



Résumé du rapport 2011

concernant les mesures de lutte contre la discrimination au Luxembourg

par Tania Hoffmann

1. Introduction

Le Grand-Duché de Luxembourg se caractérise par une grande diversité culturelle et l'utilisation courante de plusieurs langues. Sa population est assez homogène car la grande majorité des étrangers qui y vivent sont des citoyens de l'Union européenne de religion catholique pour la plupart.

Le Grand-Duché de Luxembourg est l'un des pays d'Europe où la proportion d'étrangers est la plus élevée avec plus de 43 % en moyenne. Dans sa capitale, Luxembourg, plus de 50 % des habitants sont étrangers. Le groupe de non-ressortissants le plus important est celui des citoyens portugais.

Les relations entre les différents groupes ethniques et raciaux sont généralement bonnes, et les incidents liés au racisme et à la discrimination sont assez rares en dépit de l'existence d'une certaine intolérance. Certains incidents xénophobes, rarement violents, sont cependant signalés.

En termes institutionnels, le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle – la Constitution ne conférant au Grand-Duc que des pouvoirs très limités. Le parlement ne compte qu'une seule chambre, la chambre des députés, qui vote les projets de loi. Tous les projets de loi doivent être soumis au conseil d'État, qui donne son avis, et aux chambres professionnelles. Ces chambres sont des institutions publiques qui ont pour mission de défendre les intérêts d'une catégorie professionnelle déterminée (employés, agriculteurs, travailleurs indépendants, fonctionnaires publics...).

Pour qu'un projet de loi soit adopté, il faut que le conseil d'État dispense la chambre du second vote constitutionnel. En d'autres termes, le projet de loi doit être adopté une seconde fois par la chambre en seconde lecture, trois mois plus tard au moins, sauf si le conseil d'État ne s'oppose pas formellement à son libellé. Tel est le processus le plus courant.

En ce qui concerne les religions, les relations entre l'État et les institutions religieuses se fondent sur le principe de l'indépendance réciproque, ce qui signifie que l'État assure une certaine protection des groupes religieux. Une convention publique conclue entre l'État et l'organe religieux représentatif matérialise la reconnaissance officielle d'une religion. Ce type de convention existe entre l'État et les principales congrégations religieuses, mais pas encore avec la communauté musulmane.



2. Législation principale

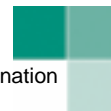
Le Luxembourg a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 14 précise que «*la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation*». Cet article est directement applicable aux affaires judiciaires examinées selon le droit luxembourgeois. Le protocole n° 12 à la Convention relatif à la discrimination a, lui aussi, été ratifié.

Le gouvernement luxembourgeois est signataire d'autres instruments internationaux qui n'ont toutefois pas d'effet direct et ne peuvent donc être invoqués devant les tribunaux sans une disposition nationale plus précise. On trouve au nombre de ces instruments la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. La convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail, concernant la discrimination dans l'emploi et le travail, a été ratifiée en 2000 au Luxembourg; elle est directement applicable en droit interne.

Au plan national, le principe de l'égalité de traitement est consacré par le principe juridique général visé à l'article 10 bis de la Constitution, lequel stipule que «les Luxembourgeois sont égaux devant la loi». Cependant, ce principe s'applique uniquement *stricto sensu* aux ressortissants luxembourgeois et non aux citoyens étrangers. Bien qu'il soit interprété comme un principe général de loi, impliquant l'égalité pour tous les habitants, il ne suffit manifestement pas à garantir que le non-respect du principe d'égalité sera sanctionné dans toutes les situations et dans toutes les affaires judiciaires. Il en va de même de l'article 111 de la Constitution, qui accorde une protection aux étrangers et à leurs biens, sauf exception prévue par la loi.

On trouve aux articles 454 à 457 du Code pénal des dispositions contre la discrimination fondée sur la religion, la race et l'origine ethnique, le handicap, l'orientation sexuelle et l'âge. La discrimination individuelle et la discrimination collective sont donc interdites et peuvent donner lieu à une amende ou une peine d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans.

Une nouvelle loi relative à l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg a été adoptée et publiée le 16 décembre 2008. Elle contient des dispositions générales visant à combattre la discrimination envers les étrangers. Une administration spécialisée, à savoir l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), est désormais chargée d'assurer l'égalité des chances et de



combattre la discrimination, l'intégration étant envisagée comme étayant le processus d'accueil des étrangers dans le pays.

