

CRI(2017)4



# **RAPPORT DE L'ECRI SUR LE LUXEMBOURG**

**(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 6 décembre 2016

Publié le 28 février 2017

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

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

Adopté le 6 décembre 2016

Publié le 28 février 2017



# TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>7</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>9</b>
<b>CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>I. THEMES COMMUNS</b> .....	<b>11</b>
1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE .....	11
- DROIT PENAL .....	11
- DROIT CONSTITUTIONNEL.....	12
- DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF .....	12
- ORGANES NATIONAUX SPECIALISES .....	14
2. DISCOURS DE HAINE .....	16
- AMPLEUR DU PHENOMENE .....	16
- REPONSES AU DISCOURS DE HAINE .....	18
3. VIOLENCE RACISTE ET HOMOPHOBE/TRANSPHOBE .....	20
4. POLITIQUES D'INTEGRATION .....	21
- DONNEES .....	21
- DESCRIPTION DES POLITIQUES D'INTEGRATION.....	22
- EVALUATION DES POLITIQUES D'INTEGRATION .....	23
<b>II. THEMES SPECIFIQUES AU LUXEMBOURG</b> .....	<b>28</b>
1. RECOMMANDATIONS DU 4EME CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE .....	28
2. POLITIQUES POUR COMBATTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE ENVERS LES PERSONNES LGBT .....	28
- DONNÉES .....	28
- POLITIQUES ET LEGISLATION .....	29
<b>RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE</b> .....	<b>31</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>33</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>35</b>
<b>ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT</b> .....	<b>39</b>



## AVANT-PROPOS

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

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring 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 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, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle se sont achevés début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

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 par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres : (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces nouvelles recommandations prioritaires.

**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 30 juin 2016. 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 l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur le Luxembourg, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.**

Les autorités sont en train de regrouper plusieurs institutions dans une Maison des droits de l'homme. En outre, elles prévoient d'étendre la protection pénale contre le discours de haine aux personnes transgenres. Les tribunaux interprètent les dispositions sur l'incitation à la haine d'une manière large et répriment ainsi également les injures et diffamations racistes.

Les politiciens et les médias n'ont, en général, pas recours au discours de haine. Au sein de la société luxembourgeoise, un contrôle social très important fait que les résidents de manière générale ne tiennent pas non plus ouvertement des propos haineux. Très peu de cas de violence raciste ou homo/transphobe ont été portés à la connaissance de l'ECRI.

Le parquet et les tribunaux répondent fermement au discours de haine et la couverture médiatique des procès pénaux afférents amplifie leur effet préventif. Les victimes du discours de haine sur internet peuvent s'adresser à un site internet pour signaler les propos haineux et pour obtenir aide et conseil. Pour la rentrée scolaire 2016, une campagne de sensibilisation au discours de haine a été préparée.

Dans le domaine des politiques d'intégration, les autorités ont mis en pratique, de 2010 à 2014, un plan d'action. Ce dernier comprenait également des actions pour la lutte contre la discrimination. De vastes activités sont déployées pour assurer un accueil de qualité et une bonne intégration des demandeurs de protection internationale. Très peu de jeunes issus de l'immigration disent avoir été victimes de discrimination.

L'enseignement préscolaire, qui est particulièrement bénéfique pour les enfants issus de l'immigration, est obligatoire et gratuite à partir de l'âge de quatre ans. En outre, le taux de chômage des personnes nées à l'étranger est relativement bas. En 2015, l'Etat a signé une convention avec la communauté musulmane prévoyant notamment un financement à son profit. En mars 2016, un projet de loi a été présenté ayant pour but de faciliter l'accès des résidents étrangers à la nationalité luxembourgeoise.

On peut observer une évolution positive des attitudes envers les personnes LGBT. Depuis 2015, le mariage est ouvert aux couples de même sexe et tous les couples mariés peuvent adopter des enfants sur un pied d'égalité. Une proposition de loi progressiste sur le changement du prénom des personnes transgenre et sur la reconnaissance de leur genre a été déposée en février 2016.

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

La Constitution ne consacre le droit à l'égalité que pour les Luxembourgeois. Le code pénal n'érige pas en circonstance aggravante la motivation raciste ou homo/transphobe et les motifs de la langue et de l'identité de genre sont toujours absents de plusieurs dispositions pénales.

Le Centre pour l'égalité de traitement (CET) ne peut recevoir de plaintes pour discrimination. En outre, ni le CET ni la Médiateure ne peut représenter les victimes de discrimination devant les tribunaux. De ce fait, il n'existe pas de procédure permettant à toutes les victimes de discrimination de faire valoir leurs droits d'une manière facile.

Le référendum tenu en 2015 sur le droit de vote des étrangers a contribué à un repli identitaire national. Une xénophobie sous-jacente transparait dans la presse populiste et sur internet, qui est utilisé pour propager des propos haineux notamment envers les réfugiés, les Musulmans et les étrangers en général. Les médias et les fournisseurs d'accès à internet ne respectent pas suffisamment les règles qu'ils se sont données

pour prévenir cette diffusion. La police et les médias révèlent également trop souvent l'origine ethnique des auteurs présumés d'infractions.

Alors que les autorités ont commissionné plusieurs rapports d'évaluation des politiques d'intégration, elles n'ont pas mises en œuvre certaines recommandations centrales faites dans ces rapports. En outre, elles n'ont ni adopté un nouveau plan d'action ni mis en place un système d'indicateurs pour piloter et évaluer l'impact des politiques d'intégration. Les enfants issus de l'immigration rencontrent des difficultés importantes dans le système scolaire et ont des résultats bien en dessous de la moyenne. Parmi les migrants ayant un faible niveau d'éducation, les taux de chômage et de pauvreté sont relativement élevés. Le logement social n'est pas assez développé.

Il n'existe que peu d'études officielles sur la situation des personnes LGBT au Luxembourg. En raison d'une intolérance marquée, qui subsiste à l'égard des personnes LGBT, la majorité d'entre eux ne dévoile pas leur orientation sexuelle voire leur identité de genre. Le sujet de la diversité sexuelle n'est pas traité d'une manière systématique dans les écoles et le changement de prénom et de genre des personnes transgenres au niveau de l'état civil demeure difficile.

**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.**

Les autorités devraient consacrer dans la constitution le droit à l'égalité de toute personne et prévoir dans le code pénal que la motivation raciste et homo/transphobe constitue une circonstance aggravante. En outre, elles devraient reconnaître au CET la capacité de recevoir des plaintes. Elles devraient également conférer au CET et à la Médiateure les pouvoirs nécessaires pour mener des enquêtes efficaces et le droit d'agir en justice. Pour renforcer l'efficacité et l'indépendance de ces deux organes et du Conseil national d'étrangers, les autorités devraient envisager un rapprochement plus complet pouvant aller jusqu'à leur fusion et leur rattachement total au Parlement.

La police et la justice devraient mettre en place un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et homo/transphobes, publier leurs statistiques en la matière et mettre en place une table ronde régulière pour le dialogue avec la société civile. Les autorités devraient également initier une révision du cadre régulateur pour les médias en vue de prévenir la dissémination du discours de haine, notamment sur internet. Dans les programmes scolaires les autorités devraient introduire un enseignement obligatoire sur les droits de l'homme et en particulier le droit à l'égalité.

Les autorités devraient rapidement adopter un nouveau plan d'action d'intégration, l'assortir d'un budget approprié et mettre en œuvre toutes les activités inscrites dans ce plan\*. Elles devraient également développer un système d'indicateurs de l'intégration et évaluer chaque année la mise en œuvre du plan d'action. En même temps, elles devraient s'assurer que les enfants issus de l'immigration puissent acquérir le niveau linguistique requis pour une réussite durable à l'école. Des mesures positives devraient être prises pour faciliter l'accès au marché du travail des personnes issues de l'immigration ayant un faible niveau d'éducation. Plus de moyens devraient être investis dans le logement social.

Les autorités devraient promouvoir la compréhension et le respect envers les personnes LGBT et fournir aux jeunes LGBT l'information, la protection et le soutien dont ils ont besoin. Elles devraient également adopter dans les meilleurs délais une loi sur le changement de prénom des personnes transgenre et sur la reconnaissance de leur genre\*.

---

\* Cette recommandation fera 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. Thèmes communs

### 1. Législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale <sup>1</sup>

1. L'ECRI a déjà examiné dans de précédents rapports la conformité de la législation luxembourgeoise avec sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Par conséquent, elle n'abordera dans ce cinquième rapport que les lacunes persistantes.

#### - Droit pénal

2. L'article 457-1.1 du Code pénal luxembourgeois (CP) érige en infraction l'incitation à la haine, à la violence et aux discriminations énoncées à l'article 455 CP. Ceci n'est pas entièrement conforme au § 18a de la RPG n° 7, selon lequel devrait être punissable l'incitation à toute discrimination. En outre, il manque au nombre des motifs de l'incitation à la haine ceux de la langue et de l'identité de genre. Alors que l'ECRI se félicite que les autorités aient récemment ajouté le motif de « changement de sexe » à l'article 454 CP<sup>2</sup>, elle considère qu'il serait préférable de remplacer ce terme par celui de « l'identité de genre ». Ce terme est déjà utilisé dans la législation luxembourgeoise<sup>3</sup>, il est bien défini dans les textes internationaux et il protégerait également les personnes transgenres qui ne souhaitent pas procéder à un changement de sexe par la voie d'une intervention chirurgicale<sup>4</sup>.

3. Le droit pénal luxembourgeois n'érige pas explicitement en infraction ni les injures racistes, diffamations racistes ou menaces racistes<sup>5</sup>, ni l'expression des idéologies visées au § 18d de la RPG n° 7. En même temps, l'ECRI constate avec satisfaction que les tribunaux interprètent les dispositions sur l'incitation à la haine d'une manière large. De ce fait, ils appliquent ces dispositions à nombre de cas d'injures et de diffamations racistes. Sont également applicables à de tels faits les normes générales sur l'injure (articles 448.1, 444.1 et 561.7 CP), la diffamation (article 443 CP) et les menaces (article 327 CP). L'ECRI constate néanmoins que ceci n'est pas entièrement conforme au § 18b à d de sa RPG n° 7, ni aux articles 4 et 5 du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, que le Luxembourg a ratifié sans réserve. Ceci concerne notamment l'article 561.7 CP qui stipule que l'injure sera punie d'une amende allant de 25 à 250 Euros, alors que l'article 13.1 de la Convention sur la cybercriminalité et les articles 5.1 et 8.1 de son Protocole additionnel prévoient que l'insulte avec une motivation raciste et xénophobe soit érigée en infraction pénale passible de sanctions comprenant des peines privatives de liberté. Le § 23 de la RPG n° 7 préconise également que la loi doit prévoir des sanctions dissuasives.

---

<sup>1</sup> Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, 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. 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.

<sup>2</sup> Voir la loi du 3 juin 2016.

<sup>3</sup> Article 1.10 de la loi du 19 juin 2013, Mémorial Partie A 2013 : 1571 et suiv.

<sup>4</sup> Voir Conseil d'Etat 2015b : 2 et Centre pour l'égalité de traitement (CET) 2015 : 11 et seq.

<sup>5</sup> Voir néanmoins les articles 457-1.1 et 457-3.1 CP sur l'incitation à la haine et la négation des crimes contre l'humanité par les menaces.

4. Le § 18g de la RPG n° 7 recommande d'ériger en infraction la création de toute organisation raciste et toute participation aux activités d'une telle organisation. L'article 457-1 CP va moins loin, car il n'érige en infraction que la participation aux activités d'une organisation dont les objectifs ou les activités consistent à inciter à la haine.
5. En outre, le Code pénal luxembourgeois ne prévoit pas, comme recommandé au § 21 de la RPG n° 7, que la motivation raciste conduise à une aggravation de la peine. Alors que les autorités font remarquer que le Code pénal luxembourgeois ne contient, à présent, que des dispositions sur des circonstances atténuantes, les juges peuvent néanmoins prendre en compte la motivation raciste ou homo/transphobe lors de la fixation de la peine. L'ECRI considère que les autorités devraient codifier cette pratique car l'insertion d'une disposition sur l'aggravation de la peine en cas de motivation raciste ou homo/transphobe est un signal préventif important à l'égard de toute la société. Pour cette raison, elle constitue un élément clé de la législation contre les crimes haineux.
6. L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de mettre leur droit pénal en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7, et en particulier (i) de prévoir expressément que la motivation raciste et homo/transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction de droit commun, (ii) d'explicitement ériger en infraction les injures publiques, la diffamation publique et les menaces racistes et homo/transphobes et (iii) d'inclure les motifs de la langue et de l'identité de genre dans les dispositions du Code pénal visant à lutter contre le racisme et l'homo/transphobie.

