

A decorative graphic element consisting of a horizontal grey bar that ends in a black square on the right. A vertical grey bar extends downwards from the black square.

**RAPPORT DE L'ECRI
SUR LE LUXEMBOURG**
(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 8 décembre 2011

Publié le 21 février 2012

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.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring 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 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

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 fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être 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.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

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 23 juin 2011. Sauf indication contraire expresse, 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

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur le Luxembourg le 16 mai 2006, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

Le Luxembourg a ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce protocole, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination raciale¹, est entré en vigueur au Grand-Duché le 1^{er} juillet 2006. Une nouvelle loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, introduit le principe de la double nationalité.

Le Luxembourg s'est doté d'une législation contre la discrimination raciale, puisque ont été adoptées les lois des 28 et 29 novembre 2006 portant 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 de la Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

La loi du 28 novembre 2006 contient des dispositions générales concernant l'interdiction de la discrimination fondée, entre autres, sur la religion ou les convictions et l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une race ou ethnie. Cette loi introduit une différenciation entre la discrimination directe et indirecte. De plus, la notion de harcèlement est évoquée en tant que forme de discrimination. L'incitation à un comportement discriminatoire est également interdite. La loi du 28 novembre 2006 introduit en outre le principe du partage de la charge de la preuve. La loi s'applique à toute personne, tant publique que privée, physique ou morale, y compris les organismes publics en ce qui concerne l'emploi, la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'éducation et l'accès aux biens et services publics, y compris en matière de logement. Cette loi répond globalement aux critères établis dans la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Le Centre pour l'égalité de traitement (CET) créé en 2008 est l'organe luxembourgeois spécialisé dans la lutte contre la discrimination raciale. Le CET a pour mission de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge. Il est habilité à apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination en mettant à leur disposition un service de conseil et d'orientation.

La loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration a changé le système d'octroi des permis de travail aux étrangers. De plus, les autorisations de séjour et de travail se trouvent désormais réunies dans un seul titre, ce qui simplifie les démarches administratives.

Le Conseil de Presse luxembourgeois a adopté un Code de déontologie dans lequel il est inscrit que la presse s'engage à éviter et à s'opposer à toute discrimination pour des raisons de sexe, de race, de nationalité, de langue, de religion, d'idéologie, d'ethnie, de culture, de classe ou de convictions, tout en assurant le respect des droits fondamentaux de la personne humaine.

¹ Conformément à la Recommandation de politique générale n° 7, par discrimination raciale, on entend toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs au Luxembourg. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

L'une des principales conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise est une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Cette épreuve est une obligation non seulement pour les personnes n'ayant pas accompli 7 ans de scolarité au Grand-Duché dans l'enseignement public luxembourgeois ou dans l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois, mais également pour celles qui ne résident pas au Luxembourg depuis au moins le 31 décembre 1984. Or, l'ECRI a été informée que ce test est difficile et serait une entrave à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour un certain nombre d'étrangers.

La loi du 28 novembre 2006 contient certaines lacunes qu'il conviendrait de combler. Ainsi, cette loi ne couvre pas la nationalité, la langue et la couleur. De plus, depuis son entrée en vigueur en 2006, aucune affaire n'a été portée devant la justice relativement à cette loi. Bien que des campagnes d'information pour faire connaître les lois du 28 et du 29 novembre 2006 aient été menées, il semblerait que davantage de mesures pour les porter à la connaissance des victimes éventuelles de discrimination raciale soient nécessaires.

Le CET ne peut pas ester en justice. De plus, ceux à qu'il s'adresse à la suite d'une plainte ne sont pas contraints de lui répondre, ce qui réduit considérablement sa capacité à répondre aux plaintes. La nationalité n'est pas l'un des motifs couverts par le CET alors qu'environ 40% des personnes vivant au Luxembourg sont des étrangers. Les locaux du CET se trouvent dans un immeuble difficile à trouver et par conséquent cet organe souffre d'un manque de visibilité. Un autre problème auquel le CET doit faire face est le fait que son budget a été réduit par les autorités. En outre, les autorités décident seules du budget annuel de cet organisme. Le CET n'est en outre pas bien connu du public et son secrétariat n'est doté que de deux personnes dont une secrétaire.

Il existe au Luxembourg plusieurs organes de lutte contre la discrimination raciale, ce qui pose le problème de la répartition de compétences entre eux, étant donné que dans certains cas, leurs mandats se chevauchent.

Très peu d'élèves étrangers intègrent la filière secondaire classique, tandis qu'ils représentent la majorité d'élèves dans l'enseignement technique. En outre, le taux d'abandon de l'école est particulièrement élevé parmi les élèves étrangers, notamment ceux d'origine capverdienne.

Des statistiques indiquent des inégalités dans le domaine de l'emploi. Ainsi, les personnes nées à l'étranger restent plus touchées par le chômage que les personnes nées au Luxembourg. Il existe également une différence entre les ressortissants des pays tiers et les ressortissants communautaires, le taux de chômage des premiers étant plus élevé que celui des derniers.

Il semblerait qu'aucune étude approfondie au sujet de la situation des immigrés sur le marché de l'emploi n'ait été effectuée. L'ECRI a été informée que la discrimination et le racisme existent dans le domaine de l'emploi, notamment à l'encontre des Noirs.

Selon des informations obtenues par l'ECRI, dans les médias, l'origine ethnique ou l'expression linguistique d'une personne arrêtée est mentionnée.

Les représentants des communautés musulmanes ont indiqué à l'ECRI que les musulmans sont toujours en train de se défendre contre les stéréotypes et préjugés concernant le terrorisme et que les autorités restent passives à cet égard.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'évaluer le test de langue luxembourgeoise prévu pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de modifier la loi du 28 novembre 2006 afin de s'assurer qu'elle interdit la discrimination au motif de la nationalité, la langue et la couleur conformément à sa Recommandation de politique générale n°7. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de mener des campagnes d'information afin de faire connaître la loi du 28 novembre 2006 au public en général et aux groupes minoritaires en particulier.

L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de renforcer le CET en lui donnant le pouvoir d'ester en justice, en le dotant des moyens humains et financiers nécessaires, et en veillant à ce que les personnes ou organes auxquels il s'adresse aient l'obligation de lui répondre.*

L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'examiner la valeur ajoutée de chaque organe de lutte contre les discriminations existant afin d'éviter un chevauchement des compétences et d'assurer un maximum d'efficacité.

En ce qui concerne l'éducation, l'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures pour lutter contre le taux d'abandon scolaire élevé parmi les élèves étrangers.

Concernant les communautés musulmanes, l'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que celles se trouvant au nord du pays disposent d'un cimetière. Elle leur recommande également de s'assurer que les communautés musulmanes du Luxembourg disposent d'une mosquée répondant à tous les critères.

L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que soient clairement définis les critères relatifs à la mise en œuvre de l'article 342 du code pénal sur la mendicité en réunion. Elle leur recommande vivement de s'assurer que toute mesure prise par la police pour combattre la mendicité en réunion ne stigmatise pas et ne vise pas injustement les Roms. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de lutter contre toute discrimination des Roms par les gérants de campings.

L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que le Centre de rétention est doté d'un personnel suffisamment bien formé pour s'occuper de personnes retenues.*

L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'augmenter les ressources humaines et financières octroyées au Conseil national pour étrangers (CNE). L'ECRI recommande en outre aux autorités luxembourgeoises d'aider le CNE à accroître sa visibilité. Elle leur recommande de mettre à la disposition de ce conseil des locaux où il pourrait siéger décentement.*

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait au Luxembourg de ratifier dans les plus brefs délais le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.
2. L'ECRI se réjouit de la ratification par le Luxembourg du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, le 21 mars 2006. Ce protocole, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination raciale, est entré en vigueur au Grand-Duché le 1^{er} juillet 2006. Le Luxembourg n'a pas ratifié la Convention sur la cybercriminalité ou son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. Les autorités luxembourgeoises ont cependant informé l'ECRI que la ratification de ces instruments fait l'objet de l'élaboration d'un avant-projet de loi dont le dépôt est prévu pour début 2012.
3. *L'ECRI recommande au Luxembourg de ratifier la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques dans les plus brefs délais.*
4. Dans son troisième rapport, l'ECRI rappelait 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, et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
5. Le Luxembourg n'a pas encore ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le Grand-Duché n'a pas non plus ratifié la Convention européenne sur la nationalité. Il a cependant expliqué à l'ECRI que la ratification de la Convention européenne sur la nationalité implique une modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité. Cette loi n'étant entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2009, le Gouvernement luxembourgeois procédera à une évaluation de celle-ci au cours de l'an 2012. Suite à cette évaluation, il sera décidé d'une adaptation de la loi pour pallier d'éventuelles carences mises à jour par l'évaluation. Après une telle révision, la ratification de la Convention européenne sur la nationalité pourrait être envisagée. Le Luxembourg n'a ni signé ni ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Le Luxembourg n'a ni signé ni ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, ce que les autorités expliquent par l'existence d'incompatibilités entre la Convention et le droit communautaire.
6. *L'ECRI réitère sa recommandation au Luxembourg de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle recommande au Luxembourg de ratifier la Convention européenne sur la nationalité dès que possible. Elle recommande à nouveau au Luxembourg de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Elle recommande en outre au Grand-Duché de signer et de ratifier la*

Loi sur la nationalité luxembourgeoise

7. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait au Grand-Duché d'adopter, dans les plus brefs délais, le projet de loi sur la nationalité. Elle l'appelait à ce sujet à tenir compte de la Convention européenne sur la nationalité et de s'assurer que les ONG, les membres de la société civile ainsi que la population en général soient pleinement informés sur sa teneur, afin que les organes compétents pour la législation puissent prendre en considération leur opinion.
8. Une nouvelle loi sur la nationalité a été adoptée au Luxembourg le 23 octobre 2008 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. L'ECRI note avec intérêt que cette loi introduit le principe de la double nationalité. En effet, toute personne souhaitant acquérir la nationalité luxembourgeoise n'est plus obligée de répudier sa nationalité d'origine, à condition que la loi en vigueur dans son pays d'origine le permette. Les principales conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise sont: 1) une durée minimale de résidence effective et légale de 7 ans; 2) la réussite de l'épreuve de l'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, 3) la fréquentation obligatoire de trois cours d'instruction civique dont un doit obligatoirement porter sur les institutions luxembourgeoises et un sur les droits fondamentaux, et 4) l'absence d'une condamnation pénale privative de liberté supérieure à un an. Sont dispensées de se présenter à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et de participer aux cours d'instruction civique les personnes qui remplissent au moins une des conditions suivantes : 1) soit l'accomplissement pendant au moins sept années de leur scolarité au Luxembourg dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois ou de l'enseignement privé appliquant les programmes d'enseignement public luxembourgeois ; 2) soit une résidence légale, effective et ininterrompue au Luxembourg depuis le 31 décembre 1984.
9. L'ECRI a été informée que le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise est celui du niveau B1 (utilisateur indépendant – niveau seuil)² du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 (utilisateur élémentaire – intermédiaire ou de survie)³ du même cadre pour l'expression orale. Les candidats à la naturalisation, qui sont soumis à l'obligation de réussir le test, doivent : comprendre une personne qui parle luxembourgeois sur un sujet de la vie quotidienne (le travail, les activités de loisirs, la famille, les médias, etc.), et parler le luxembourgeois suffisamment pour pouvoir saluer quelqu'un, lui demander de ses nouvelles, pouvoir obtenir des renseignements simples, demander le chemin ou l'indiquer.
10. L'ECRI a été informée qu'un congé linguistique de 200 heures est octroyé pour apprendre le luxembourgeois. Ce congé permet aux étrangers travaillant sur le territoire luxembourgeois de suivre pendant leur horaire de travail des cours de langue afin d'apprendre ou de perfectionner leurs compétences linguistiques en luxembourgeois. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que bien que la participation à des cours de langue luxembourgeoise ne soit pas obligatoire pour les candidats à la nationalité luxembourgeoise, ceux-ci peuvent obtenir le remboursement partiel des frais d'inscription à ces cours. L'ECRI a

² Peut comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs, etc.

