



**Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

**Rapport parallèle au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination
raciale en préparation de l'examen du rapport du Luxembourg**

Introduction

Ce rapport est destiné à fournir des informations au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) qui procédera à l'examen des 18^e – 20^e rapports du Luxembourg sur la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

La Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) est une institution nationale de protection et de promotion de droits de l'Homme accréditée par le statut A selon les Principes de Paris. Elle n'a pas la compétence pour traiter des cas individuels et ne peut donc pas faire d'analyse des cas de discrimination raciale enregistrés au Luxembourg. Dans ce cadre, il y a lieu de se référer au Centre pour l'égalité de traitement (CET).¹

D'après l'article 3 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, « *la Commission suit les processus de ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, d'harmonisation de la législation, des règlements et pratiques au niveau national avec ces instruments et de leur mise en œuvre* ».

Le présent rapport se base sur les 18^e – 20^e rapports du Luxembourg relatifs à la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ainsi que sur les recommandations du CERD suite au dernier examen des rapports présentés par le Luxembourg en 2014, pour ensuite faire des observations et recommandations. Le rapport suit la structure du rapport national.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de souligner que la « *consultation avec les organisations de la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme* »² à laquelle le rapport national fait référence est à relativiser. Malgré la mise en place de réunions régulières du Comité interministériel des droits de l'Homme, la CCDH se doit de regretter l'absence de mise à disposition des rapports du gouvernement avant envoi aux organes des traités. De plus, elle estime que l'espace de parole est peu étendu lors de ces réunions, notamment dû à l'absence de représentation de certains ministères lors de la consultation

¹ Centre pour l'égalité de traitement, disponible sur <https://cet.lu/>.

² Rapport valant dix-huitième à vingtième rapports périodiques soumis par le Luxembourg en application de l'article 9 de la Convention, 26 juin 2020, para. 2.

avec la société civile et l'absence de retour concernant les différentes interventions et questions posées.

Article 1

Dans un premier temps, il convient de se pencher sur le cadre législatif national entourant les questions d'égalité de traitement et de non-discrimination.

En ce qui concerne le **principe d'égalité et de non-discrimination**, le gouvernement fait référence à l'article 111 de la Constitution actuellement en vigueur, qui dispose que « *tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens* ». Cette disposition a, de longue date, été interprétée par les juridictions nationales comme consacrant le principe d'égalité de toute personne devant la loi. Dans ce sens, les garanties de l'article 10bis (1) de la Constitution qui dispose que « *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi* », s'étendent également aux non-Luxembourgeois.³ Dans ce cadre, la CCDH tient à noter qu'une réforme constitutionnelle est actuellement en cours au Luxembourg. Malgré de nombreuses incitations au niveau national et international d'adapter la terminologie aux développements de la Cour constitutionnelle,⁴ le constituant a décidé de ne pas prévoir l'égalité de toute personne devant la loi, et ce dans un article unique. Ainsi, la Constitution luxembourgeoise perpétuera une distinction que le droit international et européen a abandonné depuis des décennies.

Quant à la **loi du 28 novembre 2006 relative à l'égalité de traitement**, il est vrai que la nationalité a été ajoutée en tant que motif de discrimination prohibé à l'article 1^{er} de la loi. Toutefois, elle n'a pas été ajoutée à l'article 8, c'est-à-dire parmi les motifs de discrimination pour lesquels le Centre pour l'égalité de traitement (CET) peut intervenir, contrairement aux affirmations du gouvernement⁵. Il serait donc judicieux de consacrer explicitement la nationalité comme motif de discrimination pour lequel le CET est compétent. Dans un pays qui compte un nombre très élevé de ressortissants de pays tiers, cette compétence s'avère d'autant plus importante. De même, les motifs de discrimination pourraient également couvrir la couleur et l'ascendance, comme cela avait précédemment été conseillé par le CERD.⁶

Concernant la législation nationale d'une manière générale, il convient de noter que s'il est nécessaire de prendre toutes les mesures législatives adéquates pour combattre la discrimination raciale, rendre cette dernière illégale ne suffit pas. En effet, il faut s'atteler à ce que les **dispositions antidiscriminatoires soient réellement appliquées**. Pour atteindre cette efficacité, il est indispensable que ces dispositions soient mises en œuvre par les autorités, notamment la police et le système judiciaire, et qu'elles soient soutenues par des campagnes de sensibilisation auprès du grand public ainsi que par une formation pointue obligatoire des responsables, notamment dans le domaine de l'accompagnement social.

Dans un deuxième temps, il convient d'aborder la question épineuse de la **collecte de données et des statistiques au Luxembourg**. Le document « *Le Luxembourg en chiffres* » du STATEC dont il est question dans le rapport national, donne certes une idée de la situation globale du pays. Toutefois, il ne peut en aucun cas être considéré comme un document

³ Cour Constitutionnelle, arrêts du 7 avril 2006, nos 29/06, 30/06, 31/06, 32/06 et 33/06 (Mém. A n° 69 du 21 avril 2006, p. 1333).

⁴ Avis intérimaire de la Commission de Venise sur la proposition de révision n°6030 de la Constitution, 14 décembre 2009, para. 34, disponible sur <https://chd.lu/>; voir aussi Rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur le Luxembourg (ECRI), 5e cycle de monitoring, adopté le 6 décembre 2016, Recommandation 7, p. 12, disponible sur <https://rm.coe.int/cinquieme-rapport-sur-le-luxembourg/16808b589c>.