Deux lois respectivement adoptées le 28 novembre 2006 (loi générale) et le 29 novembre 2006 (service public) ont renforcé la législation existante pour ce qui concerne la discrimination directe et ont introduit en droit civil de nouveaux outils de lutte contre la discrimination, et notamment la discrimination indirecte, le harcèlement et l'injonction de pratiquer une discrimination. De nouveaux mécanismes de protection contre les rétorsions ont également été introduits dans le Code du travail.

Le législateur est allé plus loin que les strictes exigences des directives en incluant l'interdiction de discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle, de même que la race et l'origine ethnique, dans tous les domaines couverts par le champ d'application des deux directives, interdisant ainsi toutes les discriminations dans toutes les relations entre personnes.

La mise en place du Centre pour l'égalité de traitement a été lente, mais il a officiellement vu le jour en 2008 et il est aujourd'hui pleinement opérationnel.

Aucune jurisprudence ne permet encore d'évaluer l'impact de la législation anti-discrimination.

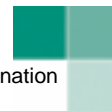
3. Principes généraux et définitions

Les articles 454 à 457 du Code pénal fournissent quelques outils juridiques de protection contre la discrimination. L'article 454 de ce code, tel que modifié par la loi du 28 novembre 2006, dispose que *«[c]onstitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée»*.

L'interdiction vaut aussi pour la discrimination à l'égard des groupements, des communautés de personnes et des entreprises.

Le motif des convictions n'a cependant pas été inclus dans la modification du Code pénal. De même, seule la discrimination directe est interdite alors que la discrimination indirecte, le harcèlement et l'injonction de discriminer sont des comportements non réprimés en droit pénal.

Les lois des 28 et 29 novembre 2006 utilisent les mêmes définitions que celles qui figurent dans les directives pertinentes. Elles introduisent donc le concept d'égalité de traitement comme exigé par celles-ci. La discrimination directe, la discrimination



indirecte et le harcèlement sont définis de manière adéquate dans ces lois, de même que l'injonction de pratiquer une discrimination.

Tous les motifs interdits aux termes des directives, à savoir la religion et les convictions, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle ainsi que la race et l'origine ethnique, sont couverts par les dispositions du droit civil.

En ce qui concerne les rétorsions, seul le domaine de l'emploi est visé, et aucune disposition particulière, hormis celles incluses dans les directives, n'a été introduite dans d'autres domaines. Les dispositions relatives à l'emploi comprennent une procédure spéciale contre les licenciements relevant d'une discrimination ainsi que la nullité des clauses discriminatoires figurant dans des contrats ou des conventions collectives de travail. Une protection à l'encontre des représailles est également prévue.

En ce qui concerne les exceptions et exemptions, la loi du 28 novembre 2006 contient des dispositions relatives aux exigences professionnelles essentielles et déterminantes, comme l'autorise la directive 2000/78/CE, compte tenu de la nature d'activités professionnelles particulières ou du contexte dans lequel elles s'exercent, mais uniquement dans le domaine de l'emploi. Cette loi prévoit également, en matière d'emploi toujours, une exception basée sur l'éthique d'une Église ou d'un groupe religieux.

La loi prévoit aussi des possibilités de dérogation basées sur l'âge pour autant que les exemptions soient appropriées et nécessaires et qu'elles soient objectivement et raisonnablement justifiées par un but légitime.

Les contrats d'assurance ont été exclus du champ d'application de l'interdiction de discrimination fondée sur l'âge ou le handicap à condition que l'exception soit objectivement et raisonnablement justifiée.

Des dispositions en matière d'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées ont également été incorporées dans la loi portant modification de la loi du 12 septembre 2003 sur le revenu des personnes handicapées.

L'action positive est reconnue comme valide; autrement dit, elle n'est pas considérée comme une discrimination.

Il n'existe ni mesure juridique ni jurisprudence concernant des affaires de discrimination multiple ou de discrimination par association.

4. Champ d'application matériel

En ce qui concerne le droit pénal, l'article 455 modifié du Code pénal est applicable à la discrimination pour ce qui concerne:



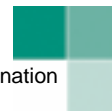
- le refus de fournir ou de permettre la jouissance de biens,
- le refus de fournir un service,
- la restriction de la fourniture de biens ou services ayant pour motif une discrimination ethnique ou raciale ou l'exercice de toute autre forme de discrimination à tout moment de la fourniture,
- l'indication dans toute publicité de l'intention de refuser des biens ou des services ou de l'intention de pratiquer une discrimination au moment de fournir des biens et des services,
- la restriction de l'exercice normal de toute activité économique,
- le refus d'employer une personne; la sanction imposée à une personne ou son licenciement,
- la subordination de l'accès au travail, de l'accès à la formation ou des conditions de travail ou de l'affiliation et l'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs à une condition discriminatoire.

