. Le Luxembourg a accédé à la plupart des instruments internationaux pertinents. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été signée le 5 novembre 1992. Le Ministère des Affaires étrangères a demandé le 29 janvier 1993, et rappelé le 28 octobre 1993, aux Affaires Culturelles de préparer l'exposé des motifs en vue de la ratification de la Charte par la Chambre des Députés. Concernant les conventions de l'OIT, le Ministère du Travail estime que les conventions ne constituent plus une plus-value en matière de législation du travail, dans la mesure où la mise en oeuvre des directives de l'Union Européenne va beaucoup plus loin que les textes de l'OIT. Cependant, il est envisagé que la ratification de certaines conventions de l'OIT fasse bientôt partie d'un train de mesures mis en route par le Ministère du Travail. L'ECRI estime que le Luxembourg devrait également hâter et mener à terme la ratification de ces deux instruments: Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et Convention de l'OIT sur la discrimination en matière d'emploi et de profession. Le Luxembourg devrait en outre ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
2. Il est noté que le Luxembourg, par sa déclaration du 8 juillet 1996, a reconnu la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour recevoir et examiner des communications émanant de personnes ou groupes de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victime d'une violation par l'Etat luxembourgeois de l'un quelconque des droits énoncés dans la Convention. Par la même déclaration du 8 juillet 1996, le Luxembourg a désigné la Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale qui a été créée en mai 1996 en vertu de l'article 24 de la loi du 27 juillet 1993 sur l'intégration des étrangers pour la mise en oeuvre du second paragraphe optionnel de l'article 14. Cette instance a compétence pour recevoir et examiner les pétitions de personnes et de groupes de personnes relevant de la juridiction luxembourgeoise qui se plaignent d'être victimes d'une violation des droits énoncés dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et a aussi une série d'autres responsabilités (voir ci-dessous, "instances spécialisées").

B. Mesures pénales

3. Le Code Pénal punit les situations de discrimination suivantes: le refus de biens ou de services aux non-ressortissants ou en raison de la race; la pratique de la discrimination en raison de la race, de la couleur, de l'origine ethnique d'une personne dans l'offre ou la fourniture d'un bien ou d'un service; la publicité donnée à l'intention de refuser d'offrir un bien ou un service, ou de pratiquer une discrimination par son auteur.
4. L'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale qui vise quiconque incite aux actes mentionnés aux alinéas précédents ainsi que tout acte d'incitation à la haine ou à la violence raciales à l'égard d'une personne au moyen de paroles publiques, d'écrits imprimés, d'images ou d'emblèmes quelconques, publiés, affichés, distribués,

⁴ Une vue d'ensemble de la législation existant au Luxembourg dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance est contenue dans la publication CRI (95) 2 rev. préparée pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (cf. bibliographie).

vendus, mis en vente ou exposés au regard du public sont également passibles de peine. L'appartenance à une organisation à buts racistes est punie, tandis que l'organisation en tant que telle n'est pas interdite. Une loi du 8 août 1985 prévoit la répression du génocide. La guerre a donné lieu à une réglementation sur ses effets, et la répression des crimes de guerre est prévue dans la Loi du 24 décembre 1974, ayant pour objet l'imprescriptibilité des crimes de guerre.

5. Un projet de loi complétant le Code pénal et portant incrimination du racisme, du révisionnisme et d'autres agissements fondés sur des discriminations illégales a été déposé le 25 juillet 1995. En soulignant que le projet de loi a l'avantage de contenir des dispositions visant à combler certaines des lacunes existant dans les textes actuels, l'ECRI encourage chaleureusement l'adoption de ce projet de loi tel que prévu par les autorités luxembourgeoises.