⁵ Rapport national soumis par le Luxembourg, *op. cit.*, para. 17.

⁶ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales concernant les 14^e à 17^e rapports périodiques du Luxembourg*, 13 mars 2014, recommandation 7.

permettant de « mieux évaluer comment sont exercés au Luxembourg les droits consacrés par la Convention »⁷, et ce à plusieurs égards. Ainsi, les statistiques actuellement disponibles ne permettent pas de constituer un outil pour analyser efficacement les sources et les formes des discriminations. Alors que le manque de données fiables et actualisées a été critiqué à de nombreuses reprises,⁸ la CCDH regrette que le rapport du gouvernement n'indique pas les mesures qui ont été prises pour renforcer le système de collecte des données.

Il convient ainsi de mettre en place un système de collecte de données et de statistiques avec une composante liée aux motifs de discrimination afin de définir les contours de tous les types de discriminations, en faisant entre autres référence à l'afro-descendance (au-delà de la nationalité) ou à l'apatridie. Des statistiques fiables permettraient en effet de mieux cerner les causes profondes d'une problématique et de trouver les solutions les plus appropriées. Une meilleure représentativité de la diversité devra également être garantie dans le panel des personnes chargées du recueil des données statistiques afin d'éviter des biais et des angles morts dans l'appréciation et le traitement des données. Concernant la composante ethno-raciale de la population plus particulièrement, la CCDH souligne qu'il est d'une importance cruciale de prévoir l'établissement de statistiques ethniques périodiques, afin de réaliser un état des lieux enrichi de critères spécifiques dans les données et d'objectiver l'impact des discriminations ethno-raciales dans les domaines tels que le travail, le logement, l'éducation, ou encore l'accès à la justice.

Article 2

Dans le contexte du cadre juridique et politique visant à éliminer la discrimination raciale, la création d'un Centre pour l'égalité de traitement (CET), ainsi que la possibilité **d'intenter une action en justice**, notamment par le biais d'associations sans but lucratif (ASBL), sont mis en avant. La CCDH regrette toutefois le manque d'informations au sujet des mesures prises ou envisagées pour améliorer l'accès à la justice pour les victimes de discriminations.

En premier lieu, et plus particulièrement dans le cadre du dernier dispositif, il convient de soulever la question du nombre de fois que ce dispositif a été utilisé par les ASBL concernées. Aucune donnée n'est fournie à ce sujet. En cas de nombre peu élevé, ce que laisse entendre une étude récente, il convient d'étudier les raisons ou les obstacles mis en avant dans le cadre de cette étude et de prendre des mesures concrètes pour que les victimes puissent bénéficier de l'accompagnement prévu et ainsi faire face à la discrimination subie.⁹

En second lieu, aux yeux de la CCDH, il apparaît fondamental que le Luxembourg dispose d'un **organisme national indépendant, chargé de combattre le racisme et les discriminations ethno-raciales** systémiques et de coordonner les démarches.¹⁰ Cet organisme, à savoir le CET, se devra de disposer des moyens financiers et humains nécessaires. La CCDH regrette dans ce contexte le manque de volonté politique pour accorder plus de moyens et de compétences au CET, malgré la revendication répétée de plusieurs organismes nationaux. Outre la compétence de pouvoir agir en justice, le CET

⁷ *Ibid*, recommandation 6.

⁸ CET, *Rapport d'activités 2020*, p. 37, disponible sur <https://cet.lu/wp-content/uploads/2021/04/Rapport-annuel-2020.pdf>; LISER, CEFIS et MIFA, *Rapport d'Etude quantitative et qualitative sur le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg*, pp. 198, disponible sur <https://mfamigr.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/racisme/Rapport-d-etude-Enquete-Racisme.pdf> ; Comité CERD, *op. cit.*, recommandation 6 ; Comité CEDAW, *Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques du Luxembourg, soumis en un seul document*, recommandation n°14 ; ECRI, *op. cit.* ; CCDH, *Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁹ Rapport d'étude MIFA, LISER et CEFIS, *op. cit.*, p. 94.

¹⁰ CCDH, *Avis 04/2017 sur le projet de loi 7102*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/dam-assets/avis/2017/avis-PL-7102.pdf>.

pourrait être compétent dans la réalisation d'enquêtes pour le compte du plaignant, ce qui lui permettrait d'effectuer des recherches, d'exiger des pièces, de rédiger des plaintes, d'accompagner les victimes, etc. Pour ce faire, il conviendra que le CET soit doté d'un personnel pluridisciplinaire (juristes, assistants sociaux, psychologues...), ayant les qualités nécessaires d'écoute et d'empathie, ainsi que les compétences dans les différents domaines de la discrimination, et qui est caractérisé par une représentation des minorités identifiées comme étant susceptibles d'être victimes de discrimination. En effet, il sera important d'inclure au mieux des personnes concernées, leur expérience et leur sensibilité aux phénomènes racistes pouvant constituer un réel atout.

