

Les recommandations de ECRI

présentées dans le rapport de ECRI sur le Luxembourg publié le 21 février 2012

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'Homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance. Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés. Ainsi la dernière visite de l'ECRI à Luxembourg, effectuée en 2011, a abouti à la publication de son 4^e rapport.

ECRI fait un certain nombre de recommandations au gouvernement luxembourgeois et appelle ce dernier à y répondre. Notons que sur 24 recommandations, il n'y en a que 6 auxquelles le gouvernement a cru devoir réagir. 18 recommandations restent donc sans réponse !

Les réactions du gouvernement luxembourgeois

Les remarques de ALOS – LDH

3. L'ECRI recommande au Luxembourg de ratifier la Convention sur **la cybercriminalité** et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de **nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques dans les plus brefs délais.**

6. L'ECRI réitère sa recommandation au Luxembourg de ratifier la **Convention cadre pour la protection des minorités nationales.** Elle recommande au Luxembourg de ratifier la **Convention européenne sur la nationalité** dès que possible. Elle recommande une fois de plus au Luxembourg de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Elle recommande en outre au Grand-Duché de signer et de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

ALOS-LDH estime la signature immédiate de ces deux conventions indispensables, étant donnée l'importance des communautés étrangères au Luxembourg. Ces conventions ne confèrent pas, comme on l'interprète malheureusement souvent à tort, plus de droits aux personnes d'origine étrangère, mais constituent simplement un socle de garanties et de droits minimums négociés par les Etats membres respectivement du Conseil de l'Europe et de l'ONU, visant à appliquer le principe de non discrimination qui

constitue la pierre angulaire de tout système démocratique moderne.

A noter encore que le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe avance les mêmes recommandations

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

ALOS-LDH rappelle que pour le processus de naturalisation, la loi prévoit un examen linguistique exigeant des niveaux A2 et B1. S'il est certes vrai que la langue luxembourgeoise peut favoriser l'intégration des communautés étrangères résidentes, de fortes exigences linguistiques peuvent constituer un obstacle à la naturalisation.

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

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

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

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe propose également dans ses dernières recommandations de doter le CET de plus de moyens et de pouvoirs. ALOS-LDH ne peut que se rallier à cette recommandation. Malheureusement le CET qui déjà ne dispose que de pouvoirs limités, puisqu'il ne peut guère qu'"enregistrer" des doléances qui lui parviennent, a vu son budget ramené ces dernières années de 200 000 à

80 000 euros.

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

ALOS-LDH regrette que le CNE tel que prévu par la loi d'intégration du 16 décembre 2008 soit resté sans mandat pendant plus d'un an avant d'être doté le 15 novembre 2011 d'un règlement grand-ducal précisant son fonctionnement, sans pour autant fournir de réponse à la recommandation réitérée de ECRI.

51. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures pour que la compétence de la Commission permanente spéciale contre la discrimination raciale à recevoir des plaintes en vertu de l'article 14 paragraphe 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination soit mieux connue des victimes éventuelles de discrimination raciale. De plus, l'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de faire en sorte que la Commission ait une visibilité accrue et qu'elle dispose des moyens humains et financiers nécessaires pour mener à bien sa tâche.

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

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

66. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre toutes les mesures nécessaires pour **lutter contre le taux d'abandon scolaire** élevé parmi les élèves étrangers. 78. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de **collecter des données sur les violences racistes** qu'il pourrait y avoir au Luxembourg. Elle leur recommande de mener des campagnes visant à encourager les victimes de ce genre d'actes à porter plainte.

82. L'ECRI encourage les autorités luxembourgeoises à rendre **les médias** conscients, sans porter atteinte à leur indépendance éditoriale, de la nécessité de veiller à ce que leurs informations ne contribuent pas à générer une atmosphère d'hostilité envers les membres des minorités ethniques. Elle leur recommande également de soutenir toute initiative prise par les médias dans ce domaine et de leur offrir les moyens nécessaires

pour assurer **une formation initiale et continue aux droits de l'homme en général, et aux questions relatives au racisme, en particulier**. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités luxembourgeoises de tout mettre en oeuvre pour poursuivre et sanctionner les membres des médias qui commettent des actes d'incitation à la haine raciale.

93. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que la communauté musulmane se trouvant dans les communes nord du pays dispose d'un cimetière. Elle leur recommande également de s'assurer que les communautés musulmanes du Luxembourg disposent d'une mosquée répondant à tous les critères.