- **Droit constitutionnel**

7. Les dispositions de la Constitution luxembourgeoise sur le droit à l'égalité ne s'alignent pas entièrement sur les articles 14 de la Convention Européenne des droits de l'homme (CEDH), 1 du Protocole n° 12 à la CEDH et 2 de la RPG n° 7 de l'ECRI. Alors que l'article 14 CEDH prévoit que la jouissance des droits et libertés reconnus doit être assurée sans distinction aucune, les articles 10bis.1 et 111 de la Constitution luxembourgeoise contiennent une distinction importante : l'article 10bis.1 stipule que [seuls] les Luxembourgeois sont égaux devant la loi, alors que son l'article 111 prévoit en ce qui concerne les étrangers qu'ils [ne] jouissent [que] de la protection accordée aux personnes et aux biens, et ce sous réserve des exceptions établies par la loi. Bien que les tribunaux luxembourgeois invoquent, en matière des droits de l'homme, en premier lieu la CEDH, qui est d'ailleurs directement applicable, l'ECRI considère que les autorités devraient aligner les dispositions de la Constitution luxembourgeoise aux textes et standards internationaux susmentionnés.

- **Droit civil et administratif**

8. Dans son quatrième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités luxembourgeoises de prévoir que la loi du 28 novembre 2006 sur l'Égalité de traitement (LET) interdise la discrimination aux motifs de la nationalité, la langue et la couleur de peau. L'ECRI regrette que cette recommandation n'a pas été appliquée, bien que l'article 14 CEDH et l'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH interdisent la discrimination en raison de ces trois motifs. Il en est de même pour le critère de l'identité de genre<sup>6</sup>. L'ECRI réitère donc sa recommandation d'insérer dans la loi sur l'Égalité de traitement ces motifs de discrimination. En même temps, elle tient à rappeler qu'il ressort du rapport explicatif au Protocole n° 12 que l'interdiction de la discrimination n'empêche pas la subsistance d'un certain nombre de distinctions sur la base de ces critères, lorsqu'il existe une justification objective et raisonnable<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> CEDH 2016.

<sup>7</sup> CoE, Conseil des Ministres 2000 : §§ 18 et suiv.

9. L'ECRI relève un nombre d'autres lacunes dans la protection des victimes de la discrimination. Alors que l'ECRI recommande, au § 5 de sa RPG n° 7, de prévoir dans la loi la possibilité de mesures positives pour compenser les désavantages subis par certains groupes, la loi luxembourgeoise n'admet de telles mesures que dans le domaine du droit du travail (article 252-3 du Code du Travail)<sup>8</sup>.
10. La loi sur l'Égalité du traitement ne stipule pas non plus expressément que sont considérées comme des formes de discrimination la ségrégation, la discrimination par association, l'intention annoncée de discriminer, le fait d'inciter autrui à discriminer ou bien le fait d'aider autrui à discriminer (§ 6 de la RPG n° 7). Il n'existe pas non plus de jurisprudence dans ce sens.
11. Ladite loi ne s'applique pas non plus, comme recommandé au § 7 de la RPG n° 7, à tous les domaines, mais seulement à ceux énumérés dans ses articles 2 et 3<sup>9</sup>. Par conséquent, son champ d'application est également plus restreint que celui de l'article 1 du Protocole n° 12 qui ne comprend aucune restriction à cet égard. L'ECRI encourage donc les autorités à abolir les restrictions quant au champ d'application de la loi sur l'Égalité de traitement.
12. Selon l'article 11.2 de la Constitution, les autorités publiques sont tenues d'éliminer les entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. Par contre, la loi luxembourgeoise ne contient aucune obligation semblable concernant la discrimination raciale et homo/transphobe. Elle ne prévoit pas non plus l'obligation pour les autorités de promouvoir positivement l'égalité (§ 8 de la RPG n° 7). Concernant le domaine des marchés publics, les autorités n'ont pas informé l'ECRI que les parties, qui obtiennent de tels marchés, mais aussi des prêts, des subventions ou d'autres avantages, sont tenues de respecter et promouvoir une politique de non-discrimination (§ 9 de la RPG n° 7).
13. Selon le § 10 de la RPG n° 7, la loi doit garantir l'existence de procédures judiciaires et/ou administratives, y compris de procédures de conciliation, qui soient facilement accessibles à toutes les victimes de discrimination. Dans ce contexte, l'ECRI note avec préoccupation que, bientôt dix ans après l'entrée en vigueur de la loi sur l'Égalité de traitement, il n'existe pratiquement aucune jurisprudence sur cette loi<sup>10</sup>. Ceci tend à montrer que les procédures judiciaires existantes ne sont pas facilement accessibles, alors qu'il existe un système d'aide judiciaire et des associations qui pourraient aider les victimes de discrimination devant les tribunaux<sup>11</sup>.
14. Il n'existe pas non plus de procédures extrajudiciaires que les victimes de discrimination pourraient utiliser pour faire valoir leurs droits. Le Conseil National pour Etrangers (CNE) n'a pas reconduit sa Commission spéciale qui avait la compétence de recevoir des plaintes pour discrimination raciale. Le Centre pour l'égalité du traitement (CET) n'a, pour sa part, que la compétence d'apporter aux victimes de discrimination un service de conseil et d'orientation ; la loi ne lui confère ni le droit d'être saisi de plaintes, ni le droit de procéder à une médiation, ni le droit d'agir en justice pour faire valoir les droits des victimes de discrimination. Dans ce contexte, l'ECRI renvoie aux recommandations faites au § 24 de ce rapport.

---

<sup>8</sup> Le CET déplore cette « hiérarchisation des motifs de discrimination », CET 2016 : 45 et suiv.

<sup>9</sup> Dans ce contexte, il est à noter qu'une autre loi du 29 novembre 2006 traite du principe de non-discrimination au sein de la fonction publique.

<sup>10</sup> CET 2015: 45; Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination 2014 : 10 et 100; 2015: 57.

<sup>11</sup> Les délégués à l'égalité créés en vertu de l'article 414-15 du Code du Travail n'ont pour mission que d'œuvrer dans le domaine de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (article 241-1 du Code du Travail ; CET 2015 : 46).

15. Alors que l'article 455 CP prévoit des sanctions pénales pour les cas de discrimination, ni la LET ni aucun autre texte législatif ne stipule explicitement que des indemnités pour les dommages matériels et moraux soient versés aux victimes de discrimination. Il n'existe pas non plus de jurisprudence dans ce domaine<sup>12</sup>. C'est pourquoi l'ECRI considère que les autorités devraient aligner leur législation sur le § 12 de sa RPG n° 7 et prévoir explicitement dans la loi le versement de telles indemnités.
16. En ce qui concerne la suppression des allocations financières et la dissolution des organisations racistes, la loi luxembourgeoise ne met en œuvre qu'une petite partie des recommandations des §§ 16 et 17 de la RPG n° 7. Ceux-ci préconisent la suppression de tout financement public et la dissolution de toute organisation raciste, y compris de tout parti politique raciste. En revanche, l'article 18 de la loi du 21 avril 1928 ne prévoit que la dissolution d'une association qui contreviendrait gravement à la loi ou à l'ordre public. L'article 38 CP ouvre la voie à la dissolution d'une personne morale seulement si elle a été créée ou détournée pour commettre un crime ou délit sanctionné par une peine privative de liberté supérieure ou égale à trois ans.
17. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'aligner de manière générale leur législation anti-discrimination sur sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans l'analyse précédente et en particulier (i) de consacrer dans la Constitution le droit à l'égalité de traitement de toute personne, (ii) d'aligner la liste des motifs de discrimination et le domaine d'application de la législation anti-discrimination sur ceux de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1 de son Protocole n° 12 et (iii) de prévoir l'obligation de supprimer le financement public et de dissoudre toute organisation qui promeut le racisme.

- **Organes nationaux spécialisés**<sup>13</sup>

18. Comme énoncé aux §§ 34 au 56 du quatrième rapport de l'ECRI, le Luxembourg s'est doté d'un nombre considérable d'organes qui ont pour vocation de combattre le racisme et la discrimination<sup>14</sup>. Dans le même rapport, l'ECRI avait recommandé d'examiner la valeur ajoutée de chacun de ces organes afin d'éviter un chevauchement des compétences et d'assurer un maximum d'efficacité. Dans ses conclusions sur la mise en œuvre de certaines recommandations de ce quatrième rapport<sup>15</sup>, elle a constaté que le Conseil national pour étrangers (CNE) n'avait pas reconduit sa Commission spéciale (CPSDR) qui avait la compétence de recevoir des plaintes pour discrimination raciale.
19. Dans le présent rapport l'ECRI se concentre sur deux organes indépendants qui ont vocation de lutter contre le racisme, l'homo/transphobie, la discrimination et l'intolérance : le Centre pour l'égalité de traitement (CET) et la Médiateure.
20. Comme décrit au quatrième rapport, le CET a les compétences d'émettre des recommandations et rapports sur l'égalité et la discrimination, de fournir de l'information et de la documentation dans ces domaines et d'apporter une aide aux victimes de la discrimination (Article 10 LET). Par contre, il n'est habilité ni à représenter les victimes en cas de procédures devant les tribunaux ni à engager directement des poursuites devant les tribunaux. Il n'a pas non plus de pouvoir quasi-judiciaire et ne peut donc ni être saisi de plaintes et requêtes, ni prendre

---

<sup>12</sup> Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination 2015: 48 et seq.; voir également Moyse F., Salerno A. 2009: 236 et suiv.

<sup>13</sup> Autorités indépendantes chargées expressément de lutter au niveau national contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination fondés par exemple sur l'origine ethnique, la couleur de peau, la nationalité, la religion et la langue (discrimination raciale).

<sup>14</sup> En complément, on peut citer l'Ombuds-Comité pour les Droits de l'Enfant.

<sup>15</sup> ECRI 2014.

des décisions contraignantes. La loi ne lui confère pas non plus des pouvoirs adéquats pour rassembler des informations et preuves (Principe 3d-g de la RPG n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme et § 24 de la RPG n° 7)<sup>16</sup>. Vu ces lacunes importantes, l'ECRI avait recommandé au Luxembourg, pour suivi intermédiaire, de renforcer le CET en lui attribuant notamment le pouvoir d'ester en justice. Après l'abolition de la CPSDR, l'application de cette recommandation est devenue encore plus importante.

21. L'institution de la Médiateure bénéficie de beaucoup plus de moyens et de visibilité que le CET<sup>17</sup>. Elle a pour mission de recevoir les réclamations relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes<sup>18</sup> ; dans ce cadre, elle est compétente pour des cas de discrimination qui impliquent une autorité publique. La Médiateure peut adresser des recommandations à l'administration et au réclamant, proposer un règlement à l'amiable, suggérer des modifications aux textes législatifs, exiger de l'information sur les suites données à son intervention et, à défaut de réponse satisfaisante, procéder à la publication de ses recommandations (Article 4 de la loi du 22 août 2003). Toutefois, elle ne dispose également pas de tous les pouvoirs qu'elle devrait avoir selon les recommandations de l'ECRI : la loi ne lui confère pas suffisamment de pouvoirs pour rassembler des informations et des preuves et elle n'a ni le droit d'agir en justice, ni d'intervenir dans les procédures judiciaires.
22. L'ECRI relève avec satisfaction que le gouvernement a, presque cinq ans après la publication du dernier rapport de l'ECRI, entrepris des démarches concrètes en vue de regrouper ces deux institutions ainsi que la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) et l'Ombuds-Comité pour les droits de l'enfant dans un seul bâtiment<sup>19</sup>. Un terrain pour la construction de cette « Maison des droits de l'homme » a été identifié et un état de lieu des besoins des quatre institutions a été fait. Un tel regroupement va contribuer à une meilleure coopération entre ces organes.
23. Cependant, l'ECRI encourage les autorités à aller plus loin. Elle rappelle qu'il n'existe, à ce jour, aucune voie de recours facilement accessible, permettant aux victimes de discrimination de faire valoir leurs droits (voir infra au §§ 13 et 14 du rapport). Pour combler cette lacune importante, les autorités devraient s'inspirer des RPG n° 2 et 7 de l'ECRI et attribuer au CET le droit d'être saisi de plaintes. En outre, elles devraient donner au CET et à la Médiateure des pouvoirs appropriés pour mener des enquêtes efficaces<sup>20</sup>, le droit d'agir en justice et le droit d'intervenir dans les procédures judiciaires et administratives (§ 24 de la RPG n° 7)<sup>21</sup>. Pour ce faire, ces institutions devraient disposer d'un personnel juridiquement formé ou de la possibilité d'avoir recours à des avocats. Dans un souci d'efficacité maximale, un rapprochement plus complet des deux organisations pourrait être envisagé, pouvant aller jusqu'à une fusion. Le CNE pourrait, à son tour, être intégré dans le CET en tant que commission consultative. En même temps, il serait opportun de renforcer encore l'indépendance de ces institutions, par exemple en rattachant le CET au parlement également en ce qui concerne son budget (Principe 5.2 de la RPG n° 2).