Le CET pourrait également être chargé d'autres missions. Celles-ci pourraient inclure l'aide dans l'établissement de statistiques ethniques, en collaboration avec le bureau d'études statistiques chargé d'établir les statistiques périodiques, le suivi des mesures mises en place en matière d'approche antidiscriminatoire et antiraciste afin de mesurer leur pertinence et leur efficacité et d'optimiser les acquis ou de demander des adaptations, et enfin un travail de réseautage avec les associations et autres acteurs de terrain, qui représentent souvent les premières personnes de contact des personnes les plus vulnérables. Dans ce contexte, il convient de souligner que les associations en question se doivent d'être dotées de moyens financiers et humains suffisants pour mener à bien leurs missions.

L'absence de telles missions actuellement confiées au CET, ainsi qu'un évident manque de connaissance de l'institution par les personnes concernées, pourraient ainsi expliquer le nombre peu élevé de cas traités annuellement par le CET, qui ne peut en aucun cas être utilisé pour justifier le faible nombre de cas de discrimination ethno-raciale au Luxembourg. L'étude « *Being Black in the EU* » en est d'ailleurs la parfaite illustration.¹¹ En cas d'attribution de la compétence d'agir en justice au CET, tel que cela est demandé de longue date par la CCDH et de nombreux autres acteurs nationaux, cet élargissement se devra d'être accompagné par une augmentation correspondante en termes de ressources tant humaines que financières.¹²

Au niveau des mesures législatives, judiciaires et administratives, le rapport du gouvernement met en avant l'existence du **Plan d'action national (PAN) d'intégration de 2018**. Après plusieurs années marquées par l'absence d'un PAN Intégration, celui de 2018 ne convainc pas la CCDH. Le volet de la « lutte contre les discriminations » prévu dans le PAN précédent, ne fait malheureusement plus partie du PAN actuel. En même temps, la lutte contre les discriminations ne figure pas non plus parmi les objectifs du PAN. Une seule référence au traitement transversal de la question ne saurait suffire dans ce cadre, alors qu'il importe de se focaliser sur la question spécifique de la discrimination. Enfin, la CCDH se doit de regretter le fait que la mise en œuvre des mesures n'est pas très étayée, notamment en ce qui concerne les échéances des différentes mesures, le budget alloué ou la répartition des compétences entre les ministères ou administrations qui en ont la charge. Dans ce dernier contexte, alors que le PAN vise tant l'accueil que l'intégration, la CCDH se demande quelle conséquence le partage des deux volets entre deux ministères¹³ a sur la mise en œuvre du PAN.

En ce qui concerne l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), il est à noter que celui-ci a été remplacé par l'**Office national de l'accueil (ONA)** par la loi du 4 décembre 2019. La modification majeure que cette loi a entraînée tient en la séparation entre l'accueil et l'intégration, le premier étant de la compétence de l'ONA, rattaché au Ministère des Affaires

¹¹ Fundamental Rights Agency, *Being Black in the EU*, 28 novembre 2018, disponible sur <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/being-black-eu>

¹² Lettre ouverte de l'ASTI, de la CCDH et de 19 cosignataires au Président de la Chambre des Députés et au Premier Ministre, *Dotons le Centre pour l'Égalité de Traitement de réelles compétences et de suffisamment de moyens pour lutter contre les phénomènes discriminatoires en général et le racisme en particulier*, 28 avril 2020, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹³ Loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil.

étrangères et européennes, et le second étant de la compétence du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Concernant le **volet de l'intégration**, peu d'informations sont fournies, notamment sur le Parcours d'Intégration Accompagné (PIA). L'impact de ce programme a-t-il été mesuré et correspond-il aux besoins des personnes concernées ? Est-il adapté à toutes les personnes, quelle que soit leur situation, notamment en termes d'éducation, de traumatisme éventuel, d'analphabétisme, etc. ? Quelles sont les conséquences en cas de refus de suivi des cours ? Il convient en tout état de cause de ne pas faire primer la bureaucratie et les démarches administratives complexes sur une prise en considération individualisée de la situation des personnes concernées. Enfin, la CCDH regrette l'absence de monitoring concernant les mesures adoptées dans le domaine de l'intégration.

Quant au **volet de l'accueil** des demandeurs de protection internationale (DPI), la CCDH se doit de réitérer ses différentes recommandations émises dans le cadre de son rapport sur les conditions d'accueil des DPI et BPI au Luxembourg.¹⁴ D'une manière générale, la CCDH regrette le manque d'autonomie accordée aux DPI dans le cadre de leur accueil, qui représente un frein pour leur inclusion dans la société. Malgré les efforts et les objectifs prévus dans l'accord de coalition,¹⁵ de nombreuses situations restent insatisfaisantes. On peut notamment évoquer l'absence de cuisine dans de nombreux foyers ou la présence exclusive de foyers collectifs qui ne favorisent pas l'inclusion sociale contrairement à des appartements individuels en diffus au sein de la population générale. S'y ajoutent l'encadrement strict des règles d'hébergement, le contrôle régulier et non annoncé des chambres, ainsi qu'un nombre élevé de transferts entre différents foyers qui contrecarre les efforts d'intégration dans la ville de résidence initiale. L'accueil des DPI a en effet un impact important sur l'intégration future, en cas d'obtention de la protection internationale. Il est donc crucial de veiller à garantir un accueil digne et adapté à toute personne, afin de favoriser une bonne intégration par la suite.

