



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille et de l'Intégration

Document de réflexion dans le cadre de la Stratégie nationale d'intégration des Roms

Rapport final

Version du 26 avril 2013

Table des matières

1	Contexte et introduction	3
1.1	Objectif de la présente analyse	4
1.2	Méthodologie et défis rencontrés	6
2	La population rom	8
2.1	Définition	8
2.2	Bref historique	8
3	Contexte européen	10
3.1	Cadre général de politique européenne	10
3.2	Cadre spécifique en faveur des Roms	10
4	Contexte luxembourgeois	13
4.1	La législation luxembourgeoise : Cadre général	13
4.2	Les Roms au Luxembourg	16
4.3	Difficultés rencontrées	18
5	Conclusion	21
6	Annexes	23

Annexe 1 :	Membres du Comité de pilotage
Annexe 2 :	Personnes rencontrées et/ou contactées
Annexe 3 :	Bibliographie
Annexe 4 :	Glossaire terminologique
Annexe 5 :	Liste non exhaustive de textes du Conseil de l'Europe au sujet de la population rom
Annexe 6 :	Document de Stratégie nationale du Luxembourg - Réf. Ares(2012)43576 – 14/01/2012
Annexe 7 :	« Un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020 », conclusions du Conseil de l'Union européenne, réf.10658/11

La rédaction du présent rapport a été rendue possible grâce aux contributions de nombreuses personnes que l'auteur tient à remercier chaleureusement pour leur appui et leur disponibilité tout au long de la mission.

1 Contexte et introduction

« (...) la perspective de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, à la fin des années 1990, a conduit l'Union européenne à accorder une plus grande attention à la question des Roms, compte tenu de la mobilité de ces populations et du caractère transnational des difficultés qu'elles soulevaient.

L'Union a donc, dans la phase de pré-adhésion, invité les pays candidats à faciliter l'intégration économique et sociale des populations roms présentes sur leur territoire. A cette fin, des fonds ont été octroyés dans le cadre du programme PHARE afin de financer plusieurs actions en faveur des Roms. Par la suite, les fonds structurels (Fonds social européen, FEDER) ont également été mobilisés pour financer des projets en direction des populations roms.

Mais c'est véritablement à partir de 2007 que l'Union européenne s'est engagée dans une réelle démarche en faveur des Roms. Cette date n'est d'ailleurs probablement pas le fruit du hasard puisque l'année 2007 a non seulement été déclarée « année européenne de l'égalité des chances pour tous », mais elle a coïncidé également avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne. Le Conseil européen de décembre a reconnu, pour la première fois, que ces populations devaient faire face à une « situation très particulière », qui justifiait que l'Union et les États membres mettent tout en œuvre pour améliorer leur inclusion. Or, dans un rapport remis en juin 2008, la Commission européenne a observé qu'en dépit des nombreux instruments déjà existants, qu'il s'agisse des dispositions juridiques interdisant les discriminations ou du rôle des fonds structurels, leur mise en œuvre restait bien souvent insuffisante.

Aussi, un premier Sommet européen sur l'inclusion des Roms a-t-il été organisé le 16 septembre 2008, à l'issue duquel la Commission européenne a été mandatée pour organiser l'échange de bonnes pratiques entre les États membres et à stimuler la coopération. Un deuxième sommet s'est tenu en avril 2010, aux lendemains de la publication d'une communication de la Commission européenne sur l'intégration sociale et économique des Roms.

Cette communication constitue l'un des deux documents de référence de la Commission européenne consacrés à la question des Roms. Elle vise principalement à améliorer l'efficacité des instruments existants afin de faciliter l'intégration sociale et économique des Roms au regard des principaux volets (éducation, emploi, logement, santé). La Commission encourage, à cette fin, les États membres à mieux utiliser les fonds structurels, en particulier le Fonds social européen, en faveur de l'inclusion des Roms.

Elle leur suggère également de mettre en place des politiques qui favorisent l'accès à l'emploi et la non-ségrégation dans les domaines de l'enseignement, du logement et des soins de santé. Elle insiste particulièrement sur la nécessité d'une meilleure mise en œuvre des dispositifs à l'échelon local. Dans cette optique, elle confirme la mise en place d'une plateforme pour l'inclusion des Roms destinée à permettre aux États d'échanger sur leurs expériences respectives.