Ad point 94 : La question du carré musulman dans un cimetière du Nord du pays a été discutée entre le Ministère des Cultes et le SYVICOL, syndicat des communes du Luxembourg. En effet les communes sont responsables en la matière. Un échange de lettres de 2008 a retenu que la mise à disposition devra se faire au niveau régional et relève de l'attribution des communes conformément à la loi du 1er août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles. Les autorités luxembourgeoises rendent par ailleurs attentif au fait que la revendication de bénéficier d'une mosquée n'a pas été formulée comme objectif premier par les communautés musulmanes du Luxembourg à l'égard des autorités luxembourgeoises, notamment pas par la Shoura, assemblée des communautés musulmanes du Luxembourg, dans le cadre des discussions devant le cas échéant mener à la conclusion d'une Convention au sens de l'article 22 de la Constitution luxembourgeoise. Il faut par ailleurs souligner que les différentes associations musulmanes sont réparties à l'heure actuelle en huit associations ou mosquées, qui ne font d'ailleurs pas toutes parties de la Shoura. Il semble donc difficile de mettre en pratique la recommandation de l'ECRI telle qu'elle est formulée, alors qu'elle pourrait vouloir signifier que les autorités luxembourgeoises devraient pourvoir à la mise à disposition des mosquées pour chacune des associations musulmanes qui sont caractérisées par des conceptions philosophiques assez différentes entre elles. Toutes ont d'ailleurs un lieu de prières qu'ils qualifient de mosquées. Par ailleurs, quant à son principe-même, la mise à disposition de lieux du culte par les autorités civiles du Luxembourg semble en contradiction avec le principe constitutionnel de la séparation des Eglises et de l'Etat. La Convention régissant les relations entre les communautés religieuses et l'Etat, mentionnée au point 93. du rapport, dont la discussion sera continuée prochainement, se limitera nécessairement au contenu visé à l'article 22 de la Constitution luxembourgeoise en vertu duquel l'Intervention de l'Etat se limite à la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat. La recommandation visant la mise à disposition par voie d'autorité de lieux du culte, telle qu'elle est formulée, semble donc difficile à mettre en pratique selon le droit constitutionnel luxembourgeois, qui est issu d'une conception

concordataire des relations entre l'Etat et les Eglises.

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

Ad point 95 : Les développements de l'ECRI en relation avec les Roms suscitent de la part du gouvernement un certain nombre d'observations. « L'ECRI a été informée que la mendicité n'étant plus interdite au Luxembourg, les Roms sont souvent arrêtés pour mendicité en réunion en vertu de l'article 342 du code pénal. Selon des chiffres fournis à l'ECRI par les autorités, en 2008, 639 procès-verbaux ont été dressés et en 2009, 1639. De plus, en 2010, 59 procès-verbaux ont été dressés pour mendicité en réunion et vagabondage. » Il convient de préciser que les chiffres dont fait état l'ECRI ne se rapportent pas aux procès-verbaux dressés à l'encontre de Roms, mais à l'ensemble des procès-verbaux établis pour ce type d'infractions. « Il semblerait que les Roms arrêtés pour mendicité en réunion soient fouillés et leur argent confisqué, mais la plupart des affaires sont classées sans suite. On peut donc se poser la question du bien fondé de ces arrestations.» Les fouilles et saisies pratiquées dans le cadre de la lutte contre la mendicité en réunion le sont en vertu des articles 31 et 40 du Code d'instruction criminelle aux termes desquels en cas de délit flagrant puni d'emprisonnement la Police saisit tout ce qui paraît avoir été le produit de l'infraction, tout ce qui paraît utile à la manifestation de la vérité ou dont l'utilisation serait de nature à nuire à la bonne marche de l'instruction et tout ce qui est susceptible de confiscation ou de restitution. La Police applique les dispositions pertinentes du Code d'instruction criminelle sans égard aux origines de la personne concernée. La police a informé l'ECRI que lorsqu'elle transmet les dossiers au Parquet, elle n'a pas d'informations sur la suite donnée. Une meilleure coordination entre le Parquet et la police serait donc souhaitable. S'il est vrai que les fonctionnaires de police ne sont informés que de façon ponctuelle par le Parquet des suites réservées à une affaire qu'ils ont traitée, il ne saurait de là être conclu à un manque de coordination entre Parquet et Police.

Il est clair que cet article 342, même s'il ne le dit pas explicitement, vise bien les Roms et par conséquent les stigmatise. L'ECRI s'interroge sur la proportionnalité des mesures, notamment des fouilles et des arrestations. Au-delà de la proportionnalité, l'efficacité des mesures mérite également réflexion. Le but poursuivi est-il atteint?

102. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de modifier l'article 16 1) de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection de manière à **ne plus restreindre le droit de demander et d'obtenir la**

protection internationale aux ressortissants non communautaires.