La CCDH souhaiterait d'ailleurs, dans le cadre de la question de l'immigration, attirer l'attention sur une proposition de loi récente, proposant d'introduire une **interdiction de placement en rétention des personnes mineures**, à laquelle la CCDH ne peut que se rallier au vu de ses revendications constantes dans ce sens¹⁶. Elle ne peut alors que déplorer la prise de position du gouvernement qui a décidé de maintenir cette pratique, en estimant que « *lorsque des familles avec enfants refusent catégoriquement l'option du retour volontaire, le placement en rétention de ces familles devient malheureusement inévitable* », et que cette mesure de dernier ressort pourrait même être « *dans l'intérêt supérieur de l'enfant de regagner son pays d'origine pour être réuni avec sa famille* ».¹⁷

Enfin, la CCDH est très étonnée de lire qu'elle serait encore correspondant national de **l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes**, ce qui n'est plus le cas depuis la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH. L'Observatoire a d'ailleurs été remplacé par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁴ CCDH, *Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale au Luxembourg*, 19 novembre 2018, disponible sur <https://ccdhd.public.lu/fr/actualites/2018/11/rapport-conditions.html>.

¹⁵ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, *Accord de coalition 2018-2023*, pp. 233-235, disponible sur <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>.

¹⁶ CCDH, *Avis 11/2021 sur la proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures (...)*, disponible sur https://ccdhd.public.lu/dossiers_thematiques/asile_et_immigration/avis/Al-Retention-MNA-Avis-PL7633-20210517.pdf.

¹⁷ Proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures, prise de position du Gouvernement, disponible sur <https://chd.lu/>.

Article 4

Dans le cadre de la législation nationale pénale, la CCDH, à l'instar de l'ECRI,¹⁸ se doit de regretter le **manque de données et de statistiques relatives aux plaintes** déposées, aux enquêtes menées, aux affaires portées devant la justice, ainsi qu'aux suites y réservées. Il en résulte, pour l'instant, une difficulté, voire une impossibilité de tirer des conclusions ou d'avoir une image claire de l'accès effectif à la justice pour les victimes de discrimination. Les informations fournies au titre des plaintes déposées et du nombre de condamnations pour discrimination dans le cadre de l'article 6 de la Convention, sont fortement lacunaires, de même que celles relatives à une réparation éventuelle. Ce manque d'informations entrave une bonne compréhension de l'accès à la justice pour les personnes ayant dû faire face à des discriminations ethno-raciales, et par conséquent la possibilité de s'attaquer aux racines du problème. De plus, aucune mention n'est faite concernant les affaires dans lesquelles la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été invoquée et directement appliquée. Ceci est d'autant plus regrettable lorsque l'on sait que les juridictions nationales sont parfois réticentes à appliquer directement les conventions internationales en droit interne, malgré le système moniste du Luxembourg.¹⁹ La CCDH ne peut donc que réitérer ses recommandations liées à la nécessité de collecter des données et d'établir des statistiques fiables, accessibles et transparentes concernant le système judiciaire. Elle invite le gouvernement à accorder une attention particulière aux personnes en situation de précarité sociale ou financière, qui ont un risque accru d'être victimes de discrimination ethno-raciale, afin qu'elles aient un accès effectif à la justice.

Dans le cadre de la législation pénale, la CCDH s'interroge sur les mesures prises pour adapter la législation aux recommandations émises par différentes instances internationales ou européennes visant à ériger, d'une manière générale, la **motivation raciale d'une infraction en tant que circonstance aggravante**.²⁰ Le rapport national indique que pour les infractions pour lesquelles la motivation raciale n'est pas considérée comme circonstance aggravante, la raison tient au fait que la « *circonstance aggravante, notamment pour les crimes à motivation raciste, est très difficile à prouver* ». La CCDH met en garde contre l'absence de mise en place d'une circonstance aggravante généralisée basée exclusivement sur une difficulté éventuelle de preuve. De plus, elle regrette l'absence de données sur l'application concrète de la circonstance aggravante, dans les cas dans lesquels elle est prévue, par les juridictions nationales.

En outre, la CCDH regrette les informations sommaires relatives aux mesures prises pour mener des **campagnes de sensibilisation**, notamment auprès des magistrats, des forces de l'ordre, des agents de l'État, des avocats et du grand public. Cette sensibilisation ne saurait se limiter aux formations initiales prévues dans le cadre professionnel, mais se doit d'être étendue et continue.

Article 5

Avant d'aborder plus en détail les différents droits humains protégés par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la CCDH se doit de questionner l'approche adoptée par le gouvernement pour aborder la question du respect de ces droits. En effet, le gouvernement semble aborder des mesures générales relatives à la discrimination ou l'intégration. Toutefois, **il est rarement question de la situation en ce qui concerne spécifiquement la discrimination ethno-raciale**, sujet principal du rapport.

¹⁸ ECRI, *op. cit.*, para. 35.

¹⁹ CCDH, *Avis 02/2022 sur la proposition de révision n°7755 du chapitre II de la Constitution*, pp. 6-7, disponible sur <https://ccd.h.public.lu/fr/actualites/2022/Reforme-de-la-constitution.html>.

²⁰ Comité CERD, *op. cit.*, recommandation 11; voir aussi le rapport de l'ECRI sur le Luxembourg, *op. cit.*, para. 6.