---

<sup>16</sup> Voir en ce contexte la recommandation dans CET 2015 : 43.

<sup>17</sup> Son budget annuel est de l'ordre de 1,3 millions d'Euros, alors que le budget du CET a été réduit de plus de 200 000 Euros en 2009 à 87 000 Euros en 2015 (CET 2015 : 7). Le CNE ne bénéficie que d'un budget de 6 000 Euros. Voir dans ce contexte CET 2015 : 46.

<sup>18</sup> Articles 1 et 2 de la Loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

<sup>19</sup> Voir à cet égard le Programme gouvernemental de 2013 : 7.

<sup>20</sup> Selon le § 52 de l'exposé des motifs relatif à la RPG n° 7 il s'agit notamment de ceux d'exiger la production, pour vérification et examen, de documents et autres éléments ; de faire saisir des documents et autres éléments aux fins d'en prendre copie ou d'en faire des extraits ; et d'interroger des personnes).

<sup>21</sup> Voir dans ce contexte CET 2015 : 41 et Moyse F., Salerno A. 2009 : 236.

24. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises (i) d'attribuer au Centre pour l'égalité de traitement le droit d'être saisi de plaintes, (ii) de donner au Centre pour l'égalité de traitement et à la Médiateure les pouvoirs nécessaires pour mener des enquêtes efficaces (notamment ceux d'exiger la production de documents et autres éléments ; de faire saisir de tels documents et autres éléments ; et d'interroger des personnes), (iii) de leur conférer le droit d'agir en justice et (iv) de leur procurer le droit d'intervenir dans les procédures judiciaires et administratives. Les autorités luxembourgeoises devraient également considérer un rapprochement plus complet de ces deux institutions et du Conseil national pour étrangers pouvant aller jusqu'à une fusion et leur rattachement total au parlement.

## 2. Discours de haine<sup>22</sup>

### - Ampleur du phénomène

25. Les autorités luxembourgeoises ne publient pas de statistiques sur le discours de haine. Le parquet luxembourgeois a informé l'ECRI que quatre condamnations pour discours de haine ont été prononcées en 2015 (3 en 2014, 2 en 2013, 2 en 2012, aucune en 2011 et 1 en 2010). La police a enregistré 28 dossiers de ce type en 2015, 43 en 2014 et 29 en 2013. En 2014, le Ministre de la justice a déclaré que ces chiffres ne reflètent pas forcément l'ampleur du phénomène<sup>23</sup>. En effet, il se pourrait que bon nombre de discours de haine n'aient pas été signalés aux autorités. Le site internet « stopline.bee-secure.lu »<sup>24</sup> a, de son côté, observé une forte augmentation des signalements en ce qui concerne les contenus potentiellement racistes : en 2015 il a reçu 309 signalements (contre 28 seulement en 2014) et a transmis 79 cas à la police.
26. Ces données indiquent que la bonne situation au Luxembourg est menacée. D'un côté, l'ECRI constate avec satisfaction que les partis politiques, les politiciens et les principaux médias n'ont, en général, pas recours au discours de haine. En outre, l'ECRI a été informée qu'existe au Luxembourg, en raison de ses dimensions, un contrôle social très important qui contribue à ce que les résidents de manière générale ne tiennent pas non plus ouvertement des propos haineux. Même si quelques personnes racistes participent aux activités d'organisations racistes dans les pays voisins, il n'y a, selon les autorités, aucune organisation raciste au Luxembourg même<sup>25</sup>.
27. En outre, sont enregistrés très peu de discours de haine homo/transphobes, comme par exemple un cas impliquant des insultes homophobes et menaces de mort à l'encontre du Premier ministre<sup>26</sup>. En ce qui concerne les attitudes envers les personnes LGBT, on observe, au contraire, une évolution positive. Déjà en 2012, seulement 18 % des 318 participants à une étude avaient estimé que l'expression de haine et d'aversion envers les personnes LGBT était assez voire très répandue au Luxembourg ; ceci est le pourcentage le plus bas observé dans les 28 pays membres de l'Union européenne<sup>27</sup>.
28. De l'autre côté, plusieurs facteurs contribuent à une montée du discours de haine raciste. L'ECRI regrette tout d'abord l'impact négatif qu'a eu le référendum tenu le 7 juin 2015 sur le droit de vote « des étrangers » aux élections nationales.

---

<sup>22</sup> Cette partie couvre le discours raciste et homophobe/transphobe. Pour une définition du « discours de haine », voir § 6 du préambule de la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine », adoptée le 30 octobre 1997.

<sup>23</sup> Ministère de la Justice 2014; L'essentiel 2014.

<sup>24</sup> Ce site a été créé par plusieurs ONG pour le signalement anonyme de contenus illégaux sur internet.

<sup>25</sup> Voir cependant Luxemburger Wort 2015d.

<sup>26</sup> Luxemburger Wort 2015b. L'auteur a été condamné en première instance à 15 mois avec sursis.

<sup>27</sup> UE FRA 2012 : question on « daily life » n° 3 ; UE FRA 2013b : 23 .



L'importance de cet événement est soulignée par le fait que ce référendum n'était que le cinquième tenu au Luxembourg depuis près d'un siècle. De nombreux interlocuteurs de l'ECRI ont déploré le fait que le gouvernement n'ait toutefois pas organisé une campagne d'information. Bien que le référendum soit parti d'une bonne intention, le débat l'entourant a contribué à un repli identitaire et à une fixation sur le critère principal retenu pour définir cette identité : la langue luxembourgeoise<sup>28</sup>. Depuis, de nombreux non-nationaux se sentent exclus de la société, notamment ceux qui ont du mal à apprendre le luxembourgeois.

29. En outre, l'ECRI déplore la montée de discours de haine liés à l'accueil des réfugiés et aux étrangers en général, auxquels on reproche de profiter des prestations et aides sociales luxembourgeoises. Ce discours et le repli identitaire susmentionné semblent être nourris de la précarisation dont souffre une partie des Luxembourgeois, notamment dans des communes rurales. Le débat est également influencé par les pays voisins et leurs médias, qui sont beaucoup lus et consommés au Luxembourg. Ici encore, l'ECRI relève avec satisfaction que les autorités et les principaux médias promeuvent la diversité, le respect et la compréhension mutuelle et que les sujets pouvant provoquer des réactions xénophobes sont traités de manière à ne pas alimenter les peurs. En même temps, la xénophobie sous-jacente transparait dans la presse tabloïde<sup>29</sup> et il faut noter une récurrence du sujet de la criminalité des étrangers. Dans nombre de cas, la nationalité des suspects est indiquée dans les communiqués de presse de la police et dans les médias luxembourgeois, parfois d'une manière subtile moyennant des photos ou la mention de la langue parlée. Dans ce contexte, il faut également noter la lettre xénophobe qu'un avocat connu a adressée au bourgmestre de la ville de Luxembourg et qui a été publiée dans la presse.<sup>30</sup>
30. L'ECRI déplore également de constater une montée considérable de l'islamophobie au Luxembourg<sup>31</sup>. Souvent, l'amalgame est fait entre l'Islam, le terrorisme, le mépris de la femme et les réfugiés. Des femmes portant le voile se font insulter et même cracher dessus. Aux lendemains des attentats de Janvier 2015 à Paris (Charlie Hebdo et Hyper Cacher), dans deux cas des élèves musulmans ont même été agressés verbalement par des enseignants avec des propos comme « Tu es contente maintenant ? » ou « Quand tu seras grand, est-ce que tu feras pareil ? »
31. L'internet est de plus en plus souvent utilisé pour diffuser ce discours de haine. Alors que le débat autour du référendum a contribué à une libération de la parole, nombreux sont ceux qui cherchent l'anonymat sur internet pour disséminer des discours de haine qu'ils n'auraient pas osé tenir sans cette couverture. Ce discours, qui va jusqu'à l'incitation au meurtre<sup>32</sup>, vise les réfugiés, et en particulier les réfugiés non-Syriens, les frontaliers et les minorités visibles. Sont utilisés non seulement les médias sociaux et notamment Facebook, mais aussi les forums internet d'autres médias comme ceux de la Radiotélévision de Luxembourg (RTL) et du quotidien l'Essentiel. Une bonne partie des poursuites pénales engagées pour des discours de haine ont également pour objet des messages postés sur internet. Une condamnation concernant un texte sur

---

<sup>28</sup> En ce contexte voir Luxembourg Wort 2015c.

<sup>29</sup> Pour un exemple voir à la note en bas de page n° 38.

<sup>30</sup> « Votre Cité est devenue répugnante et la colère gronde au sein de la population. L'air est rempli des puanteurs que dégagent les cortèges quotidiens de mendiants dégueulasses, insolents qui, grâce aux largesses des intelligents accords de Schengen, nous viennent, sans aucun contrôle, de la lointaine Roumanie. Ces inqualifiables prennent possession des points stratégiques de la Grand-rue. Ils emmerdent les passants, profitant de tout instant d'inattention pour les racketter. Personne ne s'occupe de cette racaille. » Quelques jours plus tard, l'auteur a déclaré qu'il avait « voulu dénoncer par cette lettre la mendicité organisée et donc criminelle », 5minutes.rtl.lu 2015a.

<sup>31</sup> Voir déjà L'essentiel 2012.

<sup>32</sup> Luxembourg Wort 2015c et e.

Facebook faisait par exemple référence au retour d'Hitler, « nécessaire pour nettoyer le pays des réfugiés »<sup>33</sup>. Pour prévenir de tels commentaires haineux, les médias n'ouvrent plus de forums de discussion pour certains sujets.

- **Réponses au discours de haine**

32. L'ECRI considère qu'une réaction déterminée est nécessaire pour faire face à cette montée du discours de haine. Comme le montre l'expérience, cette montée doit être comprise comme un signal d'alarme sérieux indiquant une dynamique qui peut mener à l'utilisation de la violence si elle n'est pas contrée d'une manière efficace<sup>34</sup>.
33. C'est pourquoi l'ECRI note positivement la réaction ferme du parquet et des tribunaux. Cette action, organisée par un procureur spécialisé dans la matière, peut être citée comme un exemple de bonne pratique. Le parquet amène régulièrement les cas de discours de haine les plus graves devant les tribunaux, qui les sanctionnent avec des peines allant, en cas de récidive, jusqu'à l'emprisonnement ferme. Ces condamnations bénéficient d'une couverture médiatique importante, qui amplifie leur effet préventif général et qui dissuade d'autres acteurs potentiels. Ces condamnations sont également assorties de peines et mesures accessoires comme la saisie de matériel informatique ou l'interdiction de vote<sup>35</sup>.
34. Vu la montée considérable du discours de haine sur internet, l'ECRI est de l'avis que les autorités devraient peaufiner leur action dans ce domaine. Comme déjà recommandé au § 6 de ce rapport, elles devraient combler les lacunes dans la protection du droit pénal contre le racisme et l'homo/transphobie en érigeant l'insulte, la diffamation et les menaces racistes ou homo/transphobes en infraction pénale et en prévoyant que la motivation raciste et homo/transphobe constitue une circonstance aggravante. En outre, les autorités policières et judiciaires devraient publier leurs statistiques sur le discours de haine. A ces fins, elles devraient, comme l'ECRI le recommande au § 12 de sa RPG n° 11 sur la lutte contre le racisme dans les activités de la police, mettre en place et gérer un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et homo/transphobes. Ce système devrait également comprendre des informations sur la mesure dans laquelle ces incidents sont transmis aux procureurs et au final qualifiés d'infractions racistes ou homo/transphobes. En outre, les autorités devraient s'assurer que les personnes et organisations qui ont déposé plainte soient informées effectivement des progrès et des résultats des enquêtes, en tenant compte des dispositions de la loi du 6 octobre 2009 renforçant le droit des victimes d'infractions pénales (articles 1 et 3 à 6 de cette loi).
35. L'ECRI recommande aux autorités policières et judiciaires de mettre en place et gérer un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et homo/transphobes et de la mesure dans laquelle ces incidents sont transmis aux procureurs et sont au final qualifiés d'infractions racistes. Les autorités devraient publier ces statistiques.
36. En même temps, la police, le parquet, le CET et la Médiateure devraient mettre en place une table ronde régulière permettant le dialogue avec la société civile et les groupes qui sont ciblés par le discours de haine (§ 18 de la RPG n° 11). Cette table ronde et l'échange régulier devraient notamment servir à remédier à une possible sous-déclaration des infractions racistes ou homo/transphobes. Des représentants de communautés musulmanes ont signalé à l'ECRI qu'ils seraient également intéressés de discuter avec les autorités du sujet de la radicalisation

---

<sup>33</sup> L'essentiel 2015.

<sup>34</sup> Voir p.ex. Schmahl 2015 : 33 et suiv. et les références qui y sont données.