³ Peut communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Peut décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats.

également été informée que des mesures ont été prises pour que les enfants apprennent le luxembourgeois dès le plus jeune âge. L'ECRI note ces mesures prises pour faciliter la connaissance de la langue luxembourgeoise. Cependant, elle a reçu des informations selon lesquelles les immigrés (qui sont principalement d'origine italienne, portugaise, capverdienne ou proviennent des Balkans) ne parlent pas le luxembourgeois. De plus, on a informé l'ECRI que beaucoup de personnes ne demandent pas la nationalité luxembourgeoise à cause de la difficulté de ce test.⁴ Bien que les autorités luxembourgeoises aient indiqué que le test de langue a fait l'objet d'une évaluation, une nouvelle évaluation de ce test semble nécessaire pour s'assurer qu'il ne constitue pas une entrave à l'acquisition de la nationalité par les personnes qui souhaiteraient l'acquérir. Cela est d'autant plus important qu'il y a au Luxembourg, en plus du luxembourgeois, deux autres langues officielles qui sont largement utilisées (le français et l'allemand) et que les élèves doivent apprendre à l'école. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI qu'en 2010, le taux de réussite au test de langue a varié de 72 à 87 % et que le pourcentage moyen de réussite des 23 premières sessions d'épreuves, organisées pendant la période de décembre 2008 à mars 2011, est de 77 %. Les autorités luxembourgeoises ont en outre indiqué que le taux d'acceptation des demandes en acquisition ou en recouvrement de la nationalité luxembourgeoise pendant la période de 2009 à 2010 est de 99,72% et que ce taux élevé s'explique par le fait que les communes procèdent à un filtrage des dossiers. Les autorités ont précisé que les officiers de l'état civil ne peuvent acter les demandes que si les candidats à la nationalité luxembourgeoise remplissent toutes les conditions légales et produisent toutes les pièces exigées par le législateur. Si les conditions légales ne sont pas remplies ou si le dossier ne contient pas toutes les pièces requises, l'officier de l'état civil ne peut acter la demande. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'il incombe au ministère de la Justice de vérifier l'honorabilité des demandeurs.

11. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'évaluer de nouveau l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée, organisée dans le cadre de la procédure d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation.*

Dispositions en matière de droit pénal

12. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait 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. Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur le Luxembourg, a été adoptée la loi du 28 novembre 2006 portant 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 de la Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Cette loi abroge l'alinéa 5 de l'article 457 du code pénal qui contenait une clause générale selon laquelle l'interdiction de la discrimination ne s'appliquait pas aux différenciations

⁴Selon les statistiques du gouvernement, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2010, le ministère de la Justice a statué sur 8 322 demandes en acquisition ou en recouvrement de la nationalité et 8 299 ont fait l'objet d'une décision positive. Les autorités ont indiqué que les 23 personnes à qui l'on a refusé la nationalité avaient été condamnées à une peine d'emprisonnement d'une certaine gravité ou à la réclusion criminelle. Cependant, les autorités n'indiquent pas le pourcentage des personnes ayant reçu la nationalité luxembourgeoise ou l'ayant recouvré qui ont participé à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et aux cours d'instruction civique.

prévues ou découlant d'une autre disposition. L'ECRI se félicite de cette modification.

14. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait de nouveau aux autorités luxembourgeoises 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. L'ECRI réitérait en outre sa recommandation aux autorités luxembourgeoises d'incorporer dans le code pénal des dispositions interdisant la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme ainsi que le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités.
15. L'ECRI a été informée par les autorités luxembourgeoises qu'il n'existe pas dans le code pénal luxembourgeois de disposition permettant aux juges, lors de la détermination de la peine, de retenir comme circonstance aggravante la motivation raciste d'un crime ordinaire, sauf pour des cas de profanation de tombeaux, sépultures et cadavres.⁵ Le code pénal luxembourgeois ne contient pas non plus de disposition interdisant la création ou la direction d'un groupe qui promeut le racisme ainsi que le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités.
16. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait également aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que les actes racistes⁶ soient punis en application des dispositions pertinentes du code pénal. Elle lui recommandait à cet effet 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 recommandait 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.
17. Il semblerait qu'il existe peu de jurisprudence au Luxembourg en matière de crimes racistes ; à ce sujet les autorités luxembourgeoises considèrent que cela s'explique par la petite taille du pays et le peu de crimes racistes qui y sont commis. Tout en notant les informations des autorités luxembourgeoises, l'ECRI considère néanmoins qu'il conviendrait de faire une recherche pour établir les raisons de ce manque de jurisprudence en matière de crimes racistes au Luxembourg. Cela est d'autant plus important que le Centre pour l'égalité de traitement (CET)⁷ a informé l'ECRI qu'il a reçu 10 plaintes pour des actes racistes en 2010 et 6 en 2011, ce qui indique que les actes racistes existent au Luxembourg. D'ailleurs, selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), le racisme est mal sanctionné au Luxembourg ; en effet, entre 2006 et 2007 aucune sanction n'a été appliquée au Luxembourg lorsque des procédures ont été engagées. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que le CET mène des campagnes contre la discrimination ainsi que des campagnes d'information destinées aux victimes potentielles et à la Police Grand-Ducale. Cependant, les autorités n'ont pas fourni d'informations concernant les dates de ces campagnes, qui y a participé, et leur teneur.
18. L'ECRI a été informée qu'aucune campagne d'information destinée aux victimes d'actes racistes aussi bien qu'au corps judiciaire et à la police sur les dispositions pertinentes du code pénal n'a été menée depuis la publication de

⁵ Article 453 du code pénal.

⁶ On entend par racisme la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes

⁷ Voir « Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions » ci-dessous pour plus d'informations au sujet de cette institution.

son troisième rapport. Elle a également été informée qu'il existe peu de structures d'accueil pour les victimes de racisme leur permettant d'être informées de tous leurs choix.

19. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de faire des recherches afin d'établir les raisons du manque de jurisprudence au sujet de crimes racistes. Elle leur recommande en outre à nouveau de mener des campagnes d'information destinées aux victimes potentielles d'actes racistes sur les dispositions pertinentes du code pénal.*

Dispositions en matière de droit civil et administratif

20. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que l'article 3 de la loi du 27 juillet 1993 sur les étrangers soit mieux connu par les personnes concernées, telles que les victimes potentielles de discrimination et les acteurs judiciaires, afin qu'il soit mieux appliqué. Elle recommandait également d'adopter la loi de transposition de la directive 2000/78/CE et de la directive 2000/43/CE dans les plus brefs délais. L'ECRI considérait capital que tous les organes mandatés à cet effet puissent apporter leurs avis et recommandations concernant ce projet de loi.
21. L'ECRI note avec intérêt que les directives 2000/78/CE et 2000/43/CE ont été transposées dans le droit luxembourgeois par les lois du 28 et du 29 novembre 2006.
22. La loi du 27 juillet 1993 a été abrogée et remplacée par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. L'interdiction de la discrimination contenue dans l'article 3 de la loi du 27 juillet 1993 figure dans l'article 1^{er} de la loi du 28 novembre 2006.
23. L'ECRI note à cet égard que la loi du 28 novembre 2006 contient des dispositions générales concernant l'interdiction de la discrimination fondée, entre autres, sur la religion ou les convictions ou l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une race ou ethnique. Cette loi introduit, pour la première fois dans la législation luxembourgeoise, une différenciation entre la discrimination directe et indirecte. De plus, la notion de harcèlement est évoquée en tant que forme de discrimination. L'incitation à un comportement discriminatoire est également interdite. La loi du 28 novembre 2006 introduit en outre le principe du partage de la charge de la preuve. La loi s'applique à toute personne, tant publique que privée, physique ou morale, y compris les organismes publics en ce qui concerne l'emploi, la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'éducation et l'accès aux biens et services publics, y compris en matière de logement. L'article 3 de la loi dispose que les versements de toute nature effectués par les régimes publics ou assimilés, y compris les régimes publics de sécurité sociale ou de protection sociale ne tombent pas sous le champ d'application de celle-ci en ce qu'elle interdit toute discrimination fondée sur des critères autres que la race ou l'ethnie.
24. La loi du 28 novembre 2006 autorise certaines associations sans but lucratif à exercer devant une juridiction civile ou administrative, les droits reconnus à une victime de discrimination raciale. Ceci peut s'effectuer à deux titres : d'une part, sans se référer à un cas individuel de discrimination, une telle organisation peut exercer les droits reconnus à la victime d'une discrimination lorsque les intérêts collectifs qu'elle défend sont atteints, même s'il n'en résulte aucun préjudice matériel ou moral pour elle. D'autre part, elle peut exercer ces droits dans le cas où les victimes d'un fait discriminatoire sont considérées individuellement, à condition qu'elles donnent un consentement explicite à l'intervention juridique de l'organisation.