Bien que les informations au sujet de tout type de discrimination soient importantes à connaître pour évaluer correctement la situation nationale, le rapport national ne saurait faire l'impasse d'une analyse plus poussée et de données particulières concernant spécifiquement le racisme et les discriminations ethno-raciales tout au long des réponses apportées. De plus, s'il est important de présenter le cadre législatif en vigueur, cela n'est possible qu'en mentionnant la pratique et les mesures adoptées pour mettre en œuvre ce cadre normatif, ainsi qu'une évaluation de ces mesures. Ainsi, la CCDH se doit de regretter le manque d'informations données au sujet de certains droits humains, et plus particulièrement l'absence de focus sur la question ethno-raciale. Elle regrette notamment le manque d'informations au sujet de la discrimination existante ou des mesures prises en vue de lutter contre la discrimination ethno-raciale en matière de droit au logement, de participation de victimes ou de potentielles victimes à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et programmes les concernant, du droit de se marier et de fonder une famille, ou encore du droit à la santé, à la sécurité sociale et aux services sociaux. Cette absence, couplée à l'absence de données récentes, actualisées et couvrant un large spectre de formes de discriminations, constituent un frein à l'analyse de la situation du pays.

En ce qui concerne les **droits politiques**, la CCDH informe le CERD qu'un projet de loi a récemment été déposé, qui abandonne la condition de résidence d'une durée préalablement fixée à cinq ans pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales au niveau communal.²¹ Quant à l'accès à la fonction publique, la CCDH se pose la question de la condition de nationalité, qui, selon le gouvernement ne serait pas exigée « *pour l'accès au statut d'employé de l'État* ». Toutefois, il est à noter que plusieurs offres destinées à des employés de l'État exigent la nationalité luxembourgeoise dans le descriptif de poste.²² De même, alors que quasiment tous les descriptifs de postes requièrent la langue luxembourgeoise en tant que condition de recrutement, la question se pose si cette condition est justifiée dans tous les cas.

Enfin, en ce qui concerne la participation des groupes de victimes ou de victimes potentielles à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et programmes les concernant, la CCDH regrette les informations sommaires au sujet de la participation active des groupes de victimes à la mise en œuvre de politiques et de programmes et l'invite à redoubler d'efforts pour accorder une place plus importante à la société civile et aux institutions de protection des droits humains dans leurs processus politiques et législatifs. D'une manière plus générale, en ce qui concerne la participation active de groupes et communautés à la vie publique et politique, et en vue de combattre les préjugés, il est urgent d'introduire de la diversité à tous les niveaux de la stratification sociale, notamment en politique. Il convient de favoriser un recrutement de personnes issues de la diversité et des minorités à des postes-clés et représentatifs, notamment dans les domaines de l'éducation, des médias et de la politique.

En ce qui concerne les **droits civils**, et plus spécifiquement la liberté de pensée, de conscience et de religion, la CCDH souhaiterait attirer l'attention sur le fait que selon la loi du 23 mai 2018, la dissimulation du visage dans certains lieux publics est considérée comme une contravention de quatrième classe et punissable d'une amende.²³ Cette interdiction est notamment applicable dans les établissements scolaires, les administrations publiques, les établissements hospitaliers et les établissements pour personnes âgées. Au-delà de la liberté de religion, cette loi tomberait donc également sous le champ d'application du droit d'accès

²¹ Projet de loi n°7877 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, disponible sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=7C4034B9DDA

²² Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, site internet *GovJobs*, disponible sur https://govjobs.public.lu/fr/postuler/secteur-etatique/postes-vacants.html?r=f%2Faem_job_status%2Femploye+de+l%27etat&

²³ Loi du 23 mai 2018 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics, disponible sur <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/05/23/a413/jo>.

aux lieux et services publics prévue à l'article 5(f) de la Convention. La CCDH renvoie dans ce contexte à son avis relatif à cette loi.²⁴

Parmi les **droits économiques, sociaux et culturels**, la CCDH se focalisera sur trois droits qui semblent particulièrement problématiques, à savoir le droit au travail, le droit au logement et le droit à la santé. Il est à noter que bien que toutes les réflexions suivantes ne soient pas liées particulièrement à la discrimination ethno-raciale, ou que le lien ne puisse pas être prouvé facilement, la discrimination ethno-raciale peut particulièrement toucher des personnes en situation de précarité ou de vulnérabilité, ce qui nécessite que la question soit évoquée dans le cadre du présent rapport.

En ce qui concerne tout d'abord le **droit au travail**, le rapport national fait référence à l'inscription de ce droit dans la Constitution luxembourgeoise. La CCDH souhaiterait toutefois attirer l'attention sur le fait que dans le cadre de la réforme constitutionnelle en cours, le constituant a décidé de classer le droit au travail en tant que simple objectif à valeur constitutionnelle, c'est-à-dire des objectifs politiques qui ne sont pas invocables en justice. Alors que le droit au travail fait partie de la Constitution actuelle sans faire l'objet d'une catégorisation, ce droit constitutionnel perd donc, aux yeux de la CCDH, de sa valeur : alors qu'il aurait pu être manié par le juge constitutionnel, sa catégorisation fige son statut.²⁵