Quelques mois à peine après la publication de cette communication, les expulsions brutales de campements roms durant l'été 2010 ont mis en lumière la persistance de mesures discriminatoires à l'encontre des Roms et le manque d'implication de certains États membres sur ces questions. L'Union européenne a alors décidé de renforcer son action et de mieux accompagner les États membres dans les responsabilités qui leur incombent.

(...) En avril 2011, la Commission européenne a surtout obligé les États membres à se saisir de la question en les contraignant à soumettre, d'ici la fin de l'année 2011, une

stratégie nationale d'intégration des Roms présents sur leur territoire, sur la base de lignes directrices définies au niveau européen. Les lignes directrices ainsi fixées par la Commission visent à permettre aux Roms d'avoir accès, dans chacun des États membres, aux mêmes droits que les autres citoyens. Elles couvrent quatre domaines :

- **l'accès à l'éducation** : la Commission demande aux États membres de veiller à ce que chaque enfant rom achève au moins sa scolarité à l'école primaire ;
- **l'accès à l'emploi** : l'objectif est d'ouvrir pleinement à ces populations l'accès à la formation professionnelle, au marché de l'emploi et aux régimes de travail indépendant ;
- **l'accès aux soins de santé** : les États membres doivent garantir un accès équitable aux soins de santé, aux services de prévention et aux services sociaux, pour réduire en priorité le taux de mortalité infantile ;
- **l'accès au logement** : la Commission exige qu'il soit mis fin aux discriminations en matière de logement, en facilitant en particulier l'accès au logement social, et que les communautés roms soient par ailleurs raccordées aux réseaux publics de distribution d'eau potable et d'électricité. (...) »¹

Dans sa communication relative au cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020² adopté le 5 avril 2011, la Commission a donc invité les États membres « à élaborer ou à réviser leur stratégie nationale d'intégration des Roms » .

Cette communication stipule qu' « il est essentiel (...) que des politiques d'intégration nationales, régionales et locales soient clairement et spécifiquement centrées sur les Roms, et répondent à leurs besoins à l'aide de mesures explicites, en vue de prévenir et de compenser les inégalités auxquelles ils sont confrontés. »

De plus, « la Commission propose de concevoir (...) des stratégies nationales d'intégration des Roms, afin d'atteindre les objectifs de l'UE pour l'intégration des Roms au moyen d'actions ciblées et de financements suffisants (...).

Tel que mentionné, (...) les objectifs de l'UE pour l'intégration des Roms doivent couvrir, en fonction de la taille des populations Rom, quatre domaines essentiels : **l'accès à l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement.** »

L'ensemble de ces stratégies nationales, ainsi que leurs conclusions ont été publiées dans un document intitulé « Stratégies nationales d'intégration des Roms : un premier pas dans la mise en œuvre du cadre de l'UE » adoptée le 21 mai 2012.³

1.1 Objectif de la présente analyse

Suite à cette communication⁴, le Grand-Duché de Luxembourg a transmis en janvier 2012⁵ sa stratégie en matière d'intégration des Roms à la Commission européenne.

¹ Michel BILLOUT (Sénateur français), Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires européennes sur l'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses États membres, Sénat, n°199 du 6 décembre 2012

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020 », 5 avril 2011, COM(2011) 173 final

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Stratégies nationales d'intégration des Roms : un premier pas dans la mise en œuvre du Cadre de l'UE », 21.5.2012, COM(2012) 226 final

Dans ce document, il est souligné dans un premier temps qu'il « n'existe pas de chiffres officiels concernant des personnes d'origine rom au Luxembourg » en raison de « l'article 6 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁶ ».

Ensuite, il est indiqué que « le Gouvernement luxembourgeois soutient les conclusions du Conseil de l'Union Européenne en vertu du principe constitutionnel d'égalité qui veut que toutes les personnes se trouvant dans la même situation soient traitées à égalité ».

Pour ce qui est du champ d'application du document de la stratégie nationale, il est limité aux citoyens communautaires et aux membres de leurs familles sur base du texte coordonné de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration⁷.