<sup>35</sup> En outre, Pierre Peters, un récidiviste notoire, n'a pas pu s'inscrire au barreau des avocats suite aux condamnations répétées pour discours de haine.

et du recrutement de djihadistes au Luxembourg. La table ronde pourrait être le cadre approprié pour aborder ce sujet.

37. L'ECRI recommande aux autorités policières et judiciaires de mettre en place une table ronde régulière permettant le dialogue avec la société civile et les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme et l'homo/transphobie.
38. En outre, l'ECRI encourage le CET, la Médiateure et la CCDH à condamner et contrer le discours de haine publiquement.
39. Concernant le discours de haine sur internet, l'ECRI se félicite des initiatives prises pour combattre le discours de haine : la « stopline » a été créée pour pouvoir dénoncer les propos haineux et la nouvelle « helpline » pour aider les victimes. En outre, des groupes se sont formés sur Facebook pour lancer du « contre-discours » contrant le discours de haine.
40. En même temps, l'ECRI considère que les autorités devraient s'assurer que les media sociaux et les fournisseurs d'internet prennent des mesures plus efficaces pour prévenir la distribution de messages haineux. L'ECRI constate par exemple avec intérêt que le § 3.9 de la Déclaration des droits et responsabilités de Facebook stipule : « Vous n'utiliserez pas Facebook à des fins illégales, malveillantes ou discriminatoires. » Ses « Standards de la communauté » prévoient que Facebook supprime tout discours incitant à la haine<sup>36</sup>. Or, à ce jour, dans bien de cas de telles règles ne sont pas respectées. C'est pourquoi l'ECRI encourage les autorités à motiver les médias sociaux et fournisseurs d'internet à faire respecter ces règles.
41. Les instances de régulation des médias, notamment le Conseil de Presse (Articles 23 et suiv. de la loi sur la liberté d'expression dans les médias) et l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) devraient également être plus proactifs dans le domaine du discours de haine. Ces deux instances n'ont émis, au cours des dernières années, aucun avis condamnant des propos racistes ou homo/transphobes<sup>37</sup>.
42. L'ECRI considère que les autorités et le Conseil de presse devraient d'abord revoir le cadre régulateur pour les médias et l'aligner sur les principes de la RPG n° 7. Ainsi, ni l'Article 5 du Code de déontologie du Conseil de presse, ni les commentaires sur cet article ne permettent de comprendre d'une manière claire si la presse doit éviter seulement les discriminations directes ou si elle doit éviter aussi les discriminations indirectes et « les formes de communication qui favorisent une atmosphère propice à créer dans le public des sentiments négatifs envers une communauté ». Le Conseil de presse devrait également être doté d'un droit d'auto-saisine et pouvoir prendre des décisions concernant les organes de presse qui ne sont pas membres<sup>38</sup>. Concernant l'ALIA, l'Article 26bis de la Loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ne contient, à son tour, que l'interdiction de l'incitation à la haine fondée sur cinq motifs : la race, le sexe, l'opinion, la religion et la nationalité.
43. En outre, ces deux instances devraient élaborer, ensemble avec les médias, un plan d'action pour lutter contre le discours de haine dans les commentaires sur leur sites internet. Ce plan pourrait par exemple comprendre l'abolition de la possibilité de poster des commentaires anonymes.

---

<sup>36</sup> <https://www.facebook.com/legal/proposedsr/fr> et <https://www.facebook.com/communitystandards#>, accédés le 25.04.2016.

<sup>37</sup> La délégation de l'ECRI a été informée, durant sa visite de contact au Luxembourg, de la publication d'un nombre considérable de propos haineux sur les sites web de la presse et de la radiodiffusion, ainsi qu' au moins un article de presse antisémite.

<sup>38</sup> Les couvertures des éditions 352 et 450 du tabloïd « Lëtzebuerg Privat » par exemple favorisent une atmosphère propice à créer dans le public « des sentiments négatifs envers une communauté » au sens du commentaire à l'article 5 du Code de déontologie du Conseil de presse.

44. Quant aux services de presse de la police et aux médias, ils devraient davantage veiller à ne révéler au public des informations concernant l'origine ethnique, la couleur<sup>39</sup>, la langue, la religion ou la nationalité d'un auteur présumé d'une infraction que lorsque cette divulgation est strictement nécessaire et sert un but légitime, comme dans le cas d'un avis de recherche (§ 88 de la RPG n° 11).
45. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises (i) d'initier une révision du cadre régulateur pour les médias en vue de prévenir et d'éliminer le discours de haine dans ce domaine, (ii) d'encourager les médias à élaborer des mesures pour lutter contre le discours de haine sur leurs sites internet, (iii) de veiller à ce que les médias sociaux et les fournisseurs d'internet interdisent le discours de haine dans leurs conditions d'utilisation et fassent respecter cette interdiction, (iv) de s'assurer que la police et les médias ne révèlent des informations concernant la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle et l'identité de genre d'un auteur présumé d'une infraction que lorsque cette divulgation est strictement nécessaire et sert un but légitime, et (v) de doter le Conseil de presse d'un droit d'auto-saisine et du pouvoir de prendre des décisions à l'encontre de tout média imprimé. Toutes ces mesures devraient strictement respecter l'indépendance des médias.
46. Vu la montée du discours de haine, l'ECRI se félicite du développement de projets de prévention qui visent toute la population. On peut notamment citer l'organisation dans les écoles d'une campagne de sensibilisation sur le discours de haine et la discrimination pour l'année scolaire 2016/2017. L'ECRI relève également avec satisfaction le lancement de la campagne « Non à la haine » au Luxembourg et d'une formation obligatoire pour tous les élèves de la septième classe sur la sécurité sur internet. Ces projets reposent fortement sur la société civile.
47. Pour assurer un impact encore plus durable, l'ECRI considère que le sujet des droits de l'homme et en particulier du droit à l'égalité devrait être introduit d'une manière permanente dans l'enseignement scolaire. Le remplacement de l'enseignement religieux et du cours de morale laïque par un cours unique « Vie et société » présente une opportunité unique pour ancrer ce sujet fondamental à l'école<sup>40</sup>. Un tel enseignement est indispensable pour équiper chaque jeune vivant au Luxembourg avec une connaissance approfondie des bases non-négociables de la société et pour prévenir non seulement le discours de haine et la discrimination, mais également la radicalisation et l'extrémisme. La formation des enseignants dans ces domaines devrait également être renforcée. (§§ II 2a et III de la RPG n° 10 et §§ 4 et 93 de la RPG n° 15).
48. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'introduire dans tous les programmes scolaires un enseignement obligatoire sur les droits de l'homme et notamment le droit à l'égalité et l'interdiction de la discrimination. Les enseignants devraient obtenir la formation nécessaire dans ces sujets.

### **3. Violence raciste et homophobe/transphobe**

49. L'ECRI constate avec satisfaction que très peu de cas de violence raciste ou homo/transphobe ont été portés à sa connaissance. Les autorités n'ont, de leur côté, enregistré aucun cas au cours des cinq dernières années<sup>41</sup>. En même

<sup>39</sup> Sur un cas de révélation de la couleur de peau voir la décision n° 17 de la Commission des Plaintes du Conseil de presse du 22.10.2007.

<sup>40</sup> Voir dans ce contexte Gouvernement 2016a et les §§ 89 à 90 du présent rapport.

<sup>41</sup> Elles ont informé l'ECRI qu'une déclaration du Ministre de Justice en réponse à une « question parlementaire » datant d'octobre 2014 reposait sur une erreur. Selon le Ministre, les infractions à motivation racistes enregistrées en 2012 et 2013 concernaient pour l'essentiel des « coups et blessures volontaires sans incapacité de travail, des injures et menaces contre les personnes ou contre les biens », L'essentiel 2014.

temps, elles font remarquer que, pour le moment, il leur est impossible d'obtenir des données statistiques complètes dans ce domaine<sup>42</sup>.

50. Quelques rares cas de violence xénophobe sont cependant signalés<sup>43</sup>. L'ECRI a notamment été informée de plusieurs attaques violentes à l'encontre de femmes musulmanes portant le voile. Dans un cas, deux femmes luxembourgeoises sont intervenues et ont appelé la police. Selon la communauté musulmane, l'intervention de la police était, comme dans les autres cas, appropriée et la victime a choisi de ne pas porter plainte. Selon les résultats d'un sondage publiés en 2011, 1 % des personnes originaires de l'ex-Yougoslavie habitant au Luxembourg ont également indiqué avoir été victime d'un crime contre la personne avec une possible motivation raciste au cours des 12 derniers mois (agressions, menaces ou harcèlement grave)<sup>44</sup>.
51. Selon une autre étude de l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) réalisée en 2012 auprès de personnes LGBT, 17 % des répondants résidant au Luxembourg ont indiqué avoir été victime d'une attaque physique ou sexuelle ou avoir été menacé de violence au cours des dernières cinq années ; 55 % des victimes estiment que l'auteur de la dernière attaque pouvait avoir agi avec une motivation homo/transphobe. Seulement 16 % de ces attaques ont été signalés à la police<sup>45</sup>. Les autorités ont fait remarquer que la base statistique de cette étude était relativement petite (voir infra au § 26). La société civile luxembourgeoise n'a, quant à elle, pas porté à la connaissance de l'ECRI d'attaques homo/transphobes graves qui auraient eu lieu durant les cinq dernières années<sup>46</sup>.
52. L'ECRI a déjà exprimé son inquiétude au sujet de la montée du discours de haine qui pourrait être un signe avant-coureur d'une montée de la violence raciste et homo/transphobe. Pour faire face à ce danger, l'ECRI renvoie encore aux recommandations faites plus haut, notamment au § 37.

#### **4. Politiques d'intégration**

53. La composition de la population et l'importance des flux migratoires au Luxembourg démontrent la nécessité d'y mener des politiques d'intégration efficaces et bien structurées.

##### **- Données**

54. Le Luxembourg figure parmi les états membres du Conseil de l'Europe qui ont une proportion particulièrement élevée de résidents étrangers. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 46,7 % de la population étaient de nationalité étrangère. Parmi les 576 000 résidents, 93 100 étaient portugais, 41 700 français, 20 300 italiens, 19 400 belges, 12 800 allemands, 6 100 britanniques et 39 700 d'origine extracommunautaire<sup>47</sup>. La grande majorité des résidents étrangers sont citoyens de l'Union européenne, originaires d'un pays à hauts revenus et de religion catholique<sup>48</sup>. 2,6 % de la population appartient à une religion non chrétienne,

---

<sup>42</sup> Luxemburger Wort 2015c.

<sup>43</sup> Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination 2014b. Concernant un cas d'allégation de violence policière lors de l'extradition d'une personne vers le Benin, l'ECRI n'a pas eu connaissance d'indices pointant à une possible motivation raciste. Concernant la charge de preuve dans de tels cas, l'ECRI renvoie à la jurisprudence de la CEDH, p.ex. Ribitsch c. Autriche, n° 18896/91, 4 décembre 1995 : 34 et Bursuc c. Roumanie, n° 42066/98, 12 octobre 2004 : 80.

<sup>44</sup> UE FRA 2011 : 67.

<sup>45</sup> UE FRA 2012, questions sur « violence and harassment ». 44 % de ces attaques étaient des attaques physiques.

<sup>46</sup> Voir dans ce contexte les rapports annuels d'ILGA Europe.

<sup>47</sup> Grand-Duché de Luxembourg 2016 : Population par sexe et par nationalité au 1<sup>er</sup> janvier.

<sup>48</sup> OCDE 2015 : 62 et 72 et seq.

2 % sont Musulmans<sup>49</sup>. Parmi les ressortissants extracommunautaires, les plus grands groupes sont d'origine monténégrine, cap-verdienne et chinoise<sup>50</sup>. En 2015, 23 803 étrangers sont arrivés au Luxembourg, alors que 12 644 ont quitté le pays ; 2 447 personnes ont demandé une protection internationale (0,42 % de la population). Seulement 37 % des résidents descendent de deux parents et quatre grands-parents nés au Luxembourg. Les autres 63 % de la population sont donc migrants de première, deuxième ou troisième génération<sup>51</sup>. Les différents groupes de migrants ont des besoins d'intégration bien différents.