25. Quelques lacunes dans la loi du 28 novembre 2006 restent à combler. Ainsi, cette loi ne couvre pas la nationalité, la langue et la couleur, comme le préconise la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Cependant, il est à noter que l'article 454 du code pénal interdit la discrimination au motif de la couleur de la peau et de la nationalité. Cette lacune n'est que partiellement comblée, étant donné que la discrimination au motif de la langue n'est pas interdite. L'ECRI a en outre été informée qu'aucune affaire n'a été portée devant la justice relativement à cette loi, bien qu'elle soit entrée en vigueur depuis 2006.
26. La loi du 29 novembre 2006 transpose les directives 2000/78/CE et 2000/43/CE dans la législation régissant le statut des fonctionnaires. Cette loi énonce une interdiction générale des différentes formes de discrimination telles que définies par la loi du 28 novembre 2006 pour le service public. L'ECRI note avec intérêt que la loi du 29 novembre prévoit des mesures positives. En effet, cette loi dispose que le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la religion, la race ou l'origine ethnique, pour assurer la pleine égalité dans la pratique. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que le CET mène des campagnes contre la discrimination ainsi que des campagnes d'information destinées aux victimes potentielles et à la Police Grand-Ducale.
27. Bien que l'ECRI ait été informée du fait que des campagnes d'information pour faire connaître les lois du 28 et du 29 novembre 2006 ont été menées, il semblerait que davantage de mesures pour les porter à la connaissance des victimes éventuelles de discrimination raciale soient nécessaires.
28. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de modifier la loi du 28 novembre 2006 afin de s'assurer qu'elle interdit la discrimination au motif de la nationalité, la langue et la couleur conformément à sa Recommandation de politique générale n°7. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de mener des campagnes d'information afin de faire connaître la loi du 28 novembre 2006 au public en général et aux groupes vulnérables en particulier.*
29. Dans son troisième rapport, l'ECRI encourageait les autorités luxembourgeoises à 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.
30. En vertu de la loi du 19 décembre 2008 portant modification de la loi électorale, les délais d'inscription sur les listes électorales pour des non-ressortissants du Luxembourg ont été sensiblement prolongés. Si pour les élections communales les inscriptions étaient auparavant clôturées 18 mois avant le scrutin, les inscriptions seront désormais possibles jusqu'au douzième vendredi avant le jour des élections. L'ECRI se félicite donc de la prise en compte de sa recommandation. La durée de résidence au Luxembourg requise en vue de la participation aux élections européennes a de plus été abaissée de 5 à 2 ans. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) a coordonné, en 2010 et jusqu'au 14 juillet 2011, une campagne de sensibilisation afin d'inciter les étrangers à s'inscrire sur les listes électorales en vue des élections communales du 9 octobre 2011.
31. L'ECRI note avec intérêt qu'un projet de loi voté le 27 janvier 2011 ouvre désormais l'accès aux mandats communaux à tous les étrangers

(communautaires et extracommunautaires), y compris pour les fonctions de Bourgmestre et Echevin⁸ (le collège des bourgmestre et échevins étant l'organe exécutif de la commune, sauf en ce qui concerne les lois et règlements de police dont l'exécution appartient au bourgmestre seul). Pour pouvoir prétendre à son éligibilité, le candidat doit : 1) résider au Luxembourg depuis au moins 5 ans ; 2) habiter la commune depuis 6 mois ; et 3) maîtriser le luxembourgeois pour les fonctions de Bourgmestre. Cependant, les conseillers peuvent débattre en français ou en allemand. L'ECRI se réjouit donc de la mise en œuvre de sa recommandation.

Formation des membres du corps judiciaire

32. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités luxembourgeoises 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.
33. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que la formation des magistrats, au cours de laquelle la discrimination raciale est traitée, est assez complète et qu'ils sont formés à l'Ecole nationale de la magistrature, à Bordeaux, en France. Les autorités ont également indiqué que les droits de l'homme sont enseignés aux jeunes juristes. Elles ont en outre précisé que les membres du corps judiciaire ont la possibilité d'approfondir leurs connaissances des questions relatives à la discrimination raciale lors de leur formation continue qui comprend également des modules consacrés à ce sujet.

Organes de lutte contre la discrimination raciale et autres institutions

- Centre pour l'égalité de traitement (CET)

34. Le CET a été créé en 2008, en vertu de la loi du 28 novembre 2006 susmentionnée⁹. Le CET exerce ses missions en toute indépendance et a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap ou l'âge. Il est habilité à apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination en mettant à leur disposition un service de conseil et d'orientation. Il se compose de 5 membres dont un président, qui sont nommés pour un mandat de 5 ans. Son secrétariat est doté de deux personnes dont une secrétaire.
35. Pour réaliser sa mission, le CET peut mener des études, émettre des avis et des recommandations. Une fois par an, il remet au gouvernement et au Parlement un rapport d'activités. Jusqu'à présent, le CET a émis deux avis portant sur des projets législatifs. Une fois il a été sollicité pour formuler son avis sur un projet relatif à la modification de l'âge légal du mariage, une fois il s'est autosaisi pour se prononcer sur un projet relatif à l'égalité hommes-femmes.
36. Le CET organise également des conférences et des débats dans le but de sensibiliser le public. Par exemple, en mai 2009, en vue des élections législatives, un débat avec les représentants de tous les partis politiques sur leurs programmes dans le domaine de la lutte contre les discriminations a été organisé.

⁸ Un échevin est un adjoint au Bourgmestre.

⁹ Voir « Dispositions en matière de droit civil et administratif » ci-dessus.

37. Tout en saluant la création de cet organe, l'ECRI note que certaines lacunes dans son mandat restent à combler. Ainsi, le CET a informé l'ECRI qu'il ne pouvait pas ester en justice. Le CET a également indiqué vouloir plus de pouvoirs, étant donné que ceux à qui il s'adresse à la suite d'une plainte (par exemple des entreprises ou des ministères) ne sont pas contraints de lui répondre, ce qui réduit considérablement sa capacité à répondre aux plaintes. La nationalité n'est pas l'un des motifs couverts par le CET alors qu'environ 40% des personnes vivant au Luxembourg sont des étrangers. Le CET a indiqué à l'ECRI que ses locaux se trouvent dans un immeuble difficile à trouver et que par conséquent cet organe souffre d'un manque de visibilité. A ce sujet, les autorités ont informé l'ECRI que le CET se trouve dans les mêmes locaux que d'autres services d'intérêt public. Les autorités considèrent que le CET est facile et pratique à trouver puisqu'il se trouve près de la Gare de Luxembourg. Un autre problème auquel le CET doit faire face est le fait que son budget a été réduit par les autorités. En outre, les autorités décident seules du budget annuel de cet organisme. Le CET a enfin indiqué ne pas être encore bien connu du public. L'ECRI note, cependant, que d'une manière générale, l'activité du CET en matière de traitement des plaintes relatives aux discriminations a été évaluée comme positive par la FRA.

38. *L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de renforcer le Centre pour l'égalité de traitement en lui donnant le pouvoir d'ester en justice, en le dotant des moyens humains et financiers nécessaires, et en veillant à ce que les personnes ou organes auxquels il s'adresse aient l'obligation de lui répondre. L'ECRI recommande également aux autorités luxembourgeoises d'ajouter la nationalité aux motifs pour lesquels on peut s'adresser au Centre pour l'égalité de traitement. Elle leur recommande en outre de s'inspirer de sa Recommandation de politique n°2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national pour toutes mesures prises pour renforcer le Centre pour l'égalité de traitement.*

- **Médiateur (Ombudsman)**

39. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités luxembourgeoises 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. L'ECRI recommandait également aux autorités luxembourgeoises 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.

40. Le Médiateur a informé l'ECRI que par an, 15 000 personnes s'adressent à lui pour avoir, entre autres, des informations et des conseils. La moitié de ces personnes sont des étrangers, à savoir des frontaliers ou des immigrés qui travaillent au Luxembourg. Le Médiateur a en outre indiqué recevoir environ 1000 réclamations par an, dont la grande majorité concerne des litiges avec les autorités, les questions de discrimination n'étant pas très fréquentes. Il a également indiqué qu'en général, les recommandations qu'il fait concernant les droits des étrangers sont bien suivies et que dans 95% des cas, les autorités réagissent et corrigent la situation.¹⁰ Selon le Médiateur, les problèmes qui se posent concernent les lenteurs administratives qui ont des conséquences surtout pour les étrangers. En 2010 en particulier, plusieurs affaires relatives à

¹⁰ Il y a des cas dans lesquels les autorités n'ont pas donné suite aux demandes du Médiateur, tels que le refus du prolongement du statut de tolérance à un groupe de demandeurs d'asile déboutés en provenance du Kosovo. Voir Médiateur, Rapport d'activités du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009, p. 23.

l'octroi d'autorisations de travail aux ressortissants de pays tiers ont été rapportées au Médiateur, au sujet desquelles il est intervenu en demandant aux autorités concernées de clarifier la manière dont la législation est appliquée.

41. L'ECRI note avec intérêt que depuis une loi d'avril 2010, le Médiateur peut se rendre dans des lieux de détention pour en effectuer le contrôle. Il s'est notamment rendu une fois au Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière qui était situé dans le Centre pénitentiaire de Luxembourg à Schrassig; il a informé l'ECRI qu'il n'était pas satisfait des conditions qui y régnaient. Ce centre de séjour provisoire est à présent fermé¹¹. Le Médiateur a indiqué à l'ECRI avoir été saisi d'une affaire de violence policière envers un Africain. L'enquête est en cours, et le Médiateur a informé l'ECRI qu'il a insisté pour que l'affaire soit clarifiée.
42. En ce qui concerne les ressources allouées au Médiateur, celui-ci a indiqué qu'il était doté d'un personnel de 6 personnes qui travaillent dans la médiation traditionnelle. Il faut noter cependant que le travail de cet organe repose essentiellement sur le Médiateur lui-même dont les qualités personnelles revêtent une importance capitale.

- ***Commission consultative des droits de l'homme (CCDH)***

43. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) dispose de suffisamment de moyens pour continuer à produire un travail de haute qualité. L'ECRI considérait en outre qu'elles devaient consulter cette commission plus souvent et prendre ses avis en compte, entre autres, lorsqu'elles établissent des politiques concernant les minorités ethniques et les étrangers.
44. La loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des droits de l'homme au Grand-Duché de Luxembourg a doté la CCDH d'un statut légal, lui conférant ainsi le même rang formel que d'autres organes de défense des droits fondamentaux des citoyens tels que le Médiateur. Cette loi dispose que la CCDH exerce ses fonctions en toute indépendance et qu'elle est composée de personnes indépendantes. La durée des mandats de ses membres est portée de 3 à 5 ans, ce qui est susceptible de faciliter la continuité du travail de cet organe. En ce qui est de ses missions, le texte insiste sur la possibilité de la CCDH de prendre des initiatives en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme, ce qui semble lui conférer une plus grande autonomie qu'auparavant. Il est également appelé à faciliter la collaboration entre différentes institutions nationales et internationales en matière de défense des droits de l'homme. En particulier, un délégué du gouvernement, le Médiateur, le président de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (l'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant), le président de la Commission nationale pour la protection des données et le président du Collège du CET sont invités à assister aux séances plénières de la CCDH avec voix consultative. L'ECRI note donc avec intérêt que les autorités luxembourgeoises ont pris des mesures pour renforcer la CCDH. En ce qui concerne les ressources allouées à la CCDH, l'ECRI considère que celles-ci peuvent être sensiblement augmentées, étant donné que dans son rapport annuel de 2010, cet organe indique que durant cette année-là, son budget pour frais de fonctionnement s'élevait à 12 500 euros, ce qui paraît dérisoire.

¹¹ Pour plus d'informations à ce sujet, voir « Accueil et statut des non-ressortissants » ci-dessous.