Dès lors, les mesures générales d'intégration au niveau de l'emploi, de la santé, du logement et de l'éducation détaillées dans le document « s'adressent sans aucune discrimination à tous les citoyens communautaires qui s'établissent régulièrement au Luxembourg dans le cadre de la libre circulation. Les travailleurs réguliers, citoyens communautaires et ayant profité de la libre circulation intracommunautaire, sont traités à égalité avec les ressortissants nationaux quant à l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé et aux aides au logement. »⁸

Pour ce qui est du droit d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers (non communautaires), le chapitre 3 de la loi sur la libre circulation des personnes et immigration définit les modalités de séjour, que ce soit pour les séjours allant jusqu'à trois mois et surtout pour les séjours dont la durée est supérieure à trois mois.

Dès lors et vu que, pour l'intégration de la population rom,

1. la communication de la Commission européenne :
 - a. stipule qu'on doit faire en sorte que « (...) que les politiques d'intégration (...) répondent à leurs besoins à l'aide de mesures explicites (...) »
 - b. « propose de concevoir des stratégies nationales (...) pour atteindre les objectifs de l'UE (...) au moyen d'actions ciblées et de financement suffisants (...) »,
2. le document de stratégie nationale du Luxembourg ne comporte pas d'actions ciblées ni de propositions budgétaires y afférentes,

le Ministère de la Famille et de l'Intégration a souhaité :

- analyser dans un premier temps l'intégration de la population rom (communautaire et non-communautaire) installée légalement au Luxembourg au niveau des quatre domaines de l'emploi, de l'éducation, des soins de santé et du logement ;

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020 », 5 avril 2011, COM(2011) 173 final

⁵ Document Ares(2012)43576 – 14/01/2012 : voir en annexe

⁶ Cet article stipule que « *les traitements qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que les traitements de données relatives à la santé et à la vie sexuelle, y compris le traitement des données génétiques sont interdits.* » [article 6 de la loi du 2 août 2002 – Mémorial A-n°91 du 13 août 2002]

⁷ Mémorial A-n°80 du 26 avril 2012

⁸ Document Ares(2012)43576 – 14/01/2012 : voir en annexe

- sur base des résultats obtenus, approfondir sa réflexion quant à la mise en œuvre de sa stratégie nationale d'intégration des Roms et ceci grâce à la participation de la population rom.

Ceci est d'autant plus important que le Conseil de l'Union européenne souligne qu' « il est essentiel que les Roms eux-mêmes soient associés et participent activement aux actions visant à améliorer leurs conditions de vie et à favoriser leur intégration ».⁹

L'objectif de la présente analyse est **d'établir un état des lieux, avec la participation de la population rom, issue d'un pays communautaire ou d'un pays tiers, mais se trouvant légalement sur le territoire luxembourgeois** et ceci quant à son niveau d'intégration et surtout de vérifier si elle est traitée de manière égale aux autres citoyens et résidents par l'Etat luxembourgeois au niveau des quatre domaines définis que sont l'emploi, l'éducation, la santé et le logement.

1.2 Méthodologie et défis rencontrés

Un comité de pilotage regroupant tous les acteurs susceptibles d'apporter leurs connaissances du terrain à cette analyse a été mis en place. Ce comité dont la composition est détaillée en annexe et le fonctionnement limité à la durée de la présente mission, s'est réuni de manière régulière afin d'analyser les résultats concrets et surtout de décider de la marche à suivre.