#### - Description des politiques d'intégration

55. La loi relative à l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg date du 16 décembre 2008. Selon son article 2.1, le terme intégration désigne un processus à double sens : l'étranger s'efforce de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et faciliter cette démarche.
56. Dans ce processus, le « contrat d'accueil et d'intégration » joue un rôle clé : il est proposé aux étrangers en vue d'organiser et faciliter leur intégration. Ce contrat comprend, de la part de l'Etat, l'engagement d'assurer une formation linguistique, une instruction civique et d'autres mesures visant l'intégration sociale et économique. L'étranger s'engage à assurer, selon ses aptitudes et possibilités, sa subsistance par ses propres moyens, et à participer à la vie sociétale (Articles 8 et suiv. de la loi). Ce contrat connaît un grand succès : depuis son lancement en octobre 2011, plus de 4 500 personnes de 135 nationalités différentes ont signé un tel contrat<sup>52</sup>.
57. L'accueil des demandeurs de protection internationale et temporaire a été réformé par une loi du 18 décembre 2015. L'ECRI regrette que son volet sur un « projet d'accompagnement » ait été retiré suite à un avis du Conseil de l'Etat ; ce dernier avait considéré que les dispositions sur ce projet d'accompagnement n'étaient pas assez claires. Elles prévoyaient que l'administration pouvait proposer aux demandeurs de protection des mesures d'accompagnement en vue de développer leurs compétences et leur autonomie<sup>53</sup>. En même temps, l'ECRI se félicite du fait que l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et la société civile déploient, même en absence d'une nouvelle réglementation, de vastes activités pour assurer un accueil de qualité et une bonne intégration des demandeurs de protection internationale ; la délégation de l'ECRI a pu s'en informer lors de sa visite dans deux foyers<sup>54</sup>.
58. Avec l'OLAI, une administration spécialisée est chargée de l'accueil et de l'intégration des étrangers. Un comité interministériel à l'intégration et l'OLAI coordonnent les politiques dans ces domaines et l'OLAI les met en œuvre. La lutte contre la discrimination en constitue un élément essentiel (Article 3 de la Loi du 16 décembre 2008)<sup>55</sup>. Sur la base d'un règlement grand-ducal du 15 novembre 2011, les communes ont créé des commissions consultatives communales d'intégration.

---

<sup>49</sup> Gouvernement 2016b. La communauté musulmane estime à son tour le nombre de Musulmans à 18 000 à 30 000.

<sup>50</sup> Gouvernement et université du Luxembourg 2015 : 1.

<sup>51</sup> OCDE 2015 : 17 ; CEPS 2009.

<sup>52</sup> Gouvernement 2016g.

<sup>53</sup> Voir l'article 14 du projet de loi n° 6775<sup>2</sup> et Conseil d'Etat 2015a : 6 et suiv.

<sup>54</sup> Il s'agit des foyers Lily Uden et Don Bosco. Toutefois, l'ECRI a eu connaissance aussi des conditions de vie difficiles dans un foyer de premier accueil et des délais excessifs pour l'attribution des tuteurs et pour la scolarisation des mineurs non accompagnés.

<sup>55</sup> Sur l'importance de cet aspect des politiques d'intégration voir OSCE 2013 : 38 et suiv. Pour plus de détails voir Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination 2014b.

59. L'OLAI a mis en pratique un « Plan d'action national pluri-annuel d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010 – 2014 » (PNI) axé sur les quatre champs d'action de la loi du 16 décembre 2008 : l'accueil, l'intégration, la lutte contre les discriminations et le suivi des migrations sur la base de données et d'études<sup>56</sup>. Suite à une consultation, l'OLAI a décidé, en 2013, de donner priorité aux domaines de l'éducation et de l'emploi<sup>57</sup>. En 2014, l'OLAI a publié un rapport quinquennal sur son activité et organisé des consultations en vue de mettre en place un nouveau plan d'action 2015-2019<sup>58</sup>. Pendant la visite de contact, l'OLAI a informé la délégation de l'ECRI de son intention de transférer des activités aux ministères afin de les responsabiliser et de développer avec les communes des plans d'intégration au plan local. Un groupe de 10 communes a déjà finalisé un tel plan<sup>59</sup> et plusieurs autres sont en train d'en élaborer un<sup>60</sup>. L'ECRI se félicite que l'OLAI envisage de finaliser un nouveau plan d'action au cours de l'année 2017.
60. S'agissant de la participation politique des personnes issues de l'immigration, le référendum de juin 2015 sur le droit de vote pour tous n'a pas abouti (voir infra au § 28). Par la suite, un nouveau projet de loi sur la nationalité a été présenté en mars 2016. Il a pour but de faciliter l'accès des résidents étrangers à la nationalité luxembourgeoise et prévoit notamment (i) de rendre plus facile l'accès à la nationalité pour les personnes nées au Luxembourg, (ii) d'assouplir les conditions pour la naturalisation – notamment en ce qui concerne la maîtrise de la langue luxembourgeoise - et (iii) de réintroduire pour plusieurs groupes d'étrangers un droit d'option en faveur de la nationalité luxembourgeoise<sup>61</sup>.
- **Evaluation des politiques d'intégration**
61. Les politiques d'intégration luxembourgeoises ont récemment fait l'objet de plusieurs rapports d'évaluation. L'ECRI regrette que le premier, un rapport de l'université du Luxembourg de 2013, n'ait pas été publié.
62. Dans un deuxième rapport de 2014, le Conseil économique et social (CES) a adressé une série de recommandations au gouvernement. Il préconise notamment de remplacer le comité interministériel à l'intégration par une haute instance chargée du suivi et de la mesure de l'efficacité des actions réalisées dans le cadre du plan d'action. Les 11 principes de base du plan d'action devraient être mis en application en même temps. Le contrat d'accueil et d'intégration devrait être remplacé par une mission d'accueil des immigrés au niveau des communes et la fonction de « responsable pour l'intégration » devrait être généralisée ; ces responsables devraient être chargés de donner les informations nécessaires et un « kit d'accueil » aux nouveaux arrivants. L'enseignement préscolaire devrait être rendu obligatoire pour les enfants de trois ans et la politique d'immigration devrait être accompagnée par des campagnes d'information et de communication. Un comité de pilotage d'évaluation indépendante devrait être créé.
63. Un troisième rapport de 2014 sur le fonctionnement de l'OLAI recommande une restructuration fondamentale, la définition d'objectifs stratégiques et la mise en place de mécanismes de suivi, une structure organisationnelle claire et un

---

<sup>56</sup> OLAI 2010 : 28.

<sup>57</sup> OLAI 2011: 14.

<sup>58</sup> OLAI 2014a et b.

<sup>59</sup> LEADER Miselerland 2015.

<sup>60</sup> OLAI 2016 : 9.

<sup>61</sup> Pour plus de détails voir Ministère de la Justice 2016.

« management standardisé » ainsi que la surveillance et le contrôle des accords financiers conclus avec des tiers<sup>62</sup>.

64. L'ECRI constate avec regret que, à ce jour, certaines recommandations importantes, comme par exemple l'adoption d'un nouveau document stratégique avec des indicateurs<sup>63</sup>, n'ont pas été mises en œuvre<sup>64</sup>.
65. Vu l'importance pour le Luxembourg de la mise en œuvre de politiques d'intégration efficaces, l'ECRI considère que les autorités devraient donner plus de priorité à ce sujet. La responsabilité pour ce dossier ne devrait pas être déléguée à l'OLAI et aux communes. Au contraire, un Ministère devrait agir comme « moteur » de ces politiques. En outre, les autorités devraient rapidement adopter une nouvelle stratégie et un nouveau plan d'action national d'intégration, comme cela semble être prévu à l'article 6 de la loi du 16 décembre 2008. L'élaboration d'un tel document avec des objectives claires sert à s'assurer que les politiques d'intégration soient ciblées et cohérentes. Chacune des activités prévues pour la réalisation de ces objectifs devrait être assortie d'un budget approprié. En même temps, ce plan d'action est l'outil de choix pour attribuer aux acteurs clé la responsabilité pour la mise en œuvre des différentes actions. Devraient figurer parmi ces acteurs notamment les Ministères et administrations de l'éducation, du travail, du logement et de la santé.
66. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'adopter rapidement un nouveau plan d'action national d'intégration et de l'assortir d'un budget approprié. Par la suite, elles devraient assurer la réalisation de l'ensemble des objectifs du plan par la mise en œuvre des activités inscrites au plan.
67. Dans son quatrième rapport (§ 131), l'ECRI avait à nouveau recommandé aux autorités luxembourgeoises de mettre en place un système de collecte d'informations afin d'évaluer la situation des personnes issues de l'immigration. L'ECRI regrette que les autorités ne semblent pas avoir mis en œuvre cette recommandation. L'ECRI considère, tout comme le CES et l'université du Luxembourg<sup>65</sup>, qu'un tel système d'indicateurs<sup>66</sup> est essentiel pour piloter les politiques d'intégration d'une manière efficace. De tels indicateurs sont notamment indispensables pour évaluer l'impact des différentes actions du plan d'action. Ils servent également à relever le degré de réalisation des objectifs. Des évaluations annuelles permettent en outre d'identifier les adaptations qu'il faut apporter au plan d'action. Pour assurer ce pilotage efficace, chaque objectif et chaque action du nouveau plan devraient être assortis, dès le départ, d'indicateurs, de valeurs cibles, d'un calendrier et d'une autorité ou personne responsable pour leur mise en œuvre.
68. L'ECRI recommande une troisième fois aux autorités luxembourgeoises de développer un système d'indicateurs de l'intégration. Le nouveau plan d'action national d'intégration devrait définir les actions concrètes qui doivent être mises en œuvre pour atteindre les objectifs. Chaque objectif et chaque action devraient être assortis d'indicateurs, de valeurs cibles, d'un calendrier et d'une autorité ou personne responsable pour leur mise en œuvre. La mise en œuvre devrait faire l'objet d'une évaluation annuelle.

---

<sup>62</sup> Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région 2014 ; Gouvernement et université du Luxembourg 2015: 20.

<sup>63</sup> Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région 2014.

<sup>64</sup> Concernant l'OLAI par exemple, plusieurs interlocuteurs ont informé l'ECRI que le changement de sa direction a eu un impact positif, mais que les autres recommandations quant à son organisation n'ont pas été mises en œuvre.

<sup>65</sup> CES 2014 : 4, 19 et 39.

<sup>66</sup> Voir par exemple UE, CE : 2013a ; CEFIS 2010.



69. L'éducation et l'apprentissage des langues officielles sont décisifs pour une bonne intégration des personnes issues de l'immigration. Dans ce contexte, on peut constater que le système scolaire luxembourgeois met les enfants issus de l'immigration devant un défi considérable : l'enseignement préscolaire se déroule principalement en luxembourgeois. Par la suite, l'alphabétisation à l'école élémentaire se fait en allemand et le français est enseigné dès la deuxième classe<sup>67</sup>. Or, environ 60 % des enfants parlent une autre langue à la maison que le luxembourgeois<sup>68</sup>. Bon nombre d'entre eux y pratiquent même une quatrième langue et ont, par conséquent, relativement peu de soutien à la maison pour réussir la tâche difficile de s'approprier les trois langues officielles – le luxembourgeois, l'allemand et le français.
70. Les études démontrant que la fréquentation d'un établissement préscolaire est particulièrement bénéfique pour les enfants issus de l'immigration<sup>69</sup>, l'ECRI se félicite que la scolarité est obligatoire et gratuite au Luxembourg de 4 à 16 ans. Par contre, la participation des enfants âgés de trois ans à « l'éducation précoce », qui est d'ailleurs également gratuite, est facultative<sup>70</sup>. On peut supposer que tous les enfants issus de l'immigration âgés de quatre et cinq ans participent à l'éducation préscolaire, mais les autorités ne publient pas de chiffre sur le taux de fréquentation de l'éducation précoce par les enfants âgés de trois ans qui sont issus de l'immigration<sup>71</sup>. En outre, l'ECRI n'a pas obtenu d'information sur le niveau des connaissances linguistiques des enfants issus de l'immigration à l'âge de six ans lors du passage à l'école primaire, notamment en ce qui concerne leur future langue d'instruction, l'allemand.
71. Le taux d'enfants de nationalité étrangère à l'école continue d'augmenter et a atteint 44,1 % fin 2015. Les résultats des enfants dits de deuxième génération<sup>72</sup> en compréhension de l'écrit sont bien en dessous de la moyenne. A l'âge de 15 ans, ils présentent un écart de plus de 50 points de score à l'étude PISA, ce qui correspond à plus d'une année de scolarité<sup>73</sup>. La part des élèves étrangers dans l'enseignement secondaire dit « classique », considéré comme la filière la plus valorisante, est de seulement 21,9 %, alors que leur part est d'approximativement 40 % au sein de l'enseignement secondaire technique<sup>74</sup>. Selon une étude du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE), les enfants étrangers sont également surreprésentés parmi les élèves qui quittent l'école prématurément (41,7 %). Les élèves portugais, italiens et Cap-Verdiens sont particulièrement touchés<sup>75</sup>. La majorité des jeunes primo-arrivants scolarisés à l'école publique sont d'origine sociale modeste<sup>76</sup>. La part des élèves issus de ce groupe défavorisé ayant néanmoins de très bons

---

<sup>67</sup> Concernant les langues d'instruction à l'enseignement préscolaire et élémentaire voir Gouvernement 2016d.

<sup>68</sup> Gouvernement 2016e ; Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) 2016: 77.