En ce qui concerne la mise en œuvre du droit au travail, le rapport national évoque le système de profilage performant qui permettrait une approche individualisée. Toutefois, selon les informations à la disposition de la CCDH, ce système présenterait de nombreuses failles, notamment lorsque les personnes concernées se trouvent dans des situations particulières ne correspondant pas à un cadre précis. Dans ce cas, il arriverait que la personne bénéficiaire soit orientée vers un service non adapté à ses besoins.²⁶ Ainsi, la CCDH se demande comment le gouvernement garantit une prise en considération individuelle pour chaque demandeur d'emploi. Comme il s'agit d'un profilage, comment celui-ci permet-il d'éviter qu'une orientation non adaptée soit faite pour un demandeur d'emploi ? Un entretien personnel est-il prévu ou tout au moins facile à obtenir pour contrôler les informations ou rectifier un profilage erroné ou non adapté à la situation particulière d'une personne ? Le profilage est-il adapté aux personnes n'ayant pas un parcours typique, ayant suivi une scolarité à l'étranger, une scolarité non conventionnelle, ayant des diplômes étrangers, des formations sans diplôme, etc. ? Dans ce cadre, la CCDH souhaiterait d'ailleurs poser la question des mesures qui ont été prises pour faciliter la reconnaissance de diplômes obtenus à l'étranger.²⁷ De plus, quel type d'accompagnement est accordé aux personnes ayant des difficultés linguistiques ou technologiques pour se soumettre au profilage en question ? En tout état de cause, la CCDH plaide pour une prise en considération de l'individualité de la personne concernée et d'un degré d'implication importante du demandeur d'emploi dans le processus décisionnel. Il conviendra également d'offrir à toute personne le désirant, une révision de son orientation vers un des deux services étatiques en charge, sans obstacles administratifs, afin qu'elle puisse facilement s'intégrer dans le marché du travail si elle le souhaite.

Une attention particulière doit également être apportée à la situation des demandeurs de protection internationale (DPI) en ce qui concerne l'accès au marché du travail. En effet, bien

²⁴ CCDH, *Avis 2/2018 sur le projet de loi 7179 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/dam-assets/avis/2018/avis-pl-7179.pdf>

²⁵ CCDH, *Avis 02/2022 sur la proposition de révision n°7755 du chapitre II de la Constitution*, disponible sur <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2022/Reforme-de-la-constitution.html>.

²⁶ Site internet de l'Office national d'inclusion sociale, expliquant la différence entre la prise en charge par l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) en charge des demandeurs d'emploi et celle par l'Office national d'inclusion sociale (ONIS) pour les personnes inaptes à intégrer le marché de l'emploi, disponible sur <https://onis.gouvernement.lu/fr/Activation-des-beneficiaires-du-Revis.html>.

²⁷ Rapport ECRI, *op.cit.*, para. 80.

qu'il soit possible de faire une demande d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) « en l'absence de décision sur la demande de protection internationale endéans six mois après sa présentation »²⁸, ce dispositif est peu accessible en ce qu'il connaît de nombreux obstacles et est conçu de manière très restrictive. Afin de garantir un accès au marché du travail, une réflexion se doit d'être engagée pour réformer le régime de l'accès au travail des DPI et alléger le processus administratif pour l'employeur et le futur employé, notamment à travers un accompagnement pour l'employeur et un délai de réponse prompt de la part de la Direction de l'immigration par rapport à l'octroi de l'AOT.²⁹

Ensuite, concernant le **droit au logement**, la révision actuelle de la Constitution prévoit d'y ajouter le droit à un logement convenable. Si cet ajout est bien sûr à saluer, la CCDH se doit de regretter la classification de ce droit en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle, qui limite ainsi la portée de ce droit et le bénéfice pour les justiciables.

De plus, la CCDH rend attentif au problème de l'accès au droit à un logement abordable et se doit de mettre en avant les difficultés considérables pour les résidents luxembourgeois d'avoir accès à un logement abordable. Malgré les quelques efforts récemment entrepris par l'État, notamment pour prévoir des logements sociaux supplémentaires, ceux-ci s'avèrent être insuffisants pour faire face à la crise du logement en cours depuis plusieurs années au Luxembourg. La demande étant bien supérieure à l'offre, les prix ne cessent d'augmenter, à tel point que les personnes ayant des revenus moyens peinent de plus en plus à pouvoir faire face à leurs dépenses liées au logement. En outre, la CCDH s'inquiète des cas de discrimination qui ont été rapportés, notamment par les médias et agences immobilières, dans le domaine de la location.³⁰ En effet, des faits de discrimination basée sur l'origine ethno-raciale dans le choix des futurs locataires semblent monnaie courante au Luxembourg. La différence très marquée entre l'offre limitée et la forte demande tend à perpétuer cette pratique discriminatoire, de même que le manque de plaintes déposées à ce sujet et le caractère oral des décisions discriminatoires.

De plus, on ne saurait faire l'impasse de la question d'un accès à un logement convenable, en relation avec les DPI et les bénéficiaires de protection internationale (BPI). Tel que cela a été soulevé par le passé,³¹ la CCDH est inquiète des conditions d'hébergement des DPI et BPI. Ainsi, de nombreux foyers gérés par l'ONA peinent à se conformer aux exigences en matière de salubrité et d'hygiène, l'espace disponible par personne hébergée est très limitée et en-dessous du seuil fixé pour les personnes se trouvant dans des logements non pris en charge par l'ONA, et les conditions ne permettent pas de bénéficier réellement d'un logement convenable. Selon les informations à la disposition de la CCDH, il arrive régulièrement que les DPI soient transférés d'un foyer à un autre, alors même qu'ils peuvent avoir certaines attaches ou facilités dans cette région (scolarité des enfants, amitiés, bénévoles entourant la famille, trajet pour se rendre au travail ou à l'hôpital en cas de besoins de soins réguliers...) et de nombreux foyers ne sont pas encore équipés de cuisines. En ce qui concerne plus particulièrement les BPI, ceux-ci sont confrontés à de nombreux obstacles dans le cadre de leur recherche d'un logement. On observe une surcharge des services sociaux accompagnant

²⁸ Loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, art. 6, disponible sur <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/12/18/n16/jo>.