Ad Point 100 : Il convient de rappeler que, même si la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ne le prévoit pas expressément, une assistance judiciaire gratuite découle nécessairement de la législation générale en matière d'assistance judiciaire et se vérifie également dans la pratique.

105. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de modifier la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection afin de **réduire le délai octroyé à un demandeur d'asile pour entrer sur le marché de l'emploi.**

108. L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures pour s'assurer que les demandeurs d'asile disposent de **logements décents en nombres suffisants.**

Ad Point 107 : À l'heure actuelle, une proposition de refonte de la directive établissant des normes communes pour l'accueil des demandeurs d'asile est en cours de discussion dans les instances européennes. Le Gouvernement estime dès lors qu'il y a d'attendre l'issue de ces discussions avant de modifier les délais en matière d'accès des demandeurs d'asile au marché de l'emploi.

Depuis l'établissement du rapport de ECRI les choses ont évolué avec une implication des communes dans la recherche de logements pour demandeurs d'asile. En parallèle le gouvernement met en place une réduction drastique de l'« argent de poche » des demandeurs d'asile. Citons du communiqué du Commissaire Hammarberg du 12 mars 2012 à la suite de sa visite à Luxembourg : *« Ayant noté qu'il était question de réduire l'allocation mensuelle versée en espèces aux demandeurs d'asile, le Commissaire a appelé les autorités à éviter une dégradation des conditions de vie et à continuer de garantir des standards décents. En outre, le Commissaire a exprimé l'espoir que « la situation extrêmement difficile que connaissent de nombreux Roms dans leur pays d'origine, notamment du fait d'une discrimination généralisée, soit prise en compte lors de l'examen de leurs demandes ».*

112. L'ECRI recommande de nouveau aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que les demandeurs **d'asile déboutés** et qui ne disposent pas d'une attestation de tolérance **aient accès à l'aide sociale pendant qu'ils sont présents sur le territoire luxembourgeois.**

117. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que toute personne placée en rétention administrative soit informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de sa rétention, de ses droits et possibilités de recours, ainsi que des modalités de son séjour dans le centre de rétention.

118. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que le Centre de

rétenion est doté d'un personnel suffisamment bien formé pour s'occuper de personnes retenues.

Ad Point 119 : Il y a lieu de souligner que tant le règlement d'ordre intérieur que le guide du retenu sont déjà disponibles actuellement en français, albanais, anglais, arabe, chinois, farsi, russe, serbo-croate et que la traduction desdits documents en italien, portugais et espagnol est en cours, sachant par ailleurs que le Centre de rétention dispose de collaborateurs maîtrisant parfaitement ces trois dernières langues. Si jamais un retenu ne comprenait aucune des langues proposées (ce qui ne s'est à ce jour jamais produit), le Centre de rétention fera évidemment appel aux services de traducteurs.

Ad Point 120 : Le personnel du Centre a bénéficié d'une formation initiale d'un mois (à raison de 8 heures par jour) tandis qu'un plan de formation continue est en voie d'élaboration.

124. L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de prendre des mesures pour offrir une **formation initiale et continue** aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale **au personnel du Centre pénitentiaire**. Elle leur recommande d'offrir la même formation au personnel de la Direction d'immigration.

Pour ALOS – LDH cette recommandation devrait être élargie également à d'autres organes comme l'OLAI par exemple.

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

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

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités luxembourgeoises une mise en oeuvre prioritaire sont les suivantes : • L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de **renforcer le Centre pour l'égalité de traitement** en lui donnant le pouvoir d'ester en justice, en le dotant des

moyens humains et financiers nécessaires, et en veillant à ce que les personnes ou organes auxquels il s'adresse aient l'obligation de lui répondre. • L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises de s'assurer que le Centre de rétention est doté d'un personnel suffisamment bien formé pour s'occuper de personnes retenues. • L'ECRI recommande aux autorités luxembourgeoises **d'augmenter les ressources humaines et financières octroyées au Conseil national pour étrangers**. L'ECRI recommande en outre aux autorités luxembourgeoises d'aider le Conseil national pour étrangers à accroître sa visibilité. Elle leur recommande de mettre à la disposition de ce conseil des locaux où il pourrait siéger décemment. Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

Ad « Recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire » à la page 39 : Il y a lieu de constater que le personnel du Centre de rétention a été formé spécifiquement pour s'occuper des personnes retenues.

Il n'y a pas lieu pour ALOS - LDH de tirer des conclusions, tout lecteur attentif aura remarqué que beaucoup reste à faire .