Population cible

Contrairement au document de la stratégie nationale d'intégration dont le champ d'application se réfère aux citoyens communautaires et aux membres de leur famille, il a été décidé dans la présente analyse de **cibler la population rom résidant légalement sur le territoire luxembourgeois, possédant la citoyenneté européenne ou ressortissant de pays tiers**. En effet, de nombreux Roms, ressortissants non communautaires, sont arrivés au Luxembourg d'abord durant les guerres de l'ex-Yougoslavie. Un certain nombre d'entre eux ont bénéficié des mesures de régularisation leur accordant un droit de séjour au Luxembourg, ou ont obtenu un statut de protection internationale¹⁰. Durant ces dernières années, la proportion de personnes roms parmi les demandeurs de protection internationale a augmenté. Leur demande est souvent rejetée parce que les autorités considèrent qu'ils ne remplissent pas les conditions pour l'obtention d'un statut de protection internationale. Le Ministère de la Famille et de l'Intégration a voulu inclure dans cette analyse les personnes roms qui ont obtenu une autorisation de séjour au Luxembourg. Ainsi, cette analyse exclue les demandeurs de protection internationale qui n'ont pas encore obtenu de décision sur leur demande de même que les personnes déboutées de leur demande et ne disposant pas d'autorisation de séjour à un autre titre.

« Le recours au terme d'intégration par rapport à un public 'demandeurs d'asile' apparaît comme inopérant au regard des politiques publiques. En effet, la procédure de demande d'asile n'est pas conçue dans une logique d'installation, mais dans une logique d'attente, comme dans une phase de transition dans la mesure où ces personnes sont considérées comme étant temporairement sur le territoire (...). Dans

⁹ Un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020, Conclusions du Conseil, 10658/11 du 24 mai 2011

¹⁰ Besch, Sylvain : Les réfugiés entre droit et politique (1990-2009), in : ASTI 30+, p.106 - 124

cette perspective, tout est conçu pour éviter, avant la décision d'obtention du statut, une réelle installation des personnes (...) ».¹¹

De plus, la loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers stipule clairement dans son article 1 que « la (présente) loi s'applique à tous les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg. Ne sont pas visés (...) les demandeurs de protection internationale (...) relative au droit d'asile (...). »¹² (voir aussi sous point 1.1. Objectif de la présente analyse)

Identification des participants

Etant donné que le Luxembourg ne dispose pas de regroupements statistiques par « ethnie », l'identification des participants ne pouvait se faire qu'à travers des associations et/ou connaissances personnelles/ bouche à oreille. Pour identifier des participants, un certain nombre d'organisations et institutions (OLAI, CLAE, ASTI, Caritas et Croix-Rouge) ont été contactées. Grâce à ces contacts, 7 familles ont pu être identifiées et contactées par l'OLAI, mais aucune de ces familles n'a souhaité donner de suite. Il en est de même des 3 familles identifiées et contactées par CARITAS, dont une seule a bien voulu rencontrer l'auteur sous couvert de l'anonymat.

Il faut préciser que les organisations et institutions rencontrées sont essentiellement en contact avec des personnes roms qui sont demandeurs de protection internationale originaires de pays tiers. Lorsque leur demande est refusée, ces personnes sont obligées de quitter le territoire luxembourgeois. En cas d'acceptation de leur demande, il existe bien sûr des appuis et suivis qui sont offerts au niveau de la scolarisation des enfants, d'un éventuel regroupement familial, du logement, de l'emploi, etc. par ces organismes (si les familles le souhaitent, car il n'existe pas d'obligation pour elles de se mettre en contact avec ces associations).

De plus, il faut mentionner que deux des familles ont refusé leur participation parce qu'étant « ashkali », elles ne se considèrent pas comme faisant partie de la population rom, même si, conformément à la définition communément utilisée au niveau européen, c'est le cas. (voir sous le point 2.1. Définition).

Les contacts téléphoniques avec le SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises), les communes de Wiltz, de Differdange et de Esch-sur-Alzette

n'ont pas donné plus de résultats et l'association ERIO (European Roma Information Office) basée à Bruxelles ne dispose pas de point de contact au Luxembourg.

Alors que le Comité de pilotage s'était fixé une participation de 8 à 12 familles, sur dix familles identifiées et contactées, une seule a finalement accepté de participer à cette analyse. Dès lors, l'idée d'une participation de la population rom via, entre autres, un questionnaire quantitatif et qualitatif a dû être abandonnée. Nous reviendrons ultérieurement sur les possibles explications de ce manque de participants.