²⁹ CCDH, *Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale*, 19 novembre 2018, pp. 29-32, disponible sur <https://ccdhdh.public.lu/fr/actualites/2018/11/rapport-conditions.html>.

³⁰ Gaël Arellano, *Certains préfèrent perdre des loyers que de louer à des étrangers*, RTL, 30 avril 2021, disponible sur <https://5minutes.rtl.lu/actu/luxembourg/a/1367519.html> ; Olivier Mukuna, *Logement : une crise qui frappe plus durement les afro-descendants ?*, Land, 9 octobre 2020, disponible sur <https://www.land.lu/page/article/322/337322/FRE/index.html> ; Chambre Immobilière, *Logement et discrimination au Luxembourg, ces agissements sont punissables*, disponible sur <https://www.chambre-immobiliere.lu/2020/07/logement-et-discrimination-au-luxembourg-ces-agissements-sont-punissables/> ; Rapport d'étude MIFA, CEFIS et LISER, *op. cit.*, pp. 152-154.

³¹ CCDH, *Rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale*, *op. cit.*, pp. 29-32.

les BPI dans leur recherche de logement, un manque d'alternative d'accompagnement et une liste d'attente très longue pour accéder à un logement social. À cela s'ajoute l'obstacle concernant le paiement d'une caution éventuelle, alors que des dettes ont pu s'accumuler au fil des mois ou années, notamment pour payer certaines démarches suite à l'obtention de la protection internationale (regroupement familial, documents administratifs...). Il est également à noter que dès l'obtention du revenu d'inclusion sociale, les BPI doivent payer des indemnités d'occupation mensuelles à l'ONA. Les montants exigés correspondent dans certains cas à plus de 40% de l'aide sociale perçue et sont parfois au-delà des prix des logements sociaux, avec des conditions d'hébergement bien moins confortables. De plus, la CCDH s'inquiète de l'approche répressive adoptée par l'ONA qui procède à des déguerpissements récurrents de BPI des foyers de l'ONA. Elle invite le gouvernement à rassembler ses efforts afin de trouver une alternative aux déguerpissements récurrents, c'est-à-dire de n'y procéder qu'en dernier ressort, après avoir mis en place des mesures permettant aux BPI de trouver un logement accessible et convenable, qui correspond aux nécessités de la personne.

Enfin, il est nécessaire de se pencher sur la question du **droit à la santé, à la sécurité sociale et aux services sociaux**. En effet, au Luxembourg, l'affiliation à la sécurité sociale est simple en cas d'activité rémunérée. La question se pose à propos des nombreuses autres situations, liées ou non à des considérations ethno- raciales. Le droit à la santé, à la sécurité sociale ou aux services sociaux est loin d'être garanti à toute personne. Qu'en est-il par exemple des personnes en séjour irrégulier, des personnes sans-abri, de celles n'ayant pas de domiciliation officielle, ou des personnes sortant de prison³² ? De plus, au-delà de l'affiliation à la sécurité sociale, la question se pose également concernant les frais restant à la charge du patient : quelles modalités existent pour que les personnes les plus vulnérables puissent continuer à bénéficier de soins de santé ? Un accès aux soins devrait être garanti à toute personne, quelle que soit son origine, son statut administratif ou sa situation sociale, et bien au-delà du dispositif actuellement prévu qui ne couvre pas toutes les situations. Ainsi, la CCDH salue les efforts entrepris par le gouvernement en ce qui concerne la mise en place d'une couverture universelle des soins de santé, qui ne conditionne plus le bénéfice de soins de santé à une domiciliation officielle. La CCDH se pose toutefois des questions concernant la mise en œuvre de ce dispositif : les personnes concernées pourront-elles se rendre chez un médecin de leur choix ? De plus, la question demeure concernant la condition de résidence d'au moins 3 mois pour pouvoir en bénéficier. Selon le gouvernement, le but de cette condition serait d'éviter des abus tel que cela a pu être observé à l'étranger.³³ Une telle approche, partant du principe d'un abus, est déplorable. Qu'en est-il des personnes nouvellement arrivées sur le territoire luxembourgeois qui nécessiteraient dès leur arrivée de soins de santé ? Comment les personnes sans domicile fixe ou sans domiciliation pourront prouver la durée de leur résidence ?

Article 6

En ce qui concerne la pratique et les décisions des tribunaux, la CCDH renvoie à ses développements ci-dessus (*supra*, article 4). Quant à la **charge de la preuve**, celle-ci est partagée entre le demandeur qui doit établir des faits « *qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte* », et le défendeur qui doit « *prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement* ». ³⁴ Toutefois, il est à noter que cette présomption ne s'applique pas aux procédures pénales. ³⁵

³² Ombudsman/Contrôleur Externe des Lieux Privatifs de Liberté, *Rapport annuel 2020*, p. 14, disponible sur <https://www.ombudsman.lu/uploads/RA-CELPL/RA2020%20-%20Rapport.pdf>.