<sup>69</sup> OCDE 2015 : 248 et suiv. : les élèves ayant fréquenté un établissement pré-primaire dans leur pays de résidence actuel ont de meilleurs résultats en compréhension de l'écrit à l'âge de 15 ans que les élèves n'ayant pas suivi ce type de programme. Au Luxembourg, l'écart entre les deux groupes est de plus de 40 points, ce qui correspond approximativement à une année de scolarité.

<sup>70</sup> Gouvernement 2016c.

<sup>71</sup> UNICEF 2016 cite pour les années 2008-2012 un taux brut de participation au pré-primaire de 89,5 % de tous les garçons et de 89,1 % pour toutes les filles.

<sup>72</sup> Ce terme désigne les enfants qui ont au moins un parent né à l'étranger.

<sup>73</sup> OCDE 2015 : 249, 251, 253. Entre 2003 et 2012, des progrès ont été réalisés, idem : 294.

<sup>74</sup> MENJE 2014 : 82.

<sup>75</sup> MENJE 2015 : 14 ; voir également CEFIS 2010 : 101 et suiv.

<sup>76</sup> MENJE 2016: 78.

résultats scolaires est particulièrement faible (moins de 2 %, moyenne OCDE 9 %, enfants de parents nés au Luxembourg 12 %).<sup>77</sup>

72. Ces chiffres montrent que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réaliser le droit à l'égalité dans le domaine de l'enseignement. Pour pouvoir développer et évaluer les mesures qui sont nécessaires pour faire face aux disparités existantes, l'ECRI considère que les autorités devraient d'abord déterminer le taux de participation des enfants issus de l'immigration à l'enseignement pré-primaire. Ensuite, elles devraient, tout en reconnaissant la valeur du plurilinguisme, insister sur la nécessité d'apprendre les langues d'instruction<sup>78</sup> et convaincre le plus grand nombre de personnes issues de l'immigration d'inscrire leurs enfants à l'enseignement préscolaire. Par ailleurs, l'ECRI prend note avec intérêt de la recommandation du CES, d'abaisser encore l'âge d'enseignement préscolaire obligatoire.
73. En outre, les autorités devraient, bien avant le passage des enfants à l'école élémentaire, évaluer leurs connaissances en luxembourgeois et en allemand, leur future langue d'instruction. Par la suite, elles devraient prendre les mesures nécessaires pour que les enfants issus de l'immigration puissent acquérir les connaissances en luxembourgeois, voire en allemand, nécessaires pour réussir à l'école. Elles devraient notamment envisager de renforcer l'enseignement des langues d'instruction dans le préscolaire et l'élémentaire, par exemple par le renforcement du soutien personnalisé, de l'aide aux devoirs, de l'implication des parents dans l'éducation et de la formation des instituteurs et professeurs. Vu le nombre élevé d'élèves parlant une autre langue que le luxembourgeois ou l'allemand à la maison, les autorités devraient finalement étudier la possibilité de renforcer l'enseignement de la troisième langue officielle et d'introduire une filière francophone au sein de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement général du secondaire<sup>79</sup>. L'ECRI note avec intérêt que les autorités étudient et mettent en œuvre plusieurs mesures allant dans ce sens, comme par exemple l'introduction d'une classe internationale francophone au Lycée technique du Centre qui facilitera le passage vers l'enseignement secondaire classique et l'introduction du baccalauréat international voire européen dans d'autres écoles.
74. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises (i) de continuer à promouvoir l'éducation précoce, (ii) d'évaluer les connaissances des enfants issus de l'immigration en luxembourgeois et allemand bien avant le passage à l'enseignement primaire, (iii) de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les enfants issus de l'immigration puissent acquérir le niveau linguistique requis pour une réussite durable à l'école et (iv) d'étudier la possibilité d'introduire une filière francophone au sein de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement général du secondaire.
75. Alors que, dans l'ensemble, très peu de jeunes issus de l'immigration disent avoir été victimes de discrimination, 11 % des ressortissants de pays tiers (à l'extérieur de l'UE) déclarent appartenir à un groupe victime de discrimination<sup>80</sup>. Par ailleurs, 37 % de la population globale considèrent que les discriminations racistes ont augmenté au Luxembourg au cours des dernières années<sup>81</sup>. A cet égard, l'ECRI renvoie aux recommandations déjà faites aux §§ 24 et 48 de ce rapport sur le renforcement du CET et l'introduction à l'école d'un enseignement aux droits de l'homme. En même temps, elle encourage les autorités à inscrire dans le nouveau plan d'action national d'intégration des activités pour lutter contre la

<sup>77</sup> OCDE 2015 : 240, 253.

<sup>78</sup> Voir en ce contexte notamment la Préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

<sup>79</sup> Pour l'instant, l'enseignement francophone n'existe que dans les filières techniques.

<sup>80</sup> OCDE 2015 : 281 et 347.

<sup>81</sup> CET 2015 : 17. 35 % considèrent que le même est vrai pour le domaine de l'appartenance religieuse.

discrimination que subissent en particulier les ressortissants de pays tiers. L'ECRI note avec intérêt que l'OLAI est en train d'initier de telles actions.

76. La situation des personnes issues de l'immigration sur le marché de travail doit être considérée de manière différenciée. Alors que le taux de chômage des personnes nées à l'étranger est relativement bas au Luxembourg (7 % par rapport à la moyenne de l'OCDE d'environ 12,5 %), il est également vrai qu'il dépasse celui des nationaux de 3 %<sup>82</sup>. A l'intérieur de ce groupe, il convient de faire une autre distinction : d'un côté, plus de 45 % des étrangers sont diplômés de l'enseignement supérieur et les ressortissants des pays à haut revenu ont du succès sur le marché du travail. De l'autre côté, le taux d'emploi est relativement faible parmi ceux qui ont un faible niveau d'éducation<sup>83</sup> et qui ne maîtrisent pas bien les langues officielles. Les personnes avec un faible niveau d'éducation se sont également concentrées dans les métiers les moins rémunérateurs. Ainsi, 75 % des emplois peu qualifiés sont occupés par des personnes issues de l'immigration et le taux de pauvreté est six fois plus élevé parmi les ressortissants des pays tiers que parmi les nationaux. Notamment les ressortissants du Cap-Vert, les demandeurs de protection internationale ainsi que les personnes de religion musulmane rencontrent des problèmes sur le marché de travail. Dans le secteur du bâtiment par exemple, les conditions de travail sont très difficiles. En raison du niveau bas des salaires et des prix élevés du logement, un certain nombre d'ouvriers sont obligés d'habiter ensemble dans les mêmes logements.
77. L'ECRI a été informée de plusieurs raisons pour les difficultés de ce deuxième groupe sur le marché du travail. En ce qui concerne les demandeurs de protection internationale, les conditions d'accès au marché de travail sont extrêmement difficiles à remplir et l'employeur doit demander un nouveau permis de travail tous les six mois. Au cours des premières 10 semaines de 2016, seulement six personnes ont obtenu un tel permis. Les migrants de première génération avec un faible niveau d'éducation ont peu d'occasion d'apprendre les langues officielles ; ceci empêche leur avancement professionnel. Nombreux sont également ceux qui ont des difficultés à faire reconnaître les diplômes qu'ils ont obtenu à l'étranger.
78. Ces constats démontrent la nécessité de bien cibler les politiques d'intégration sur les besoins des groupes les plus vulnérables. Pour faciliter leur accès au marché du travail, les autorités devraient davantage promouvoir l'enseignement des langues officielles auprès des adultes issus de l'immigration, investir dans leur formation professionnelle et faciliter la reconnaissance des diplômes qu'ils ont obtenus à l'étranger. L'apprentissage des langues officielles faciliterait de surcroît leur participation à la société luxembourgeoise. En ce qui concerne l'accès à la nationalité, qui peut être vu comme une ultime étape d'intégration, les autorités devraient veiller à ce que toutes les personnes issues de l'immigration puissent acquérir le niveau de connaissances linguistiques requis. L'exigence de connaissances linguistiques élevées dans seulement une des langues officielles pourrait entraîner une discrimination structurelle indirecte, si elle conduit de manière disproportionnée à l'exclusion de certains groupes ethniques.
79. Concernant les demandeurs de protection internationale, l'ECRI considère que les autorités devraient faciliter leur accès au marché du travail. Comme le démontrent les études, l'accès au travail est crucial pour être reconnu dans la société luxembourgeoise et l'image du demandeur de protection internationale sans emploi peut être un facteur entraînant une montée de la xénophobie<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Pour ce paragraphe voir OCDE 2015 : 17, 27, 33, 120, 170 et 334 et CEFIS 2010 : 111 et suiv. Les chiffres donnés ne comprennent pas les travailleurs frontaliers.

<sup>83</sup> Ceci est également vrai pour l'ensemble de la population, Grand-Duché de Luxembourg 2016 : Chômeurs selon le niveau de formation 2006 – 2016.

<sup>84</sup> Voir dans ce contexte CEFIS 2010 : 111 et suiv.

80. L'ECRI recommande aux autorités d'adopter des mesures positives pour faciliter l'accès au marché du travail des personnes issues de l'immigration avec un faible niveau d'éducation. Elles devraient notamment renforcer l'enseignement des langues officielles aux adultes issus de l'immigration, investir dans leur formation professionnelle, faciliter la reconnaissance de diplômes obtenus à l'étranger et assouplir les conditions d'accès au marché de travail pour les demandeurs de protection internationale.
81. Les autorités devraient par ailleurs développer le logement social pour s'assurer que les travailleurs dans les secteurs précaires du marché du travail puissent se loger convenablement. Ceci contribuera non seulement à l'intégration des travailleurs issus de l'immigration, mais bénéficiera également aux travailleurs de nationalité luxembourgeoise à bas salaire.
82. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de développer des mesures dans le domaine du logement social au profit des travailleurs à faible revenu.
83. Pour une intégration réussie des minorités religieuses il est décisif que les autorités et les membres de toute communauté religieuse promeuvent la tolérance et respectent les droits et libertés fondamentaux, y compris le droit à l'égalité. C'est pourquoi l'ECRI se félicite de la signature, le 26 janvier 2015, d'une convention entre l'Etat et la communauté musulmane pour régler leurs relations mutuelles. En même temps, l'ECRI regrette qu'il faille, selon les autorités, deux ans pour faire adopter les modifications de la Constitution nécessaires pour débloquer le financement prévu par la convention au profit de la communauté musulmane. En outre, plusieurs associations musulmanes sont toujours assujetties à une taxation et la communauté musulmane rencontre de nombreux problèmes lors des projets de rénovation voire de construction de mosquées. Dans nombre de communes, il n'existe pas encore d'aménagements appropriés pour les obsèques musulmanes. L'ECRI considère que les autorités devraient accélérer la mise en œuvre de la convention et éliminer toute discrimination structurelle subsistante.

## **II. Thèmes spécifiques au Luxembourg**

### **1. Recommandations du 4ème cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire**

84. La première recommandation du quatrième rapport de l'ECRI sur le Luxembourg faisant l'objet d'un suivi intermédiaire demandait vivement aux autorités de renforcer le Centre pour l'égalité. Son application a été examinée aux §§ 20 à 24 du présent rapport. Dans ses conclusions sur le Luxembourg de 2015, l'ECRI a considéré que la deuxième de ces recommandations a été pleinement appliquée et qu'il n'y a pas lieu de continuer l'examen de la mise en œuvre de la troisième recommandation<sup>85</sup>.

### **2. Politiques pour combattre la discrimination et l'intolérance envers les personnes LGBT<sup>86</sup>**

#### **- Données**

85. Au Luxembourg, il n'existe que peu de données et d'études officielles sur la situation des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT). Lors d'un sondage sur la discrimination réalisé pour le CET en 2014, 2 % des répondants ont indiqué être homosexuel, 1 % bisexuel et 3 % n'ont pas donné de réponse<sup>87</sup>. Quatre personnes transgenres ont demandé la reconnaissance de leur genre devant les tribunaux en 2013 et 2014 et cinq autres en 2015.

---

<sup>85</sup> ECRI 2015.

<sup>86</sup> Pour la terminologie, voir les définitions dans Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2011.

<sup>87</sup> CET 2015 : 12, étude sur un échantillon national représentatif de 1 020 personnes.

86. L'enquête sur les personnes LGBT de la FRA réalisée en 2012 regroupe pour le Luxembourg les réponses de 318 personnes LGBT<sup>88</sup>. 33 % ont répondu s'être senti discriminé ou harcelé au cours des 12 derniers mois en raison de leur orientation sexuelle (moyenne européenne 47 %) et 38 % en raison de leur identité de genre. 10 % des répondants se sentaient discriminés lors de la recherche d'un emploi, 18 % sur le lieu de travail, 9 % lors de la recherche d'un logement, 4 % par des professionnels de la santé, 16 % par le personnel d'une école ou université et 16 % par le personnel d'un café, restaurant, bar ou d'une discothèque. Seulement 5 % ont indiqué avoir dénoncé des discriminations (moyenne européenne 10 %)<sup>89</sup>. Le CET n'a reçu qu'une réclamation par an liée à l'orientation sexuelle en 2012 et 2013 et cinq en 2014 et 2015<sup>90</sup>. 68 % des répondants n'ont jamais parlé ouvertement sur leur orientation sexuelle, voire identité de genre, pendant leur scolarité et seulement 29 % ont été ouverts sur ces sujets sur leur lieu de travail. Selon l'étude du CET réalisé en 2014, 49 % de la population globale étaient d'avis que la discrimination pour orientation sexuelle a baissé au cours des dernières années<sup>91</sup>.