45. Concernant la fréquence des saisines de la CCDH par le gouvernement, l'ECRI constate des progrès depuis la publication de son troisième rapport. Ainsi, si entre 2003 et 2007, la CCDH n'a été saisie qu'une seule fois par le gouvernement, celui-ci l'a sollicité trois fois en 2008 et quatre fois en 2009. En même temps, il semble cependant que le nombre accru de sollicitations de la CCDH ne va pas forcément de pair avec une plus grande disposition des autorités à prêter attention aux recommandations de cet organe. Seul un des avis émis en 2008 et en 2009 avait trait aux étrangers et la discrimination. Il fut formulé sur le projet de loi portant sur la libre circulation et l'immigration¹². Les critiques que la CCDH a fait valoir à ce sujet n'ont pourtant pas été prises en compte dans la version finale de la loi. En revanche, quelques modifications au projet de loi de transposition des directives portant sur la discrimination ont été apportées conformément à l'avis de la CCDH.

- **Conseil national pour étrangers (CNE)**

46. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que le Conseil national pour étrangers (CNE) dispose de suffisamment de moyens humains et matériels pour mener à bien sa tâche. Elle leur recommandait en outre de veiller à ce que le mode de fonctionnement de cet organe lui permette de mettre en œuvre ses projets. L'ECRI recommandait également aux autorités luxembourgeoises de consulter cette institution lorsqu'elles conçoivent des politiques concernant les étrangers.

47. Le CNE a pour mission première de donner des avis au gouvernement lorsqu'il est saisi. La loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers modifie la composition du CNE. Ainsi, le nombre de représentants des étrangers est passé de 15 à 23 (y compris un représentant des réfugiés) dont 7 sont représentants de pays tiers. Le nombre total des membres s'élève désormais à 34. Il n'existe donc plus de parité entre les membres luxembourgeois et étrangers, ce qui, selon le CNE, risque de changer la caractéristique des débats. Les autorités ont informé l'ECRI que la nouvelle composition du CNE n'était pas encore entrée en vigueur au jour du 14 septembre 2011, étant donné que le projet de règlement grand ducal portant détermination des modalités de désignation des représentations du CNE, ainsi que la répartition par nationalité, a été soumis le 12 mai 2011 pour avis au Conseil d'Etat et que l'on demeure actuellement dans l'attente dudit avis. Le mandat de ses membres est passé de 3 à 5 ans. Les autorités ont indiqué à ce sujet que cette prolongation vise à assurer une visibilité accrue du CNE, ainsi que la continuité de son fonctionnement. L'autonomie du CNE est augmentée par la loi du 16 décembre 2008 dans la mesure où son président est désormais élu à la majorité par ses membres, contrairement à l'ancienne pratique selon laquelle c'était le commissaire aux étrangers du gouvernement qui était automatiquement désigné comme président. Le CNE a informé l'ECRI qu'il sera assisté par l'OLAI. Le CNE a indiqué avoir besoin de moyens administratifs assurés, de moyens logistiques, car il n'a pas de locaux et de moyens financiers pour ses différentes activités. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué à ce sujet, que les locaux de l'OLAI sont gratuitement mis à disposition du CNE afin qu'il puisse y tenir ses réunions, et qu'un fonctionnaire de l'OLAI assume les fonctions de secrétaire du CNE. Les autorités ont également indiqué que sur demande dûment motivée et justifiée, le CNE se voit allouer des budgets spécifiques par l'OLAI. Le CNE a également indiqué à l'ECRI qu'il pâtit de son manque de visibilité.

¹² Voir « Accueil et statut des non-ressortissants » pour plus d'informations au sujet de cette loi.

48. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités luxembourgeoises d'augmenter les ressources humaines et financières octroyées au Conseil national pour étrangers. L'ECRI recommande en outre aux autorités luxembourgeoises d'aider le Conseil national pour étrangers à accroître sa visibilité. Elle leur recommande de mettre à la disposition de ce conseil ses propres locaux où il pourrait siéger déceimment.*
49. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités du Grand-Duché de mieux faire connaître la compétence de la Commission spéciale permanente contre la discrimination raciale, qui fait partie du CNE, 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 recommandait en outre de s'assurer que cet organe dispose de suffisamment de ressources humaines et matérielles pour pouvoir effectuer son travail efficacement.
50. La Commission permanente spéciale contre la discrimination raciale est un organe du CNE. Il semblerait qu'aucune mesure n'a été prise pour mieux faire connaître sa compétence pour recevoir des plaintes en vertu de l'article 14 paragraphe 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination. L'ECRI rappelle que cet article prévoit que tout Etat partie qui fait une déclaration conformément au paragraphe 1 peut créer ou désigner un organisme dans le cadre de son ordre juridique national qui aura compétence pour recevoir et examiner les pétitions émanant de personnes ou de groupes de personnes relevant de la juridiction dudit Etat qui se plaignent d'être victimes d'une violation de l'un quelconque des droits énoncés dans la Convention et qui ont épuisé les autres recours locaux disponibles. La tâche de la Commission permanente spéciale contre la discrimination raciale dans la lutte contre ce phénomène au Luxembourg est donc importante. Il semblerait que cette commission souffre du même manque de moyens et de visibilité que le CNE.
51. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures pour que la compétence de la Commission permanente spéciale contre la discrimination raciale à recevoir des plaintes en vertu de l'article 14 paragraphe 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination soit mieux connue des victimes éventuelles de discrimination raciale. De plus, l'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de faire en sorte que la Commission ait une visibilité accrue et qu'elle dispose des moyens humains et financiers nécessaires pour mener à bien sa tâche.*

- **Office luxembourgeoise de l'accueil et de l'intégration (OLAI)**

52. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, l'OLAI a été instauré par la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers. Il se trouve sous la tutelle du Ministère de la Famille et de l'Intégration. Sa mission consiste à organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants et à faciliter leur intégration par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration. L'Office collabore et entretient d'étroites relations avec les ministères concernés par le biais du comité interministériel à l'intégration. L'OLAI est également chargé d'apporter de l'aide sociale aux étrangers n'ayant pas droit aux aides et allocations existantes. La lutte contre les discriminations est une tâche centrale de l'OLAI, conformément à la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers. Cependant, cette loi ne précise ni les formes concrètes des discriminations auxquelles doit s'adresser l'activité de l'OLAI ni les compétences précises qui lui sont conférées dans ce domaine. L'OLAI a informé l'ECRI qu'il avait l'intention d'initier, en septembre

2011, un contrat facultatif d'accueil et d'intégration ouvert à tous les étrangers, qu'ils soient de l'Union européenne ou d'états tiers. Ce contrat comprend des cours de luxembourgeois, de français ou d'allemand adaptés à la demande des personnes, qui coûteront 5 ou 10 euros et des cours d'instruction civique. Les cours d'instruction civique incluront des volets sur l'histoire, les coutumes et le fonctionnement des institutions luxembourgeoises. L'OLAI a indiqué qu'aucun examen n'est proposé à la fin du cours d'instruction civique, mais qu'il y en a un à la fin du cours de luxembourgeois. Les autorités luxembourgeoises ont précisé à l'ECRI que ce contrat d'intégration comprend également une journée d'orientation fournissant aux candidats signataires des informations pratiques sur la vie sociétale au Luxembourg.

53. L'OLAI a informé l'ECRI qu'un plan d'action national qui vise l'intégration et la lutte contre les discriminations de 2010 à 2014 a été créé. Selon l'OLAI, des actions et des projets ont été mis en place et exécutés dans le cadre de ce plan. Les priorités pour 2011 ont été identifiées et des informations ont été demandées pour celles de 2012. Les autorités ont informé l'ECRI que le Conseil économique et social a été saisi par le Premier Ministre pour effectuer le suivi et l'évaluation de ce plan. L'ECRI ne sait pas dans quelle mesure le public est informé des activités de l'OLAI dans le domaine de la lutte contre les discriminations. L'OLAI a assuré travailler en complémentarité avec le CET. Par ailleurs, il a mené une campagne de sensibilisation en matière de discrimination dans le cadre de la Journée de la diversité en novembre 2009 et une nouvelle fois en octobre 2010. L'ECRI note cependant que la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers ne précise pas quelles sont les discriminations contre lesquelles l'OLAI est censé lutter. A ce sujet, les autorités luxembourgeoises ont expliqué que par l'extension des compétences aux motifs de discrimination prévus par la loi sur l'égalité de traitement du 28 novembre 2006, la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers a créé une base légale couvrant désormais tous les champs d'actions de l'OLAI en la matière, à savoir, entre autres, l'origine ethnique ou raciale, la religion ou les convictions. Cependant, l'ECRI note que cet organe ne lutte pas contre la discrimination basée sur la nationalité.

54. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures pour clarifier le rôle de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration dans la lutte contre les discriminations au Luxembourg. De plus, elle leur recommande de s'assurer que le rôle de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration dans la lutte contre les discriminations soit connu du public.*

- ***Evaluation globale***

55. L'ECRI considère que la création, par les autorités luxembourgeoises, des organes de lutte contre les discriminations susmentionnés démontre une volonté de leur part de créer des mécanismes de lutte, entre autres, contre la discrimination raciale. Cependant, la prolifération de ces organes pose le problème de la répartition de compétences entre eux. L'ECRI a constaté que certains de ces organes déployaient une activité importante alors que d'autres restaient peu actifs et méconnus. Leurs moyens et leurs mandats devraient être harmonisés.
56. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'examiner la valeur ajoutée de chaque organe de lutte contre les discriminations existant afin d'éviter un chevauchement des compétences et d'assurer un maximum d'efficacité.*

II. Discrimination dans divers domaines

Education

57. Dans son troisième rapport, l'ECRI appelait les autorités luxembourgeoises 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. L'ECRI recommandait également 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 leur recommandait par ailleurs 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. L'ECRI réitérait également sa recommandation aux autorités du Grand-Duché de Luxembourg de s'assurer que les manuels scolaires luxembourgeois reflètent mieux la diversité de ce pays. Elle les appelait en outre à mettre en œuvre une politique visant à promouvoir le respect de la diversité dans les écoles.
58. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que le cours en droits de l'homme que reçoivent les enseignants, qui est à présent un cours optionnel, sera obligatoire. Cependant, la CCDH a informé l'ECRI qu'une formation sérieuse en matière de droits de l'homme et d'éducation aux droits de l'homme n'est pas offerte aux futurs enseignants du post-primaire dans le cadre de leur formation initiale. Tout en notant cette mesure, l'ECRI ne sait cependant pas si les questions relatives au racisme et à la discrimination raciale seront incluses dans ce cours, ce qui devrait être le cas.
59. Les autorités luxembourgeoises ont de plus informé l'ECRI que l'éducation aux valeurs prévue dans la loi du 25 juillet 2005 portant création d'un lycée-pilote n'a pas été étendue à toutes les écoles du pays.
60. L'ECRI note avec intérêt les informations des autorités luxembourgeoises selon lesquelles la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental reprend l'article 42 de la loi portant organisation des lycées et lycées technique, qui prévoit de sanctionner par un renvoi définitif toute personne incitant à la haine raciale, à la xénophobie et à l'intolérance religieuse.
61. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que depuis le troisième rapport, de nouveaux manuels ont été élaborés pour les branches d'éducation civique et sociale. Ces manuels contiennent des chapitres sur des sujets tels que vivre ensemble. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'elles essaient de refléter la diversité de la société luxembourgeoise dans ces manuels scolaires.
62. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités luxembourgeoises 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 considérait à ce sujet que toutes les mesures prises à cette fin devaient avoir force de loi afin qu'elles soient applicables sur tout le territoire.
63. De nouvelles mesures ont été prises pour assurer l'accueil des nouveaux arrivants. Ainsi, la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental dispose que chaque élève qui intègre le premier cycle de la scolarité et ne maîtrise pas suffisamment le luxembourgeois ou bien qui intègre l'un des trois cycles suivants en ne maîtrisant pas suffisamment l'allemand ou le français a le droit de suivre des cours d'accueil. Les autorités

luxembourgeoises ont cependant informé l'ECRI que c'est au niveau des classes d'accueil qu'il y a le plus fort taux d'abandons. D'après les autorités luxembourgeoises, dans les classes d'insertion, le taux de réussite est le même. Elles ont en outre indiqué qu'elles vont publier un manuel d'apprentissage du luxembourgeois comme langue étrangère pour les enfants de plus de 12 ans.