³³ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, *Couverture Universelle des Soins de Santé*, Conférence de presse du 27 octobre 2021, disponible sur <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2021/10-octobre/27-cuss.pdf>.

³⁴ Loi modifiée du 28 novembre 2006 portant transposition de la directive 2000/43/CE, art. 5(1)

³⁵ *Ibid*, art. 5(2)

De plus, dans ce contexte, il peut être fait référence à une étude nationale sur le racisme et les discriminations ethno-raciales, récemment publiée, qui estime que des difficultés demeurent quant à ce partage de la charge de la preuve. En effet, une personne s'estimant lésée, devra prouver l'existence d'une différence de traitement, ainsi qu'un lien de causalité avec le motif de discrimination prohibé, avant que la charge de la preuve n'incombe au défendeur. Les auteurs de l'étude estiment ainsi que « *même en présence d'un partage de la charge de la preuve, il reste difficile d'établir des éléments laissant présumer une discrimination* ». ³⁶ Les discriminations étant difficiles à prouver et à objectiver, il est d'une importance cruciale de détecter et de faire face aux sources de la discrimination structurelle ou systémique.

Article 7

La lutte contre le racisme et la discrimination passe prioritairement par **l'éducation et l'enseignement**. C'est la raison pour laquelle la CCDH salue toutes les initiatives lancées à ce sujet par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Elle l'invite toutefois à redoubler d'efforts afin que d'une part, les supports pédagogiques soient exempts de tout contenu raciste et actualisés de manière à refléter la diversité de la société, et que d'autre part, l'histoire du colonialisme et de l'esclavage, ainsi que leurs conséquences, fassent partie des cursus scolaires primaire et secondaire. Concernant la formation du corps enseignant, au-delà des savoirs pédagogiques requis pour travailler avec chaque enfant, les enseignants doivent être formés à se montrer attentifs aux besoins des élèves d'origine étrangère, y compris sur les questions relatives aux droits humains et à la discrimination raciale.

En dernier lieu, il convient d'aborder la question de la **discrimination raciale dans les médias**. Dans ce cadre, la CCDH salue l'existence de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), ainsi que le fait que son assemblée consultative doive se réunir en cas d'incitation à la haine présumée, fondée sur un motif de discrimination. ³⁷ Elle se doit tout de même de regretter l'absence d'informations au sein du rapport national sur les mesures prises pour prévenir et combattre les discours de haine à caractère raciste, ainsi que sur les plaintes déposées, les enquêtes menées, et les suites y réservées. D'une manière plus générale, la CCDH souligne qu'il convient de veiller à garantir une représentativité de la société luxembourgeoise dans les médias, que ce soit au niveau du personnel ou des personnes invitées à y participer, afin de refléter la réalité sociétale.

La loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques prévoit une interdiction en ce qui concerne les services de médias audiovisuels ou sonores, d'incitation à la violence ou à la haine basée sur un des motifs de discrimination prévus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Depuis la loi du 26 février 2021, les plateformes de partage de vidéos ont également une obligation de prendre « *les mesures appropriées pour protéger (...) le grand public des programmes, vidéos créées par l'utilisateur et communications commerciales audiovisuelles comportant une incitation à la violence ou à la haine visant un groupe de personnes ou un membre d'un groupe* », fondée sur l'un des motifs de discrimination précités. Ainsi, malgré une avancée partielle du fait de l'élargissement aux plateformes de partage de vidéos, il est à noter que l'obligation ne peut en aucun cas être interprétée comme équivalent à une interdiction d'incitation à la haine ou à la violence basée sur un motif de discrimination. De plus, l'incitation à la haine, fondée notamment sur des motivations ethno-raciales, pourrait se retrouver dans bien d'autres domaines liés à Internet,

³⁶ Rapport d'étude MIFA, CEFIS et LISER, *op. cit.*, pp. 98-99.

³⁷ Loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, art 35ter, para. 4 ; voir aussi le site internet de l'ALIA, disponible sur <https://www.alia.lu/fr/alia/assemblee-consultative>.

et qui ne sont pas couverts par la loi précitée. La CCDH invite donc le gouvernement à adopter une législation large d'interdiction de discrimination raciale pour tout type de nouvelle technologie et de moyen de communication électronique.

Conclusion

Malgré le système moniste du Luxembourg, il est à noter que les juridictions nationales sont parfois réticentes à appliquer directement les conventions internationales en droit interne, en estimant certaines dispositions comment n'étant pas d'applicabilité directe. Cette constatation permet de conclure à la nécessité de prévoir des dispositions nationales au sujet des différents traités et conventions ratifiés, qui soient aussi fidèles que possible à ces derniers, et qui aillent même plus loin afin de conférer à toute personne une protection accrue des droits humains.

En guise de conclusion, la CCDH souhaiterait souligner le fait que pour combattre efficacement le racisme et la discrimination ethno-raciale à long terme, il est indispensable de privilégier une approche transversale et concertée et de miser sur des solutions pratiques et viables à long terme, par des mesures législatives, de sensibilisation, d'éducation et de mesures positives.