#### - **Politiques et législation**

87. L'ECRI se félicite d'observer une grande ouverture dans la société luxembourgeoise en ce qui concerne les personnes lesbiennes et gays<sup>92</sup>. Les personnes LGBT ont, par exemple, vécu d'une manière très positive la campagne de sensibilisation et les discussions accompagnant l'adoption de la loi sur l'égalité de mariage. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le mariage est ouvert aux couples de même sexe et tous les couples mariés peuvent adopter des enfants sur un pied d'égalité. Les mariages du Premier Ministre et du Vice-Premier Ministre sous la nouvelle loi n'ont suscité que peu de propos intolérants. Se déroulent également sans difficultés les marches de la fierté (GayMat) que les communautés LGBT organisent tous les ans à Esch-sur-Alzette.

88. En même temps, il subsiste une intolérance envers les personnes LGBT. Alors qu'elle reste souvent cachée sous l'impact du contrôle social fort, elle contribue à ce que beaucoup de personnes LGBT n'osent toujours pas révéler leur orientation sexuelle, voire identité de genre. Ceci vaut davantage pour un groupe de personnes LGBT particulièrement vulnérable : celui des jeunes LGBT qui, durant la période déjà difficile de la puberté, sont confrontés à la question existentielle de leur « coming out ».

89. L'ECRI note avec regret que le sujet de la diversité sexuelle n'est pas encore traité d'une manière systématique dans les écoles luxembourgeoises. Dans ce contexte, elle préconise de développer, pour tous les élèves, un enseignement sur l'égalité et la prévention de la discrimination (voir plus haut au § 48), qui devrait également aborder la diversité sexuelle. En même temps, l'ECRI considère que les autorités devraient veiller à ce que les jeunes LGBT aient facilement accès aux informations, à l'assistance et à la protection nécessaires pour vivre en accord avec leur orientation sexuelle et leur identité de genre.

90. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de mettre en œuvre, notamment dans les établissements scolaires, des mesures visant à promouvoir la compréhension et le respect envers les personnes LGBT. Elles devraient également fournir à tous les élèves et étudiants l'information, la protection et le

---

<sup>88</sup> Voir déjà au § 27 et UE FRA 2013 : 25. 59 % des répondants sont des hommes gays, 16 % des femmes lesbiennes, 13 % des personnes bisexuelles et 12 % des personnes transgenres.

<sup>89</sup> UE FRA 2012. Voir également Ministère de la Famille et de l'Intégration 2005 : 66-70.

<sup>90</sup> Voir les rapports annuels du CET, p.ex. CET 2016 : 35.

<sup>91</sup> CET 2015: 18.

<sup>92</sup> Voir déjà au § 27.

soutien nécessaires leur permettant de vivre en accord avec leur orientation sexuelle et leur identité de genre.

91. La situation des personnes transgenre reste particulièrement compliquée. A ce jour, il n'existe pas de dispositions législatives spécifiques organisant le changement de leur prénom et la reconnaissance de leur genre à l'état civil et dans les documents officiels. La jurisprudence a posé des conditions extrêmement restrictives pour la reconnaissance du genre : sont exigés un diagnostic de transsexualisme par des experts médicaux qui doit porter sur la transformation physique par des traitements hormonaux et des interventions chirurgicales et sur l'aspect psychologique, en général établi par un psychiatre. La personne concernée doit aussi être stérile. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité de mariage, un divorce n'est plus nécessaire.
92. L'ECRI rappelle que l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a récemment élaboré et adopté des standards internationaux dans ce domaine qui sont beaucoup moins contraignants et qui mettent en avant, à juste titre, le droit des personnes transgenres à l'autodétermination<sup>93</sup>. La jurisprudence récente de la CEDH va d'ailleurs dans la même direction<sup>94</sup>. C'est pourquoi l'ECRI se félicite du dépôt, le 23 février 2016, d'une proposition de loi à la chambre des députés qui suggère de soumettre le changement du prénom et la reconnaissance du genre à la seule condition qu'un médecin atteste que le requérant a bénéficié d'une consultation d'information à ce sujet<sup>95</sup>. Prenant note de la déclaration du gouvernement de vouloir aller au-delà, l'ECRI encourage les autorités à adopter une législation progressiste dans ce domaine pendant la législature actuelle, contribuant ainsi à la réalisation du droit à l'autodétermination des personnes transgenres.
93. ECRI recommande que les autorités luxembourgeoises adoptent, dans les meilleurs délais, une loi sur le changement du prénom et la reconnaissance du genre des personnes transgenre en s'inspirant des recommandations internationales en la matière et notamment de la résolution 2048(2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
94. L'ECRI considère également que les autorités luxembourgeoises devraient, comme cela a été fait dans certains pays voisins, engager un débat et mener une campagne d'information sur le sujet des personnes intersexes<sup>96</sup>. Ceux-ci devraient notamment porter sur la pratique d'interventions chirurgicales auprès d'enfants en très jeune âge et sur les aménagements à faire pour respecter leur droit à l'autodétermination. En ce contexte l'ECRI renvoie au rapport et aux recommandations du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe en la matière<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> CdE, Assemblée Parlementaire 2015.

<sup>94</sup> CEDH 2015.

<sup>95</sup> Proposition de loi relative à la transsexualité et modifiant le Code civil n° 6955 du 23 février 2016.

<sup>96</sup> Voir par exemple Deutscher Ethikrat 2012.

<sup>97</sup> CoE CommDH 2015: 9 et suiv.

## **RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE**

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

- L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'adopter rapidement un nouveau plan d'action national d'intégration et de l'assortir d'un budget approprié. Par la suite, elles devraient assurer la réalisation de l'ensemble des objectifs du plan par la mise en œuvre des activités inscrites au plan.
- ECRI recommande que les autorités luxembourgeoises adoptent, dans les meilleurs délais, une loi sur le changement du prénom et la reconnaissance du genre des personnes transgenre en s'inspirant des recommandations internationales en la matière et notamment de la résolution 2048(2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

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





## LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 6) L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de mettre leur droit pénal en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7, et en particulier (i) de prévoir expressément que la motivation raciste et homo/transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction de droit commun, (ii) d'explicitement ériger en infraction les injures publiques, la diffamation publique et les menaces racistes et homo/transphobes et (iii) d'inclure les motifs de la langue et de l'identité de genre dans les dispositions du Code pénal visant à lutter contre le racisme et l'homo/transphobie.
2. (§ 17) L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'aligner de manière générale leur législation anti-discrimination sur sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans l'analyse précédente et en particulier (i) de consacrer dans la Constitution le droit à l'égalité de traitement de toute personne, (ii) d'aligner la liste des motifs de discrimination et le domaine d'application de la législation anti-discrimination sur ceux de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1 de son Protocole n° 12 et (iii) de prévoir l'obligation de supprimer le financement public et de dissoudre toute organisation qui promeut le racisme.
3. (§ 24) L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises (i) d'attribuer au Centre pour l'égalité de traitement le droit d'être saisi de plaintes, (ii) de donner au Centre pour l'égalité de traitement et à la Médiateure les pouvoirs nécessaires pour mener des enquêtes efficaces (notamment ceux d'exiger la production de documents et autres éléments ; de faire saisir de tels documents et autres éléments ; et d'interroger des personnes), (iii) de leur conférer le droit d'agir en justice et (iv) de leur procurer le droit d'intervenir dans les procédures judiciaires et administratives. Les autorités luxembourgeoises devraient également considérer un rapprochement plus complet de ces deux institutions et du Conseil national pour étrangers pouvant aller jusqu'à une fusion et leur rattachement total au parlement.
4. (§ 35) L'ECRI recommande aux autorités policières et judiciaires de mettre en place et gérer un système d'enregistrement et de suivi des incidents racistes et homo/transphobes et de la mesure dans laquelle ces incidents sont transmis aux procureurs et sont au final qualifiés d'infractions racistes. Les autorités devraient publier ces statistiques.
5. (§ 37) L'ECRI recommande aux autorités policières et judiciaires de mettre en place une table ronde régulière permettant le dialogue avec la société civile et les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme et l'homo/transphobie.
6. (§ 45) L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises (i) d'initier une révision du cadre régulateur pour les médias en vue de prévenir et d'éliminer le discours de haine dans ce domaine, (ii) d'encourager les médias à élaborer des mesures pour lutter contre le discours de haine sur leurs sites internet, (iii) de veiller à ce que les médias sociaux et les fournisseurs d'internet interdisent le discours de haine dans leurs conditions d'utilisation et fassent respecter cette interdiction, (iv) de s'assurer que la police et les médias ne révèlent des informations concernant la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle et l'identité de genre d'un auteur présumé d'une infraction que lorsque cette divulgation est strictement nécessaire et sert un but légitime, et (v) de doter le Conseil de presse d'un droit d'auto-saisine et du pouvoir de prendre des décisions à

l'encontre de tout média imprimé. Toutes ces mesures devraient strictement respecter l'indépendance des médias.

7. (§ 48) L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'introduire dans tous les programmes scolaires un enseignement obligatoire sur les droits de l'homme et notamment le droit à l'égalité et l'interdiction de la discrimination. Les enseignants devraient obtenir la formation nécessaire dans ces sujets.
8. (§ 66) L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises d'adopter rapidement un nouveau plan d'action national d'intégration et de l'assortir d'un budget approprié. Par la suite, elles devraient assurer la réalisation de l'ensemble des objectifs du plan par la mise en œuvre des activités inscrites au plan.
9. (§ 68) L'ECRI recommande une troisième fois aux autorités luxembourgeoises de développer un système d'indicateurs de l'intégration. Le nouveau plan d'action national d'intégration devrait définir les actions concrètes qui doivent être mises en œuvre pour atteindre les objectifs. Chaque objectif et chaque action devraient être assortis d'indicateurs, de valeurs cibles, d'un calendrier et d'une autorité ou personne responsable pour leur mise en œuvre. La mise en œuvre devrait faire l'objet d'une évaluation annuelle.
10. (§ 74) L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises (i) de continuer à promouvoir l'éducation précoce, (ii) d'évaluer les connaissances des enfants issus de l'immigration en luxembourgeois et allemand bien avant le passage à l'enseignement primaire, (iii) de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les enfants issus de l'immigration puissent acquérir le niveau linguistique requis pour une réussite durable à l'école et (iv) d'étudier la possibilité d'introduire une filière francophone au sein de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement général du secondaire.
11. (§ 80) L'ECRI recommande aux autorités d'adopter des mesures positives pour faciliter l'accès au marché du travail des personnes issues de l'immigration avec un faible niveau d'éducation. Elles devraient notamment renforcer l'enseignement des langues officielles aux adultes issus de l'immigration, investir dans leur formation professionnelle, faciliter la reconnaissance de diplômes obtenus à l'étranger et assouplir les conditions d'accès au marché de travail pour les demandeurs de protection internationale.
12. (§ 82) L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de développer des mesures dans le domaine du logement social au profit des travailleurs à faible revenu.
13. (§ 90) L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de mettre en œuvre, notamment dans les établissements scolaires, des mesures visant à promouvoir la compréhension et le respect envers les personnes LGBT. Elles devraient également fournir à tous les élèves et étudiants l'information, la protection et le soutien nécessaires leur permettant de vivre en accord avec leur orientation sexuelle et leur identité de genre.
14. (§ 93) ECRI recommande que les autorités luxembourgeoises adoptent, dans les meilleurs délais, une loi sur le changement du prénom et la reconnaissance du genre des personnes transgenre en s'inspirant des recommandations internationales en la matière et notamment de la résolution 2048(2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

## **BIBLIOGRAPHIE**

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

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

1. ECRI (2015), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Luxembourg, CRI(2015)6.
2. ECRI (2012a), Quatrième rapport sur le Luxembourg, CRI(2012)4.
3. ECRI (2006), Troisième rapport sur le Luxembourg, CRI(2006)20.
4. ECRI (2003), Deuxième rapport sur le Luxembourg, CRI(2003)38.
5. ECRI (1997a), Rapport sur le Luxembourg, CRI(97)57.
6. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997b), 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, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2000a), Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2000b), Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37.
19. ECRI (2012b), Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), Recommandation de politique générale n°15: La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), Recommandation de politique générale n°16: La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.