C. Mesures civiles et administratives

6. La loi du 27 juillet 1993 constitue la toile de fond de toute une série de mesures civiles et administratives dont l'objectif est de faciliter le processus d'intégration des non-ressortissants au Luxembourg. L'ECRI considère cette loi comme étant très positive et souligne qu'elle pourrait constituer un exemple de "bonne pratique" pouvant servir de source d'inspiration pour d'autres pays.
7. En suivant une approche empirique, cette loi recherche concrètement, en trois volets, à organiser l'action sociale en faveur des non-ressortissants. Son volet institutionnel instaure un réseau de structures consultatives, décisionnelles et de coordination qui implique le gouvernement à travers le Comité interministériel, les communes à travers les commissions consultatives pour les étrangers et la société civile à travers le Conseil national pour étrangers. Ce volet institutionnel crée également un Commissariat du gouvernement aux étrangers dont la mission est de travailler à la mise en oeuvre de cette loi, mais aussi de prendre entre autres des initiatives dans le domaine de l'emploi, de la sécurité sociale, dans le domaine associatif et celui de l'information des non-ressortissants, ainsi que d'organiser de vastes consultations avec les commissions et les associations de non-ressortissants. Il convient par ailleurs de noter que le volet social de la loi du 27 juillet 1993 régit l'agrément et le financement des infrastructures et hébergements temporaires, comme les foyers d'accueil ou les centres d'accueil.

D. Instances spécialisées

8. Etant donné l'importance de donner priorité aux mesures visant à la pleine application de la législation et des autres mesures destinées à contrer le racisme et l'intolérance, l'ECRI prend note de l'établissement d'un organe spécialisé à cet effet au Luxembourg, dans le cadre du "Commissariat aux étrangers". Trois commissions spéciales permanentes (CSP) ont été instituées au courant du mois de mai 1996 en vertu de l'article 24 de la "loi sur l'intégration des étrangers", une pour les frontaliers, une pour les "commissions consultatives communales pour étrangers" et une pour combattre la discrimination raciale. Ces CSP regroupent à la fois des membres du "Conseil national pour étrangers" et des personnes extérieures choisies en raison de leur compétence ou de leur représentativité dans le secteur concerné. La Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale aura pour mission de préparer, soit à la demande du gouvernement ou du "Conseil national pour étrangers", soit de sa propre initiative, des avis et propositions en matière d'action contre toute forme de discrimination raciale

ainsi que d'élaborer des projets et programmes, notamment dans les domaines de l'enseignement, des activités culturelles et sociales, de la formation des agents publics, visant à développer la compréhension mutuelle entre les différentes communautés résidant au Luxembourg.

II ASPECTS POLITIQUES

E. Accueil et statut des non-ressortissants

- *Elections sociales*

9. Les chambres professionnelles fonctionnent à partir d'une base électorale. Ces chambres jouent un rôle de proposition et de consultation important dans les processus décisionnels qui concernent tout ce qui touche de près ou de loin aux intérêts de leurs affiliés. Le droit de vote est acquis sans distinction de nationalité ni de résidence, sauf pour la chambre des métiers, la chambre de commerce et la chambre des fonctionnaires. Il conviendrait en conséquence d'étendre à celles-ci, et notamment à la chambre des métiers et celle du commerce, la possibilité de vote sans distinction de nationalité, qui est déjà acquise pour toutes les autres chambres.

- *Droit social*

10. Il existait une certaine discrimination due au fait que l'octroi des allocations de naissance et de maternité dépendaient de la durée de la résidence. Un arrêt de la Cour de Justice de la Communauté européenne a été rendu le 10 mars 1993 dans l'affaire C-11/91 à ce sujet. L'ECRI note que, suite à cet arrêt de la Cour de Justice de la Communauté européenne, le Luxembourg a changé, le 31 juillet 1995, la loi sur l'octroi des allocations de naissance et de maternité en ce qui concerne les ressortissants des pays de l'Union Européenne.

- *Assistance judiciaire*

11. Suivant l'article 2 (1) de la loi du 10 août 1995 concernant l'assistance judiciaire peut bénéficier d'une telle assistance toute personne physique dont les ressources sont insuffisantes et ceci sans discrimination aucune.