64. Une autre mesure prise par les autorités luxembourgeoises est la création d'un statut officiel pour les médiateurs interculturels, par la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental. Les médiateurs interculturels sont des ressortissants étrangers embauchés en tant que salariés ou employés de l'Etat chargés de promouvoir l'insertion des élèves étrangers. Ces médiateurs ne travaillent cependant que dans l'enseignement primaire.
65. Malgré les mesures susmentionnées, des sources indiquent que 18,6% d'élèves étrangers seulement intègrent la filière secondaire classique, tandis ce qu'ils représentent 42,5% d'élèves dans l'enseignement technique. En outre, le taux d'abandon de l'école est particulièrement élevé parmi des élèves étrangers, notamment ceux d'origine capverdienne.
66. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre le taux d'abandon scolaire élevé parmi les élèves étrangers.*

Emploi

67. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités luxembourgeoises 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 leur recommandait 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.
68. La loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration a changé le système d'octroi des permis de travail aux étrangers en introduisant de nouvelles catégories de permis. De plus, l'ECRI note avec intérêt que les autorisations de séjour et de travail se trouvent désormais réunies dans un seul titre, ce qui simplifie les démarches administratives. Le titre de séjour pour travailleur salarié est procuré pour une durée maximale d'un an et ne vaut que pour un seul secteur et une seule profession. Il peut être renouvelé une première fois pour deux ans, les restrictions en matière d'emploi étant maintenues. A partir du deuxième renouvellement, qui prolonge la durée de validité du titre de trois ans, la personne peut accéder à toute profession dans tout secteur. Les différentes catégories des permis de travail (A, B et C) ont été supprimées. De plus, il n'est plus demandé de garantie bancaire. En outre, c'est le travailleur lui-même qui fait désormais la demande de permis de travail et non plus l'employeur. Dès la première autorisation de séjour en tant que travailleur salarié (durée d'un an), le changement de l'employeur est possible. Dès le premier renouvellement, la durée de l'autorisation de séjour est augmentée à deux ans, et dès le deuxième renouvellement à 3 ans sans restrictions. L'ECRI se félicite donc de ces mesures qui ont assoupli le système d'octroi de permis de travail aux étrangers non-communautaires. L'ECRI a en outre été informée que dans son application, la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration semble correcte.

69. L'ECRI rappelle qu'avec l'adoption des lois du 28 et du 29 novembre 2006 examinées ci-dessus¹³, l'interdiction de la discrimination dans le domaine de l'emploi est explicitement inscrite dans le droit civil et administratif luxembourgeois. Par ailleurs, la loi du 28 novembre 2006 dispose qu'est à considérer comme nulle et non avenue toute disposition figurant dans un contrat de travail, une convention ou un règlement intérieur d'une organisation, qui contredit le principe de la non-discrimination. De façon similaire, un licenciement peut être annulé s'il est le résultat d'une discrimination. L'ECRI note cependant que la législation en matière de discrimination dans l'emploi est encore peu appliquée, notamment en raison du manque de familiarité des juristes avec la loi. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que l'OLAI a organisé, depuis 2006, des formations et réunions de sensibilisation régulières notamment avec le Jeune Barreau du Luxembourg. Selon les autorités luxembourgeoises, en 2006, une première formation a eu lieu en collaboration avec l'Académie européenne de droit de Trèves pour former une vingtaine de juristes à la thématique. De plus, en 2007, une conférence organisée par l'association du Jeune Barreau a été soutenue dans le cadre des activités cofinancées par l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous. Cependant, les autorités luxembourgeoises n'ont pas donné d'autres informations sur des formations plus récentes qu'auraient reçus les juristes luxembourgeois sur les questions de la discrimination dans l'emploi.
70. Des statistiques indiquent des inégalités dans le domaine de l'emploi. Ainsi, les personnes nées à l'étranger restent plus touchées par le chômage que les personnes nées au Luxembourg. En 2009, le taux de chômage des premiers était-il égal à 4,4%, celui des derniers à 1,8%. Il existe également une différence entre les ressortissants des pays tiers et les ressortissants communautaires, le taux de chômage des premiers étant plus élevé (13,3% en 2009) que celui des derniers (3,1% en 2009).¹⁴
71. Il semblerait qu'aucune étude approfondie au sujet de la situation des immigrés sur le marché de l'emploi n'ait été effectuée. Cette étude serait nécessaire, étant donné que l'ECRI a été informée que la discrimination et le racisme existent dans le domaine de l'emploi, notamment à l'encontre des Noirs. De plus, l'ECRI n'a aucune information sur les mesures qui auraient été prises par les autorités luxembourgeoises pour établir une politique claire et continue visant à assurer aux immigrés une meilleure intégration dans le marché du travail.

Logement

72. Dans son troisième rapport, l'ECRI rappelait aux autorités luxembourgeoises l'urgence de trouver des solutions aux problèmes de logement auxquels sont confrontés les groupes minoritaires. Elle soulignait l'importance d'une prise de conscience de cette question par les ministères concernés ainsi que d'une coopération intra-gouvernementale à ce sujet. L'ECRI réitérait 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.
73. Selon des études menées sur l'exclusion sociale liée au logement, on trouve selon la nationalité, une surreprésentation des ressortissants hors UE. L'ECRI note que Caritas a publié deux brochures intitulées « Louer sans discriminer » dont l'objectif est de donner des informations pratiques pour aider les agents

¹³ Voir « Dispositions en matière de droit civil et administratif ».

¹⁴ CEPS/INSTEAD, Complementary Data Collection, Annex 1, p. 4.

immobiliers et les propriétaires à lutter contre la discrimination dans le logement. De plus, les agences immobilières ont élaboré une charte dans laquelle se trouve un point sur la discrimination.

74. L'ECRI a été informée que les prix du logement au Luxembourg demeurent un obstacle majeur pour de nombreuses personnes. L'OLAI intervient pour pallier cette situation en gérant quelques structures d'accueil pour des personnes ayant obtenu le statut de réfugié, des immigrés ainsi que des sans abri étrangers. En outre, l'Etat accorde, par le biais du ministère du Logement, une garantie appelée « Crédit-taudis » destinée à faciliter l'accès à la propriété pour les familles nombreuses (trois enfants et plus) qui ne peuvent pas fournir des garanties propres suffisantes pour obtenir le crédit hypothécaire nécessaire à l'acquisition d'un logement convenant aux besoins de ces familles.

Administration de la justice

75. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités luxembourgeoises de voter dans les plus brefs délais la loi prévoyant des services d'interprétation pour les victimes et les auteurs présumés d'un crime.
76. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que les victimes et les auteurs présumés d'un crime ont le droit d'avoir un interprète lorsqu'ils sont à un poste de police.

III. Violence raciste

77. Peu de données existent sur les violences racistes au Luxembourg. Très peu d'actes de violence raciste y sont enregistrés. Ainsi, onze plaintes au sujet de la violence à l'encontre de personnes ont été déposées auprès de la police entre le 1^{er} octobre 2009 et le 30 juin 2010. Le CET n'a quant à lui reçu aucune requête concernant la violence raciste. De plus, pour les années 2008 et 2009, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a classé le Luxembourg dans le groupe de pays dont la qualité des mécanismes de collecte des données officielles de la justice pénale sur les crimes et la violence raciste est limitée. Les signalements de procédures d'enquête et de poursuites judiciaires seraient ainsi rares ; des informations détaillées sont souvent disponibles uniquement sur demande. De plus, au Luxembourg en particulier ne sont recensées que des infractions relevant de la discrimination en général.
78. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de collecter des données sur les violences racistes qu'il pourrait y avoir au Luxembourg. Elle leur recommande de mener des campagnes visant à encourager les victimes de ce genre d'actes à porter plainte.*

IV. Racisme dans le discours public

- Médias

79. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités luxembourgeoises 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'appelait en outre à assurer une application plus active de la législation relative à la discrimination au monde journalistique, quand cela s'avère nécessaire
80. L'ECRI note avec intérêt que le 28 mars 2006, le Conseil de Presse luxembourgeois a adopté un Code de déontologie dans lequel il est inscrit que la presse s'engage à éviter et à s'opposer à toute discrimination pour des

raisons de sexe, de race, de nationalité, de langue, de religion, d'idéologie, d'ethnie, de culture, de classe ou de convictions, tout en assurant le respect des droits fondamentaux de la personne humaine. L'ECRI note avec inquiétude les informations selon lesquelles dans les médias, l'origine ethnique ou l'expression linguistique d'une personne arrêtée est trop souvent mentionnée. Elle n'a pas d'informations sur les mesures prises pour arrêter cette pratique.

81. L'ECRI n'a pas d'informations concernant toute formation aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale que recevraient les journalistes. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI qu'afin de sensibiliser davantage la presse sur le rôle clé qu'elle joue dans la formation de la perception publique des étrangers et, par conséquent, de leur processus d'intégration, un atelier intitulé « S'écouter et agir avec et dans la presse » a été organisé en collaboration avec le Conseil de Presse dans le cadre de la Conférence nationale pour l'intégration ; plus de 200 personnes du monde associatif et politique se sont retrouvées lors de cette conférence pour discuter de sujets en relation avec les étrangers au Luxembourg. Cependant, bien que cet atelier soit une bonne initiative, l'ECRI considère que davantage de mesures sont nécessaires pour faciliter une formation approfondie pour les journalistes aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale. D'ailleurs, il ne semble pas que la législation relative au racisme a été appliquée de manière plus active au monde journalistique depuis le troisième rapport de l'ECRI.
82. *L'ECRI encourage les autorités luxembourgeoises à rendre les médias conscients, sans porter atteinte à leur indépendance éditoriale, de la nécessité de veiller à ce que leurs informations ne contribuent pas à générer une atmosphère d'hostilité envers les membres des minorités ethniques. Elle leur recommande également de soutenir toute initiative prise par les médias dans ce domaine et de leur offrir les moyens nécessaires pour assurer une formation initiale et continue aux droits de l'homme en général, et aux questions relatives au racisme, en particulier. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités luxembourgeoises de tout mettre en œuvre pour poursuivre et sanctionner les membres des médias qui commettent des actes d'incitation à la haine raciale.*

- **Internet**

83. L'ECRI a été informée que l'on trouve du racisme sur internet au Luxembourg. Ainsi, en 2010, 22 cas de racisme ou d'antisémitisme ont été relevés sur la toile et 6 ont été signalés à la police grand-ducale. L'ECRI ne sait pas quelle suite y a été donnée. L'ECRI note qu'en mars 2010, le CET¹⁵ a organisé une table ronde ayant pour thème : « Combattre les contenus racistes sur Internet ». Cette table ronde est le genre de bonnes initiatives que les autorités devraient soutenir et encourager.