### **Autres sources**

22. 5minutes.rtl.lu (2015a, août 17), L'avocat réagit aux menaces du parquet.
23. 5minutes.rtl.lu (2015b, août 5), Lettre ouverte explosive aux responsables de la capitale.

24. Centre d'études et de formation interculturelles et sociales (CEFIS) (2010), L'intégration au Luxembourg – Indicateurs & dynamiques sociales. Parcours de personnes originaires du Cap-Vert & de l'ex-Yougoslavie.
25. CEFIS (2009), La mosaïque luxembourgeoise, paru dans : Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2007 N° 54 – Avril 2009, <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/vivre-Luxembourg/2009/54-2009.pdf>, accédé le 25.04.2016.
26. Centre d'Information GAY and LESbien (CIGALE) (2010), Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity.
27. Centre pour l'égalité de traitement (CET) (2016), Rapport d'activités 2015.
28. CET (2015), Observatoire des discriminations 2015 - Sondage pour le CET.
29. Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (2015), Rapport d'activités 2014.
30. Conseil économique et social (2014), La politique d'intégration au Luxembourg.
31. Conseil d'Etat (2015a), Avis du 20 octobre 2015 sur le projet de loi relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.
32. Conseil d'État (2015b), Avis du 5.5.2015 sur le projet de loi portant modification à certains articles du Code du travail et d'autres lois, Document n° 6792/03 de la Chambre des Députés.
33. Conseil de l'Europe (CdE), Assemblée Parlementaire, Résolution 2048 (2015)1, La discrimination à l'encontre des personnes transgenres en Europe.
34. CdE, Commissaire aux droits de l'homme (CommDH) (2015), Droits de l'homme et personnes intersexes, Issue Paper (2015)1 du 23 juin 2015.
35. CdE, CommDH (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2ème édition.
36. CdE, Comité d'Experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (2015), Application de la Charte au Luxembourg - Quatrième rapport du Comité d'Experts de la Charte adopté le 17 juin 2015, ECRML (2015) 5.
37. CdE, Conseil des Ministres (2000), Rapport explicatif au Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.
38. Cour Européenne des droits de l'homme (CEDH) (2015), Fiche thématique – Identité de genre.
39. Danish Institute for Human Rights (COWI) (2009), The social situation concerning homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation in Luxembourg.
40. Deutscher Ethikrat (2012), Intersexualität – Stellungnahme.
41. L'essentiel (2015, octobre 8), Condamnés pour des propos xénophobes.
42. L'essentiel (2014, octobre 13), Une trentaine d'actes racistes chaque année.
43. L'essentiel (2012, Juillet 26), Zu weit rechts für die ADR?
44. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2016a), Nouveau cours « Vie et société », Avancement des travaux, dossier de presse du 4 février 2016.
45. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2016b), Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Les religions au Luxembourg, <http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2011/03/07-religion/>, accédé le 25.04.2016.
46. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2016c), Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Système éducatif luxembourgeois en détail, <http://www.luxembourg.public.lu/fr/etudier/systeme-educatif-luxembourgeois/systeme-educatif-detail/index.html>, accédé le 25.04.2016.
47. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2016d), Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Quelles langues pour l'école ? <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/langues/utilisation-langues/ecole/index.html>, accédé le 09.05.2016.

48. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2016e), Scolarisation des enfants étrangers, <http://www.luxembourg.public.lu/fr/etudier/systeme-educatif-luxembourgeois/scolarisation-etrangers/index.html>, accédé le 09.05.2016.
49. Grand-Duché de Luxembourg (2016f), Le Portail des statistiques, Population par sexe et par nationalité au 1er janvier, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=384&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1&RFPPath=68](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableView/tableView.aspx?ReportId=384&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1&RFPPath=68), accédé le 25.04.2016.
50. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2016g), Le contrat d'accueil et d'intégration: accueillir ceux qui ont vocation à rester, <http://www.gouvernement.lu/5986195/11-accueil-integration>, accédé le 29.06.16.
51. Gouvernement et université du Luxembourg (2015), International Migration in Luxembourg – Continuous Reporting System on Migration OECD.
52. LEADER Miselerland (2015), Plan communal intégration région Miselerland, [http://www.mosellediversity.eu/assets/document/125/Descriptif\\_PLAN\\_COMMUNAL\\_INTEGRATION\\_REGION\\_MISELERLAND\\_FR.pdf](http://www.mosellediversity.eu/assets/document/125/Descriptif_PLAN_COMMUNAL_INTEGRATION_REGION_MISELERLAND_FR.pdf), accédé le 26.04.2016.
53. Luxemburger Wort /2015a, octobre 9), Propos xénophobes sur Facebook : 6 mois de prison ferme.
54. Luxemburger Wort (2015b, juin 4), Nach Morddrohung gegen Bettel - Verdächtiger verhaftet.
55. Luxemburger Wort (2015c, mai 10), Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter der Lupe - Die „ganz normale“ Angst vor dem Fremden.
56. Luxemburger Wort (2015d, avril 15), Gründung einer neuen Partei – Rechtspopulisten im Anmarsch.
57. Luxemburger Wort (2015e, janvier 22), Haft wegen Hasstiraden auf Facebook - Ausländerfeindliche Äußerungen und Morddrohungen gegen Asti-Verantwortliche.
58. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) (2016), Rapport d'activités 2015.
59. MENJE (2015), Le décrochage scolaire 2012-2013.
60. Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (2014), Rapport sur l'analyse organisationnelle et financière de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI).
61. Ministère de la Famille et de l'Intégration, Commissariat du Gouvernement aux Etrangers (2005), Discrimination à l'emploi.
62. Ministère de la Justice (2016, mars 14), Réforme du droit de la nationalité – Dossier de presse.
63. Ministère de la Justice (2014), Réponse commune de Monsieur le Ministre de la Justice et de Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure à la question parlementaire n° 527 du 17 septembre de Madame la Députée Taina Bofferding.
64. Moyse F., Salerno A. (2009), Echec à la discrimination – Analyse de la législation luxembourgeoise autour de la transposition des directives européennes 2000/43/CE et 2000/78/CE.
65. Nations Unies (ONU), Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) (2016), En bref : Luxembourg – Statistiques, [http://www.unicef.org/french/infobycountry/luxembourg\\_statistics.html](http://www.unicef.org/french/infobycountry/luxembourg_statistics.html), accédé le 27.04.2016.
66. Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) (2016), Rapport d'activité OLAI 2015.
67. OLAI (2014a), Rapport quinquennal.
68. OLAI (2014b), Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations, <http://www.olai.public.lu/fr/accueil-integration/mesures/plan-action-national/>, accédé le 26.04.2016.
69. OLAI (2011), Summary of the results of the consultation on the 2012 priorities of the Multi-annual National Action Plan on Integration and Against Discrimination 2010-2014.
70. OLAI (2010), Plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010 – 2014.

71. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) (2015), Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015.
72. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) (2012), The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies.
73. Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2015), Country report non-discrimination, Luxembourg 2015.
74. Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2014a), Report on Measures to Combat Discrimination - Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC – Country Report 2013 – Luxembourg, by Tania Hoffmann.
75. Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2014b), Résumé du rapport 2013 concernant les mesures de lutte contre la discrimination au Luxembourg par Tania Hoffmann.
76. Schmahl (2015), Rechtsgutachten über den Umgang mit rassistischen Wahlkampfplakaten der NPD.
77. Schneider E., Baltes-Löhr C. (2014), Normierte Kinder – Effekte der Geschlechternormativität auf Kindheit und Adoleszenz.
78. Schneider E. (2013), Les droits des enfants intersexes et trans' sont-ils respectés en Europe ? Une perspective.
79. Union Européenne (UE), Commission Européenne (CE) (2013a), Using EU Indicators of Immigrant Integration.
80. UE, Fundamental Rights Agency (FRA) (2013b), EU LGBT survey Technical report - Methodology, online survey, questionnaire and sample.
81. UE, FRA (2012), Survey data explorer - LGBT Survey 2012, <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/lgbt.php>, accédé le 21.04.2016.
82. UE, FRA (2011), EU-MIDIS - Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination - Rapport sur les principaux résultats.
83. Université du Luxembourg (2013), Evaluationsbericht zum Plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014.

## **ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT**

**L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation au Luxembourg.**

Conformément à sa procédure de monitoring par pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités du Luxembourg sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui ne tient compte que de développements jusqu'au 30 juin 2016, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.





## Point de vue du Gouvernement du Luxembourg sur le cinquième rapport de l'ECRI sur le Luxembourg :

Le Gouvernement luxembourgeois se félicite du dialogue constructif et continu qu'il mène avec l'ECRI et saisit l'opportunité pour formuler les quelques observations suivantes concernant son cinquième rapport.

### **1. Ad Résumé 12<sup>ème</sup> et 17<sup>ème</sup> paragraphes :**

L'élaboration par l'OLAI du deuxième plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations qui succèdera au premier plan d'action national d'intégration 2010-2014, a été suspendue suite à la crise migratoire et à l'afflux massif de demandeurs de protection internationale (DPI) auquel le Luxembourg, à l'instar d'autres pays européens, a dû faire face. Le contexte en matière d'intégration (notamment l'intégration des bénéficiaires de protection internationale) a fortement changé. L'OLAI intégrera les nouveaux défis dans le futur plan d'action.

### **2. Ad point 29 :** *« Dans nombre de cas, la nationalité des suspects est indiquée dans les communiqués de presse de la police et dans les médias luxembourgeois, parfois d'une manière subtile moyennant des photos ou la mention de la langue parlée. »*

La Police grand-ducale veille à adopter des formulations neutres dans ses communiqués. Elle peut être amenée, dans le cadre de recherches notamment d'auteurs d'infractions, à lancer des appels à témoins. Dans ce contexte, la photo de la personne recherchée et son signalement sont des informations importantes et il n'y aucune intention subtile de divulguer l'origine de l'auteur présumé d'une infraction.

### **3. Ad point 36 :** *« En même temps, la police, le parquet, le CET et la Médiateure devraient mettre en place une table ronde régulière permettant le dialogue avec la société civile et les groupes qui sont ciblés par le discours de haine (§ 18 de la RPG n° 11). Cette table ronde et l'échange régulier devraient notamment servir à remédier à une possible sous-déclaration des infractions racistes ou homo/transphobes. Des représentants de communautés musulmanes ont signalé à l'ECRI qu'ils seraient également intéressés de discuter avec les autorités du sujet de la radicalisation et du recrutement de djihadistes au Luxembourg. La table ronde pourrait être le cadre approprié pour aborder ce sujet.*

Le Gouvernement doute que la table ronde suggérée par l'ECRI soit le cadre approprié pour discuter de la radicalisation et du recrutement de djihadistes au Luxembourg. La table ronde proposée par l'ECRI vise en effet à sensibiliser les personnes victimes d'infractions, notamment racistes, à porter plainte, alors que l'objectif de la communauté musulmane est de discuter de la radicalisation, partant de personnes susceptibles de commettre des infractions. Or, la radicalisation nécessite un tout autre set d'informations policières et une stratégie distincte d'un concept général de sensibilisation de la population pour toute forme de discours de haine à l'égard de minorités.

4. **Ad Point 59 :** « Pendant la visite de contact, l'OLAI a informé la délégation de l'ECRI de son intention de transférer des activités aux ministères afin de les responsabiliser et de développer avec les communes des plans d'intégration au plan local. »

L'OLAI n'a pas l'intention de transférer des activités à d'autres ministères, comme pourrait le laisser entendre le point 59. Plutôt, dans un esprit de responsabilité partagée et de transversalité, le plan d'action permettra d'explicitier les compétences des autres ministères et administrations gouvernementales pour favoriser une harmonisation interministérielle dans le domaine de l'intégration des étrangers. A travers le plan d'action, le Gouvernement reconnaît l'importance de poursuivre le travail et de renouveler les efforts accomplis par les administrations publiques, les communes et la société civile pour favoriser substantiellement et à long terme l'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise.

5. **Ad Point 64 :** « L'ECRI constate avec regret que, à ce jour, certaines recommandations importantes, comme par exemple l'adoption d'un nouveau document stratégique avec des indicateurs<sup>63</sup>, n'ont pas été mises en oeuvre<sup>64</sup>. »

**et la note de bas de page 64 :** « Concernant l'OLAI par exemple, plusieurs interlocuteurs ont informé l'ECRI que le changement de sa direction a eu un impact positif, mais que les autres recommandations quant à son organisation n'ont pas été mises en œuvre. »

Depuis l'entrée en fonctions du nouveau directeur en 2015, la réorganisation de l'OLAI a continué d'être consolidée. Cette réorganisation se poursuit au vu des défis multiples engendrés par l'afflux massif de DPI et du recrutement conséquent de nouveaux agents devant permettre à cette administration et à l'Etat luxembourgeois de garantir un accueil digne et de qualité aux DPI.

Il a également été porté une attention particulière au volet communication en fournissant un important travail d'information des partenaires de l'OLAI, du grand public et des médias nationaux.