¹¹ ORIV (Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville) Alsace, Demandeurs d'asile et processus d'intégration, n°42, juillet 2009

¹² Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A-N°209 du 24 décembre 2008

2 La population rom

2.1 Définition

Le terme « Roms » utilisé au Conseil de l'Europe désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms) ; il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage ».¹³

2.2 Bref historique

« Sur le plan historique, les Rroms¹⁴ ont quitté l'Inde du Nord en 1018 et représentent les descendants des quelque 53.000 habitants de la ville de Kannauj, capturés par le sultan Mahmoud de Ghazni et vendus comme esclaves à des commerçants du Khorassan, d'où ils se sont échappés pour se rendre dans l'Empire byzantin (avec lequel les Kannaujias avaient entretenu des relations depuis des siècles), puis en Europe et au delà.

Le mot "Rrom" est attesté dès 1384 (relation du voyage de Lionardo Niccolo Frescobaldi). Si la très grande majorité des Rroms s'est implantée dans les Balkans dès son arrivée en raison des conditions socio-économiques favorables à l'époque, ceux qui ont atteint la Moldavie et la Principauté roumaine (Țara românească ou Valachie) ont été sur le champ réduits en esclavage et donc pour la plupart immobilisés — même s'ils vivaient souvent en tentes pour diverses raisons pratiques, sociales ou juridiques.

Une partie a poursuivi vers les Carpates et les régions baltes ainsi que le nord de la Russie, où un petit nombre a gardé jusqu'au début du 20ème siècle une grande mobilité, vivant sous des tentes et circulant en fonction des opportunités économiques. Toutes ces personnes se reconnaissent sous le nom de Rroms, sans exception, mot d'origine indienne (selon toute vraisemblance provenant de *omba* ou *omba* "artiste [au sens très large du terme – certains traduisent par 'créateurs']").

De l'ensemble carpato-balte s'est détaché il y a très longtemps un groupe qui s'est répandu sur les territoires de langue allemande et en Italie du nord : les Sintés. Sous influence italienne dans le sud et germanique dans le nord, leur langue s'est progressivement éloignée du romani, jusqu'à rendre très difficile l'intercompréhension, alors que celle-ci est bien plus facile entre les locuteurs des parlers roms proprement dits. Les Sintés ont continué leur progression vers l'Ouest et certains vivent depuis près de deux siècles en France, ou ils ont en bonne partie perdu l'usage de leur langue.

¹³ « Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms », Edition mise à jour le 18 mai 2012

¹⁴ Les termes de « rom » et « rrom » sont identiques de par leur sens et même s'il semblerait que le terme « rrom » soit plus correct, c'est l'orthographe « rom » qui l'emporte le plus souvent pour des raisons de facilité. Dès lors, c'est cet orthographe qui est utilisé dans le présent rapport.

S'adressant aux Français, ils ne se présentent plus comme Sintés, mais comme **Manouches** (Sinto semble être apparenté à l'arabe *Sind*, persan *Hind* et grec ionien *Indoi*, tandis que *manus* est le mot indien signifiant "être humain").

Un troisième groupe s'était détaché plus tôt encore du tronc commun balkanique et traversant pour la plupart l'Europe à pied ou bien échoués sur les côtes espagnoles après avoir été chassés de Byzance sur des vaisseaux sans rames, sans voiles et sans gouvernail, a peuplé la péninsule ibérique : il s'agit des **Kalés** (les "noirs") que les Espagnols appellent **Gitanos**. Ceux-là, à la suite des persécutions sanglantes qu'ils ont endurées surtout aux XVII^e et XVIII^e siècles, ont abandonné le rromani comme langue familiale et leurs enfants ont grandi en espagnol (andalou), catalan et basque. Une fois adolescents, les jeunes gens entraient dans la vie active avec leurs aînés, qui continuaient à communiquer entre eux en rromani, et apprenaient d'eux quelques mots de la langue ancestrale, qu'ils mêlaient à l'espagnol, au catalan ou au basque qu'ils pratiquaient. Le parler secret ainsi composé s'appelle *kalo* ou *chipi kali* "langue noire" et il est incompréhensible pour un locuteur de *rromani* ou de *sinto*. Le *kalo* du Portugal et du Brésil est davantage à base d'andalou que de portugais. Malgré cette perte de langue, les Kalés gardent une vive conscience de leur identité de près apparentée aux Roms.