- **Le public en général**

84. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait 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.
85. L'ECRI a été informée par la société civile qu'il n'existe pas de racisme ouvert au Luxembourg, mais que celui-ci est plutôt latent et n'est exprimé ouvertement que sur des forums de discussion sur internet. La société civile a en outre indiqué à l'ECRI qu'il y a un ressentiment envers les Portugais, les personnes

¹⁵ Pour plus d'informations sur cet organe, voir « Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions ».

issues des Balkans, les Cap-Verdiens et les frontaliers. On a expliqué à l'ECRI qu'il n'y avait pas assez de contacts réguliers entre les personnes d'origines différentes.

- **Discours politique**

86. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait 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.
87. L'ECRI a été informée qu'il n'y a pas de discours de haine au Luxembourg de la part d'hommes politiques. L'ECRI a été cependant informée de l'existence au Luxembourg d'un homme politique aux idées racistes qui s'est présenté aux élections nationales sans succès puisqu'il n'a récolté que 0,5% des voix. Cette personne avait un site internet et publie des dépliants qu'il distribue. L'ECRI se réjouit de l'information selon laquelle l'Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI) a porté plainte contre son site et a obtenu gain de cause, de sorte de que ce site a été fermé.
88. Il existe aussi un parti, l'ADR (Alternativ Demokratesch Reformpartei) ayant des sièges au Parlement luxembourgeois, qui considère qu'il y a trop d'étrangers au Luxembourg et que l'on s'occupe trop d'eux. Même si l'ECRI a été informée par la société civile que ce parti n'a pas beaucoup d'influence, elle considère que les autorités luxembourgeoises devraient s'assurer que son discours politique n'incite pas à la haine raciale.

V. Groupes vulnérables/cibles

Communautés musulmanes

89. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait 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. L'ECRI recommandait en outre aux autorités luxembourgeoises 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 espérait que la communauté musulmane apporterait une contribution à ce processus.
90. L'ECRI a été informée par des représentants des communautés musulmanes qu'au Luxembourg, 80% des musulmans sont issus des Balkans. L'ECRI note avec intérêt que selon ces représentants, les communautés musulmanes sont bien intégrées au Luxembourg et que les musulmans ont des bons rapports avec les autorités, que ce soit au niveau local ou national. L'ECRI a également été informée que les musulmans ne souffrent pas de problèmes de discrimination particulière dans l'emploi. Il y a un carré musulman dans le cimetière de Merl, un quartier de la ville de Luxembourg ainsi qu'à Esch ; les musulmans souhaiteraient que les communes du nord fassent de même. Les représentants musulmans ont indiqué à l'ECRI que la communauté musulmane fait ses prières dans des maisons emménagées à cette fin, mais qu'il n'existe pas de lieux de culte musulmans qui répondent aux critères de mosquée. Ils souhaiteraient donc voir une mosquée au Luxembourg.
91. Des représentants des communautés musulmanes ont informé l'ECRI que parfois les médias donnent une image très négative des musulmans au Luxembourg. Selon ces représentants, les médias ont tendance à publier plus d'articles négatifs envers les musulmans que des articles positifs. Les représentants des communautés musulmanes ont également indiqué que les

musulmans sont toujours en train de se défendre contre les stéréotypes et préjugés concernant le terrorisme et que les autorités restent passives à cet égard. L'ECRI a été informée que des campagnes de sensibilisation visant à combattre les préjugés envers les musulmans ont été menées, mais que ceux-ci n'y étaient pas impliqués. L'ECRI a été informée qu'une étude parue en août 2010 démontre qu'il existe un certain degré d'intolérance envers les musulmans puisque 14% des personnes ont indiqué ne vouloir pas des personnes issues de ce groupe comme voisins.

92. Une convention entre l'Etat et la communauté musulmane (qui permettrait à ces derniers de bénéficier du régime juridique spécial octroyé aux cultes conventionnés) n'a toujours pas été signée, bien qu'un projet ait été approuvé par le Conseil du gouvernement. Cela est dû au fait que les communautés musulmanes n'ont pas un représentant unique comme le demande l'Etat luxembourgeois.
93. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que la communauté musulmane se trouvant dans les communes nord du pays dispose d'un cimetière. Elle leur recommande également de s'assurer que les communautés musulmanes du Luxembourg disposent d'une mosquée répondant à tous les critères.*

Roms

94. Il n'y a pas de citoyens luxembourgeois qui se déclarent comme étant Roms. L'ECRI a été informée qu'il y aurait quelque 500 personnes sédentarisées qui ne souhaitent pas être identifiées en tant que Roms. Les autorités luxembourgeoises ont indiqué à ce sujet que selon l'annexe de la communication de la Commission européenne du 5 avril 2011¹⁶ en la matière, ce chiffre serait une estimation maximale et que l'estimation moyenne serait plutôt de 300 personnes. Les Roms que l'on trouve au Luxembourg sont pour la plupart des demandeurs d'asile provenant des Balkans, les autres étant des personnes installées en France voisine, qui se déplacent pour des périodes de courte durée vers le Grand-Duché. L'ECRI a été informée que la mendicité n'étant plus interdite au Luxembourg, les Roms sont souvent arrêtés pour mendicité en réunion en vertu de l'article 342 du code pénal.¹⁷ Selon des chiffres fournis à l'ECRI par les autorités, en 2008, 639 procès-verbaux ont été dressés et en 2009, 1639. De plus, en 2010, 59 procès-verbaux ont été dressés pour mendicité en réunion et vagabondage. Il semblerait que les Roms arrêtés pour mendicité en réunion soient fouillés et leur argent confisqué, mais que la plupart des affaires sont classées sans suite. On peut donc se poser la question du bien fondé de ces arrestations. La police a informé l'ECRI que lorsqu'elle transmet les dossiers au Parquet, elle n'a pas d'informations sur la suite donnée. Une meilleure coordination entre le Parquet et la police serait donc souhaitable.
95. L'ECRI a été informée que les Roms souffrent de discrimination de la part de gérants de campings qui leur y refusent l'accès.¹⁸ Des aires de stationnement spécialement instaurées pour les Gens du voyage n'existent pas non plus. L'opinion publique luxembourgeoise semble également quelque peu hostile aux

¹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, Bruxelles, le 5.4.2011, COM(2011)Final.

¹⁷ Selon l'article 342 du code pénal, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à un mois, tous ceux qui mendieront en réunion, à moins que ce ne soit le mari et la femme, le père ou la mère et leurs jeunes enfants, l'aveugle ou l'invalidé et leur conducteur.

¹⁸ L'article 167 du Code de la route interdit le stationnement d'une roulotte non accouplée sur la voie publique ainsi que l'utilisation comme logis d'un véhicule en stationnement ou parké sur la voie publique.

Roms puisqu'une étude parue en août 2010 indique que 26% des personnes interrogées ne souhaiteraient pas en avoir comme voisins alors qu'ils sont très peu nombreux au Luxembourg.

96. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que soient clairement définis les critères relatifs à la mise en œuvre de l'article 342 du code pénal sur la mendicité en réunion. Elle leur recommande vivement de s'assurer que toute mesure prise par la police pour combattre la mendicité en réunion ne stigmatise pas et ne vise pas injustement les Roms. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de lutter contre toute discrimination envers des Roms par les gérants de campings.*

VI. Communauté juive

97. La communauté juive au Luxembourg comprend quelque 1500 personnes. L'ECRI se réjouit des informations selon lesquelles il n'y a pas de violence antisémite au Grand-Duché, ni d'incidents antisémites tels que des croix gammées dans des cimetières juifs ou d'autres problèmes graves d'antisémitisme. Cette situation plutôt positive contraste avec une affaire survenue récemment au Luxembourg au cours de laquelle une plainte avait été déposée contre une ancienne magistrate à la retraite par le Procureur général d'Etat et le Consistoire Israélite du Luxembourg pour injures à la communauté juive et incitation à la haine raciale à son encontre. Au cours d'une carte blanche radiophonique diffusée sur RTL Radio Lëtzebuerg et ensuite reprise dans les colonnes du Tageblatt, cette personne avait accusé la communauté juive du Grand-Duché d'être complice des crimes commis par Israël en raison de son silence et mutisme face à ces crimes. Elle affirmait que par ce mutisme les Juifs luxembourgeois devaient accepter de perdre le respect dont ils jouissent au Grand-Duché. Elle s'est demandé, en désignant le Consistoire Israélite et certaines personnalités juives, s'il n'était pas temps pour eux de demander à Israël de désavouer sa politique. Cette personne a en outre utilisé des termes tels que « lobby juifs ». En première instance, elle a été acquittée du chef d'accusation d'incitation à la haine raciale, mais condamnée pour injures. Elle a été acquittée du chef d'inculpation d'injures par la Cour d'appel. Cette affaire a suscité beaucoup de commentaires et la décision de la justice a provoqué de nombreuses réactions.

VII. Accueil et statut des non-ressortissants

Demandeurs d'asile et réfugiés

98. Dans son troisième rapport, l'ECRI insistait auprès des autorités luxembourgeoises 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. L'ECRI exhortait les autorités luxembourgeoises 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 leur recommandait 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 estimait également capital que ce texte soit finalisé et adopté au plus vite.
99. Les autorités luxembourgeoises ont adopté la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, qui prévoit le cadre juridique régissant les responsabilités et les devoirs des autorités ainsi que les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés. Cette loi prévoit le statut de protection subsidiaire, auquel sont éligibles des personnes n'ayant pas droit au statut de réfugié parce qu'ils ne font pas objet de persécutions ciblées de la part

de l'Etat, mais risquent d'être victimes d'une violence aveugle dans leur pays d'origine.