F. Education et formation

- *Problèmes linguistiques*

12. Il peut être remarqué que l'exigence de la connaissance des trois langues parlées au Luxembourg (le luxembourgeois, le français et l'allemand) pourrait rendre difficile l'accès à la fonction publique de ressortissants luxembourgeois d'origine étrangère. Tout en reconnaissant les efforts entrepris au Luxembourg pour atténuer à long terme les effets de cette réglementation, il conviendrait de poursuivre activement ces efforts en vue de traiter le problème en amont, à travers différentes démarches pédagogiques pour l'apprentissage des trois langues dans le système scolaire.

G. Médias

13. En ce qui concerne les médias, on remarque une activité louable de la presse dans la dénonciation des situations de discrimination au Luxembourg. Les actes de racisme ont été dénoncés par les médias ainsi que certaines situations d'inégalité.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, l'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de l'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé au gouvernement luxembourgeois le 13 juillet 1994.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de l'ECRI.

30% de la population sont étrangers dont 90% (28.7% de la population) sont originaires des pays de l'Union européenne. 52% des salariés sont des étrangers (y compris les frontaliers).

Population du Luxembourg: 378 400. Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe "Evolution démographique récente en Europe" (voir bibliographie).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales sources sous forme de publications consultées pour l'examen de la situation au Luxembourg: elle ne couvre pas l'ensemble des différentes sources d'informations (médias, contacts au sein du pays, ONG nationales) qui ont été utilisées.

A. Documentation générale

1. Réponse du gouvernement luxembourgeois au questionnaire de l'ECRI
2. "Evolution démographique récente en Europe", publication du Conseil de l'Europe, 1994
3. CDMG (94) 16 final: Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants, document du Conseil de l'Europe
4. "Tendances des migrations internationales", rapport annuel 1994, OCDE, 1994
5. CRI (95) 2 rev.: Mesures juridiques pour combattre le racisme et l'intolérance dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, par l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne (publication du Conseil de l'Europe)
6. "Country Reports on Human Rights Practices for 1994", Rapport du Département d'Etat des Etats-Unis, 1995
7. "Political extremism and the threat to democracy in Europe", publication de "Institute for Jewish Affairs"
8. HRI/CORE 1/Add.10 - document de base constituant la première partie des rapports des Etats membres - Luxembourg. document public des Nations-Unies
9. CERD/C/SR.1051 - rapport sommaire du Comité pour l'Elimination de la Discrimination raciale sur le dernier rapport soumis par le Luxembourg, document public des Nations Unies
10. CERD/C/206/Add. 1 et 236 Add.1 - derniers rapports soumis par le Luxembourg au CERD, documents publics des Nations Unies
11. A/49/18 - rapport du CERD à la 49ème Session de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant le Luxembourg, document public des Nations Unies

B. Droit fiscal

12. Cour de justice - Affaire C-151/94, Commission contre Luxembourg - Manquement d'Etat - Impôt sur le Revenu - Remboursement du trop perçu dans le cadre d'un système de retenue à la source - remboursement subordonné à une condition de résidence durant l'année fiscale. Discrimination
13. Loi sur l'impôt sur le Revenu - LIR - article 154 al. 6 LIR
14. Le Républicain Lorrain - 10 mars 1995, page 2, "Vers une réforme du Droit Fiscal des non-résidents?"

C. Fonction publique

15. Cour de Justice, affaire C-473/93, Commission contre Luxembourg
16. Mémorial - Journal officiel du Grand Duché de Luxembourg - Recueil de Législation -16 décembre 1994 - A - n° 109. Règlement Grand Ducal du 9 décembre 1994 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics. Page 2170

D Conditions de résidence discriminatoires en matière de naissance et de maternité

17. Letzebuenger journal du 9 mars 1995, page 4, "La Chambre de Travail informe - modifications en matière d'allocations de naissance et de maternité - accord de principe de la Chambre de Travail"
18. Le Républicain Lorrain du 7 mars 1995, page 2, "allocations de naissance"
19. Arrêt de la Cour de Justice du 10 mars 1993, affaire C-111/91