Ainsi donc, le champ d'application des directives n'est pas entièrement couvert par le droit pénal.

En ce qui concerne le droit civil, y compris la législation du travail, la loi du 28 novembre 2006 a incorporé l'intégralité du champ d'application de l'article 3 de la directive 2000/42 et s'applique donc en ce qui concerne:

- les conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées et au travail, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion;
- l'accès à tous les types et à tous les niveaux d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de perfectionnement et de formation de reconversion, y compris l'acquisition d'une expérience pratique;
- les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération;
- l'affiliation à et l'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou à toute organisation dont les membres exercent une profession donnée, y compris les avantages procurés par ce type d'organisations;
- la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé; les avantages sociaux; l'éducation; et l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public, y compris en matière de logement.

Le secteur public est couvert par la loi du 29 novembre 2006 pour ce qui concerne les relations entre les agents de la fonction publique et l'administration (État et municipalités).



5. Mise en application de la loi

Une personne peut agir seule et intenter une action pénale. Il appartient cependant au ministère public de décider s'il convient d'y donner suite.

La loi du 6 mai 1999 sur la médiation pénale permet au ministère public de recourir à la médiation lorsqu'il s'avère que ce type de recours est susceptible d'assurer le versement d'une indemnisation ou de dommages et intérêts à la victime.

Les lois des 28 et 29 novembre 2006 étendent la possibilité offerte aux associations et aux syndicats ou organisations professionnelles d'assister les victimes en justice ou d'agir en leur nom.

La victime peut saisir une juridiction civile d'une demande de dommages et intérêts – avec ou sans l'assistance des associations susmentionnées – en recourant au mécanisme du partage de la charge de la preuve.

Le tribunal du travail peut être saisi en cas de discrimination au travail au moyen d'une procédure sommaire spéciale, en cas de licenciement, et la réintégration d'un travailleur peut être demandée. Il est possible en outre de demander que toute clause discriminatoire figurant dans un contrat ou une convention collective soit déclarée nulle et non avenue.

Dans le domaine de l'emploi, une plainte peut aussi être déposée auprès de l'inspection du travail, qui a pour mission générale de veiller à la bonne application de la législation du travail.

On peut affirmer que les sanctions sont effectives, proportionnelles et dissuasives, mais d'autres sanctions civiles devraient être mises à la disposition des victimes. Enfin, la législation ne prévoit pas l'utilisation du test de situation et des statistiques comme éléments de preuve.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Les lois des 28 et 29 novembre 2006 ont créé un Centre pour l'égalité de traitement, également compétent pour les affaires de discrimination liées au secteur public.

Le Centre, qui n'a été institué qu'en 2008, est composé d'un collège de cinq membres, dont un président, nommés pour un mandat de cinq ans par le Grand-Duc sur proposition du parlement. Une fois par an, il doit remettre un rapport au gouvernement et au parlement. Le Centre est financé par l'État.

Le Centre publie des rapports, émet des avis et des recommandations, procède à des études sur toutes les questions liées aux discriminations, et fournit information et assistance aux victimes de discrimination.



Il est compétent pour les questions relatives à la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, le sexe, la religion et les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle.

La loi du 28 novembre 2006 insiste sur la totale indépendance du Centre – laquelle ne peut théoriquement être restreinte par le pouvoir laissé au gouvernement de décider seul du budget qu'il alloue annuellement au Centre. Le budget en question a, en fait, connu une diminution ces deux dernières années.

Le Centre n'est pas habilité à prêter assistance aux victimes en justice ni à engager directement des poursuites devant les tribunaux. Il n'est donc doté d'aucun pouvoir quasi-judiciaire.

Le Centre agit depuis 2008 dans la lutte contre la discrimination en organisant des conférences, en recueillant des plaintes pour discrimination et en tentant de résoudre les cas de discrimination présumée dont il est saisi. En 2011, ses activités ont été régulièrement couvertes par la presse, la télévision et la radio nationales.