100. La loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection prévoit la possibilité de recourir à une procédure accélérée dans le cadre de laquelle le ministre des Affaires étrangères est tenu de se prononcer sur la demande en question dans un délai de deux mois maximum. L'article 20 de la loi du 5 mai 2006 détaille les cas dans lesquels le ministre peut engager cette procédure, cas qui concernent les personnes dont on pense qu'elles ne répondent pas aux exigences conditionnant l'obtention du statut de réfugié. L'ECRI note que la loi du 19 mai 2011 modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection autorise un recours contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé d'une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée, ce qui n'était pas le cas auparavant.
101. L'ECRI note avec inquiétude que la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection dispose en son article 16 1), que toute demande de protection internationale de la part d'un citoyen de l'Union européenne est irrecevable. L'ECRI reconnaît qu'il est rare que des ressortissants de l'UE demandent l'asile, mais la situation de certaines personnes pourrait justifier leur protection en vertu de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. L'ECRI estime que cette disposition est discriminatoire et encourage les autorités à la modifier.
102. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de modifier l'article 16 1) de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection de manière à ne plus restreindre le droit de demander et d'obtenir la protection internationale aux ressortissants non communautaires.*
103. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités luxembourgeoises 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. Elle considérait que les autorités devaient travailler sur cette question avec le HCR, la Croix-Rouge, CARITAS, ainsi que toute organisation spécialisée dans le domaine de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés.
104. La loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection dispose, en son article 14, que les demandeurs d'asile peuvent entrer sur le marché du travail neuf mois après le dépôt de leur demande de protection internationale et avant l'obtention d'une réponse quant à cette demande. A cette échéance-là, ils peuvent obtenir une autorisation d'occupation temporaire valable pendant six mois et renouvelable. L'ECRI considère le délai de neuf mois toujours excessif étant donné que la loi du 5 mai 2006 repose sur l'objectif de réduire les procédures d'examen des demandes de protection internationale à six mois environ.¹⁹ L'ECRI considère que neuf mois sans accès à l'emploi contribuent à la dépendance à l'assistance sociale des demandeurs d'asile et favorisent une image négative dans la société. Pour développer l'autonomie des demandeurs d'asile et neutraliser les attitudes négatives envers eux, les autorités sont encouragées à leur accorder l'accès à l'emploi plus tôt que neuf mois après le dépôt de leur demande d'asile, comme il est prévu aujourd'hui.

¹⁹ Ibid. article 19 paragraphe (1).

105. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de modifier la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection afin de réduire le délai octroyé à un demandeur d'asile pour entrer sur le marché de l'emploi.*
106. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que les conditions dans lesquelles sont logés les demandeurs d'asile soient améliorées au plus vite. Elle leur recommandait en outre de veiller à ce que les personnes chargées de l'encadrement de ces centres soient dûment qualifiées et formées.
107. L'ECRI a été informée qu'il existe des structures organisées par l'OLAI²⁰ qui en donne la gérance à la Croix-Rouge et à Caritas; les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les frais de fonctionnement et de personnel, le loyer et les charges de ces structures sont pris en charge par l'OLAI. Selon les autorités, il existe des grandes, moyennes et petites structures et la taille de leurs chambres est conforme aux normes minimales existantes. Selon les informations fournies à l'ECRI, les structures de plus petite taille ne disposent que d'une personne pour les gérer; les chambres y sont petites alors que souvent elles abritent 3 personnes. Les conditions de logement y seraient mauvaises. Selon les autorités luxembourgeoises, au sein de l'OLAI un(e) assistant(e) social(e) est responsable par structure, les demandeurs de protection internationale étant informés dès leur arrivée qu'ils peuvent faire appel à ces personnes à tout moment pendant les heures de travail. Il semblerait, cependant, que ce système n'assure pas un suivi régulier. L'ECRI considère qu'il y a un manque de logements pour les demandeurs d'asile et il n'y a pas assez de personnel encadrant qui peut mener des activités avec les personnes se trouvant dans ces logements. Ces problèmes risquent d'être aggravés par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile au Luxembourg survenue depuis septembre 2010. L'ECRI a également été informée que les autorités centrales (en l'occurrence le ministère de la Famille et de l'Intégration) affirment que les communes ne mettent pas à leur disposition suffisamment de places pour le logement des demandeurs d'asile. Les communes quant à elles répondent que c'est aux autorités de construire ces logements. Les autorités luxembourgeoises ont confirmé que les communes ont été sollicitées pour mettre à disposition de l'OLAI soit des structures existantes, soit des terrains pour la construction de nouveaux foyers pour les demandeurs de protection internationale, mais qu'à ce jour, très peu de communes ont répondu à cet appel. Cette impasse entre les autorités centrales et locales ne fait rien pour améliorer le logement des demandeurs d'asile.
108. *L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures pour s'assurer que les demandeurs d'asile disposent de logements décentes en nombres suffisants.*
109. Dans son troisième rapport, l'ECRI réitérait sa recommandation aux autorités luxembourgeoises de veiller à ce que les conditions de vie des demandeurs d'asile déboutés ne portent pas atteinte à leur dignité. L'ECRI considérait qu'il était 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 appelait les autorités luxembourgeoises à porter une attention particulière aux mineurs non-accompagnés.

²⁰ Pour plus d'informations concernant cette institution, voir « Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions ».

110. En vertu de la loi du 5 mai 2006, l'attestation de tolérance dont peut bénéficier un demandeur d'asile débouté permet d'obtenir une autorisation d'occupation temporaire, en plus de l'accès à l'aide sociale qui était déjà prévue par l'ancienne législation.²¹ L'ECRI a été informée par des ONG qu'en matière d'attribution de l'attestation de tolérance on peut observer une différence de traitement des demandeurs d'asile déboutés en fonction de leur pays d'origine.
111. La loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et le règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale ne mentionnent pas les personnes sans statut de tolérance comme bénéficiaires potentiels de l'aide sociale. Il semblerait donc que la situation n'a pas changée depuis le troisième rapport de l'ECRI.
112. *L'ECRI recommande de nouveau aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que les demandeurs d'asile déboutés et qui ne disposent pas d'une attestation de tolérance aient accès à l'aide sociale pendant qu'ils sont présents sur le territoire luxembourgeois.*
113. Le règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006 comprend aussi des volets supplémentaires d'aide sociale comme l'encadrement des mineurs non-accompagnés. Cependant, aucune prestation pécuniaire n'est prévue pour les mineurs de moins de 16 ans. La loi du 5 mai 2006 prévoit en outre que l'on attribue aux mineurs non-accompagnés des tuteurs habilités à les aider dans la procédure de demande d'asile. La législation générale sur l'enseignement confère à tous les enfants habitant au Luxembourg le même droit et la même obligation à suivre l'éducation fondamentale.

Mise à la disposition du gouvernement

114. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités luxembourgeoises 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. L'ECRI recommandait également de prendre en compte l'avis arrêté par le Collectif Réfugiés lorsque le nouveau centre de rétention serait construit.
115. La loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation et l'immigration dispose qu'avant d'être éloignée du territoire, une personne à laquelle l'entrée sur le territoire luxembourgeois est refusée, peut être maintenue, durant 48 heures au maximum, dans une zone d'attente située à l'aéroport. Des ONG ont critiqué cette disposition puisque la zone en question se trouve isolée et soustraite à tout contrôle extérieur. D'une manière générale, lorsqu'une mesure d'éloignement ne peut être effectuée, une personne peut être placée dans une structure fermée pour une durée maximale de quatre mois. Cependant, la loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du centre de rétention dispose que les personnes ou familles accompagnées de mineurs ne peuvent être retenues durant plus de 72 heures. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que les personnes placées en rétention administrative ont le droit de recevoir des visites de la part des ONG ou d'un avocat. De plus, le Collectif Réfugiés assure une permanence au centre de rétention administrative deux fois par semaine. L'ASTI va voir les personnes retenues deux fois par semaine.
116. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que le Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière qui était situé dans l'enceinte du Centre pénitentiaire à Schrassig a été définitivement fermé le 14 septembre

²¹ Les conditions et les modalités de l'octroi de l'aide sociale sont fixées par le règlement grand-ducal du 1^{er} septembre 2006.

2011. Elles ont indiqué que le Centre de rétention accueille depuis lors les personnes placées en rétention administrative dont l'encadrement est assuré par des agents formés à cet effet. Les autorités luxembourgeoises ont également informé l'ECRI que le nouveau centre de rétention, situé à Findel, qui se trouve près de l'aéroport de Luxembourg, a une capacité de 88 personnes et que les femmes pourront aussi y être retenues. Il a été rapporté que les personnes en rétention administrative rencontraient certains problèmes, tels que le fait que souvent ils ne sont pas informés dans une langue qu'ils comprennent des raisons de leur rétention, de leurs droits et des possibilités de recours, ainsi que des modalités de leur séjour. L'ECRI espère que la manière dont le nouveau centre de rétention sera géré résoudra ces problèmes, avec un personnel ayant suffisamment de connaissances linguistiques et juridiques.

117. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que toute personne placée en rétention administrative soit informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de sa rétention, de ses droits et possibilités de recours, ainsi que des modalités de son séjour dans le centre de rétention.*
118. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que le Centre de rétention est doté d'un personnel suffisamment bien formé pour s'occuper de personnes retenues.*
119. Le 15 octobre 2010, un projet de loi a été adopté par le Conseil du gouvernement dans le but d'établir une alternative à la rétention administrative d'étrangers en situation irrégulière dans un centre de rétention. Ce projet prévoit la possibilité d'une assignation à résidence avant le retour volontaire ou forcé d'une personne. Cette option sera ouverte à la personne concernée si son retour n'est retardé que pour des motifs techniques. L'ECRI se réjouit de l'adoption, le 1^{er} juillet 2011, d'une loi prévoyant la possibilité d'une assignation à résidence en tant qu'alternative au placement en rétention.²²

Régularisation des sans-papiers

120. Dans son troisième rapport, l'ECRI réitérait sa recommandation aux autorités luxembourgeoises 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'appelait également à prendre en considération les recommandations faites à ce sujet par la CCDH.
121. La loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration prévoit la régularisation d'une personne sans papiers dès lors que celle-ci a résidé au Luxembourg pendant huit ans et démontre qu'elle a travaillé au Luxembourg pendant cette durée. L'ECRI a été informée qu'il est cependant difficile pour une personne sans papiers de fournir les documents requis pour démontrer qu'elle a exercé une activité rémunérée et la période de huit ans de résidence et de travail peut être considérée comme étant excessive. Un statut régulier peut également être accordé aux personnes ayant accompli leur scolarité au Luxembourg depuis au moins six ans. La société civile a été informée que la régularisation des sans papiers se fait au cas par cas et qu'il y a environ 200 régularisations par an.

²² Bien que le présent rapport couvre la situation jusqu'au 23 juin 2011, l'ECRI considère important d'inclure cette information fournie par les autorités.

VIII. Conduite des représentants de la loi

122. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités luxembourgeoises de poursuivre et d'améliorer la formation initiale et continue offerte à la police ainsi qu'au personnel 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 recommandait 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.
123. D'après les autorités luxembourgeoises, le personnel pénitentiaire bénéficie chaque année d'une formation continue dont le programme inclut aussi le sujet du racisme. Cependant, les ONG considèrent que les surveillants du Centre pénitentiaire restent mal formés. En particulier, d'après les ONG, si certains cours sont envisagés dans le cadre de la formation continue, la direction du Centre se montre souvent réticente à accorder du temps libre au personnel pour que les cours soient effectivement suivis. L'ECRI note avec inquiétude les informations des ONG faisant état de la persistance de traitements racistes et/ou xénophobes de la part des surveillants dans le Centre pénitentiaire. L'ECRI n'a pas d'informations sur les mesures qui auraient été prises pour enquêter au sujet de ces cas. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI qu'il n'y a actuellement pas de formation au sujet des questions relatives au racisme et à la discrimination raciale prévue pour les agents de la Direction de l'immigration.
124. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures pour offrir une formation initiale et continue aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale au personnel du Centre pénitentiaire. Elle leur recommande d'offrir la même formation au personnel de la Direction d'immigration.*
125. Dans son troisième rapport, l'ECRI réitérait que la police bénéficierait d'une meilleure connaissance des différentes communautés vivant au Luxembourg et recommandait la création d'une formation à cet effet. L'ECRI recommandait également aux autorités luxembourgeoises de veiller à ce que l'autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes formulées à l'encontre de la police (l'Inspection générale de la Police) se penche également sur celles déposées par des victimes d'actes et de comportements racistes. Elle considérait 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.
126. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que la Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police est enseignée aux policiers. De plus, les dispositions du code pénal relatives au racisme sont également enseignées aux policiers en formation initiale. Cependant, les ONG ont informé l'ECRI que la police ne reçoit que 2 heures de formation aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale et qu'elle a besoin d'une formation concernant les étrangers, le racisme, les préjugés, etc. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'ECRI que le racisme et la discrimination raciale sont traités dans le cadre des formations consacrées aux droits de l'homme, aux droits et devoirs des fonctionnaires, à la Constitution et aux libertés publiques, à la déontologie policière ainsi qu'à la lutte contre les extrémismes. Les autorités ont indiqué que cette dernière formation comprend un séminaire

organisé par la police en collaboration avec le Comité de liaison des associations d'étrangers et l'ASTI ainsi qu'une visite du Centre de documentation et de rencontres du mémorial du camp de concentration de Hinzert. Tout en saluant ces initiatives, l'ECRI considère que davantage pourrait être fait pour fournir aux fonctionnaires de police une formation aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale comprenant les dispositions juridiques en vigueur contre ces phénomènes.

127. *L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de renforcer la formation aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale reçue par les membres des forces de police.*

IX. Monitoring du racisme et de la discrimination raciale

128. Dans son troisième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités luxembourgeoises 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 considérait que les autorités devaient 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. Dans son troisième rapport, l'ECRI avait souligné qu'un tel système de collecte de données devait 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 devait 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 devait 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.
129. La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers dispose que tous les cinq ans, le Ministère de la Famille et de l'Intégration (l'OLAI en particulier) doit soumettre un rapport sur la politique de l'intégration, la lutte contre les discriminations et le suivi des migrations. Dans leur exposé des lignes directrices du projet de cette loi, les autorités luxembourgeoises ont reconnu que l'amélioration du processus d'intégration nécessite l'analyse des données, d'études et de statistiques précises et récentes sur les populations étrangères en général et les flux migratoires. L'ECRI constate cependant que ladite loi n'établit aucun mécanisme concret de ce suivi. De plus, des données statistiques sur l'origine ethnique ou la religion des citoyens, permettant de mieux jauger l'ampleur des discriminations, ne sont toujours pas recueillies par les autorités luxembourgeoises. Pour les années 2008 et 2009, la FRA a classé le Luxembourg dans le groupe de pays dont la qualité des mécanismes de collecte des données officielles de la justice pénale sur les crimes et la violence raciste est limitée.
130. La Commission nationale pour la protection des données a indiqué à l'ECRI que des campagnes d'information destinées au public concernant la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel sont menées. Il existe également un cycle de formation concernant cette loi à l'Institut de formation des fonctionnaires. De

plus, deux conférences avec des ONG d'assistants sociales, de psychologue, etc., ont été organisées.

131. *L'ECRI recommande à nouveau aux autorités luxembourgeoises de mettre en place d'un système cohérent et complet de collecte d'informations afin de surveiller la situation des minorités au moyen de données ventilées par l'origine ethnique, la langue, la religion et la nationalité, par exemple. Ces données devraient être recueillies dans différents domaines de l'action publique, en veillant au respect plein et entier des principes de la confidentialité, du consentement éclairé ainsi que de la déclaration volontaire par les personnes de leur appartenance à un groupe donné. En outre, le système de collecte de données sur le racisme et la discrimination raciale devrait prendre en considération la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes, particulièrement sous l'angle d'une éventuelle discrimination double ou multiple.*

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités luxembourgeoises une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de renforcer le Centre pour l'égalité de traitement en lui donnant le pouvoir d'ester en justice, en le dotant des moyens humains et financiers nécessaires, et en veillant à ce que les personnes ou organes auxquels il s'adresse aient l'obligation de lui répondre.
- L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que le Centre de rétention est doté d'un personnel suffisamment bien formé pour s'occuper de personnes retenues.
- L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'augmenter les ressources humaines et financières octroyées au Conseil national pour étrangers. L'ECRI recommande en outre aux autorités luxembourgeoises d'aider le Conseil national pour étrangers à accroître sa visibilité. Elle leur recommande de mettre à la disposition de ce conseil des locaux où il pourrait siéger décemment.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

Bibliographie

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en 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.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur le Luxembourg, 16 mai 2006, CRI(2006)20
2. Second rapport sur le Luxembourg, 8 juillet 2003, CRI(2003)38
3. Rapport sur le Luxembourg, septembre 1997, CRI(97)57
4. Recommandation de politique générale n°1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n° 3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n° 7 : Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, février 2003, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n° 12: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5

Autres sources

16. Grand-Duché de Luxembourg, Ministère des affaires étrangères et de l'immigration, Rapport d'activités 2008, juin 2009
17. Conseil d'Etat, Avis sur le projet de la loi sur la transposition des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE, n° 5518, 21 mars 2006
18. Conseil d'Etat, Avis sur le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers, n° 5825, 20 mai 2008
19. Commission consultative des droits de l'homme, Avis sur le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, n° 5437, 28 avril 2005
20. Rapport d'activités 2009 de la police grand-ducale
21. Rapport du 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), adopté le 5 novembre 2009
22. 11ème Rapport national sur l'application de la Charte sociale européenne soumis par le gouvernement du Luxembourg pour la période du 2005 – 2006 sur les articles 1, 9, 10, 15 et 18

23. 12ème Rapport national sur l'application de la Charte Sociale européenne soumis par le gouvernement du Luxembourg pour la période du 01/01/2005 – 31/12/2007
24. Charte sociale européenne, Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVIII-1 (Luxembourg), Articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19 de la Charte
25. Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite au Grand-Duché de Luxembourg, 2-3 février 2004, CommDH(2004)11
26. United Nations, Luxembourg, National Report submitted in accordance with paragraph 15 (A) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1, A/HRC/WG.6/3/LUX/1, 26 septembre 2008
27. United Nations, Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in accordance with paragraph 15 (C) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1, A/HRC/WG.6/3/LUX/3, 16 septembre 2008
28. Nations Unies, Examen périodique universel, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. Luxembourg, A/HRC/10/72, 8 janvier 2009
29. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated asylum procedures, issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Luxembourg Administrative Tribunal regarding the interpretation of Article 39, Asylum Procedures Directive (APD); and Articles 6 and 13 ECHR
30. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Annual Report 2010
31. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Rapport annuel 2009
32. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), EU-MIDIS (Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination), Données en bref, Les musulmans, 2009
33. ACAT Luxembourg, Info Prison asbl, Observations relatives à la soumission du 5ème rapport périodique du Luxembourg au Comité contre la torture, 8 février 2007
34. Centre pour l'égalité de traitement, Rapport d'activités 2009
35. Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques (CEPS/INSTEAD), Hartmann-Hirsch, Claudia, Raxen, Complementary Data Collection, Contribution to the FRA Annual Report 2010, Luxembourg, octobre 2010
36. CEPS/INSTEAD, Hartmann-Hirsch, Claudia, Raxen, Special Study, Racist and related hate crimes in the EU, Luxembourg, août 2010
37. CEPS/INSTEAD, Fleury, Charles ; Borsenberger, Monique, Les résidents du Luxembourg et leurs voisins : Attitudes et sentiment de solidarité, Working Paper n°2010-25, août 2010
38. Chambre de Travail, Avis sur le projet de loi sur la transposition des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE, n°5518, 27 janvier 2006
39. Rapports d'activité de la CCDH entre 2003 et 2009, consultés sur <http://www.ccdh.public.lu/fr/publications/index.html>
40. Conseil national pour étrangers, Avis sur le projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, n°5825, 27 mai 2008
41. Collectif Réfugiés, Avis sur le projet de loi relatif au droit d'asile et à des formes de protection complémentaire, n° 5437, 17 février 2005
42. Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, Moysse, François, Résumé du rapport Luxembourg 2008 sur les mesures de lutte contre la discrimination
43. Réseau européen contre le racisme (ENAR), Rapport alternatif d'ENAR 2008, Le « racisme » au Grand-duché de Luxembourg, Anita Petersheim, Coordination Nationale Luxembourg
44. ENAR, Rapport alternatif d'ENAR 2007, Le racisme au Grand-duché du Luxembourg, Petersheim, Anita, Coordination Nationale Luxembourg
45. Ouali, Nouria, The impact of the Racial Equality Directive: a survey of trade unions and employers in the Member States of the European Unions. Luxembourg, FRA 2010
46. Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), Rapport d'activités 2009

47. European network of legal experts in the non-discrimination field, Moyse, François, Report on Measures to Combat Discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country report 2008, Luxembourg
48. Hansen, Josée, « Le Luxembourg et les Roms. Strumm schiebes ! », d'Land, n°38, 24 septembre 2010
49. Hansen, Josée, « Sur le fil du rasoir », d'Land, 26.01.2007
50. Horizon, « Impossible de stationner dans ce pays ! », n°104, septembre 2010
51. Meinbach, Sébastien ; Quiqueret, Jérôme, « La quête d'une vie meilleure. La situation précaire des Roms de Roumanie », Le Jeudi, 2 septembre 2010
52. Waringo, Karin, « Mobile-home avec vue », Letzebuurger Land, 15 octobre 2010
53. Trombetta, Chiara, « Veiller à une meilleure application du droit d'asile au Luxembourg par les autorités et les juridictions notamment lors de la procédure de détermination de la qualité de réfugié », www.amnesty.lu
54. US Department of State, 2009 Human Rights Report: Luxembourg, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2009 Country Reports on Human Rights Practices, 11 March 2010
55. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 2009 Country Reports on Human Rights Practices, 2009 Human Rights Report: Luxembourg, 11 March 2010
56. US Depart of State, 2008 Human Rights Reports: Luxembourg, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Country Reports on Human Rights Practices, 25 February 2009
57. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2010 Report on International Religious Freedom, Luxembourg, 17 November 2011
58. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 2009 Report on International Religious Freedom, Luxembourg, 26 October 2009