Les Roms qui ont migré vers la Finlande se dénomment aussi Kāles, tandis que ceux des Iles Britanniques s'appellent Romanishals (< *rromani sel* "peuple rrom") et parlent la *paggerdi čhib*, qui s'est formée comme les variétés de *kalo* avec des mots rromani dans une phrase anglaise. »¹⁵

¹⁵ Dr. Marcel Courthiade, Les Roms dans le contexte des peuples européens sans territoire compact

3 Contexte européen

3.1 Cadre général de politique européenne

« (...) L'Union européenne est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit et de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités (...) », comme indiqué à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et en particulier à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁶.

De plus, la lutte contre l'exclusion sociale, les discriminations et les inégalités est un engagement explicite de l'Union européenne, comme indiqué, entre autres, à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'aux articles 9 et 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les citoyens européens et les membres de leur famille, peu importe si ces derniers sont des ressortissants européens ou non, voient leurs droits à la libre circulation et au séjour ainsi que l'établissement dans un Etat d'accueil protégés.¹⁷

Il en est de même des ressortissants de pays tiers¹⁸ et des membres de leurs familles¹⁹ dont les droits se trouvent protégés en tant qu'agent économique²⁰ ou lorsqu'ils disposent d'un droit de séjour permanent dans un Etat membre ».

3.2 Cadre spécifique en faveur des Roms

« Aujourd'hui, selon les estimations moyennes, il existe **environ 11 millions de Roms dans toute l'Europe** (espace géographique couvert par le Conseil de l'Europe), soit environ 6 millions au sein des 27 Etats membres de l'Union européenne. Les estimations chiffrées pour toute l'Europe variant de 8 à 15 millions, la formulation « de 10 à 12 millions » semble la plus adaptée (...). »²¹

Même si leur histoire montre une très longue présence en Europe (à partir du 15e siècle), il faudra attendre la fin des années soixante pour que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « recommande au Comité des Ministres d'inciter les gouvernements membres (...) à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la discrimination, dans les lois ou dans la pratique administrative, contre les Tziganes et autres nomades ». ²²

Depuis cette recommandation de nombreux textes du Conseil de l'Europe ont suivi dont une liste plus exhaustive peut être consultée en annexe 5.

¹⁶ Journal officiel de l'Union européenne n°C83/01 et 02 du 30 mars 2010, Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

¹⁷ Voir article 18 et 21 du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)

¹⁸ Voir Directive 2003/109/CE

¹⁹ Voir Directive 2003/86/CE

²⁰ Art. 45 du TFUE

²¹ « Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms », Edition mise à jour – 18 mai 2012

²² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 563 (1969) relative à la situation des Tziganes et autres nomades en Europe

Malgré tous ces textes, l'attention qui est portée sur la population rom au niveau de l'Union européenne est relativement récente et c'est surtout accélérée depuis l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

Ci-après quelques dates clés :

- | | |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 01/01/2007 | Entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne |
| 2007 | Année européenne de l'égalité des chances pour tous |
| 02/07/2007 | La Communication de la Commission « Non-discrimination et égalité des chances: un engagement renouvelé » (COM(2008) 420 final) fait référence à la population rom dans son point 3.3. sur une « meilleure application des instruments visant à dynamiser l'intégration sociale des Roms » |
| 16/09/2008 | Premier Sommet européen sur l'inclusion des Roms |
| 7/04/2010 | Le document de référence sur « Intégration sociale et économique des Roms en Europe » (Communication de la Commission, COM (2010) 133 final) vise l'établissement d'une stratégie pour améliorer l'efficacité des instruments existants afin de faciliter l'intégration sociale et économique des Roms dans les quatre domaines principaux (éducation, emploi, logement, santé). |
| 8-9/04/2010 | Deuxième Sommet européen sur l'inclusion des Roms |
| 5 avril 2011 | Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 (Communication de la Commission, COM(2011)173 final dans lequel les Etats membres sont invités « à élaborer ou à réviser leur stratégie nationale d'intégration des Roms. |
| 21/05/2012 | Dans la Communication de la Commission sur les « Stratégies nationales d'intégration des Roms : un pas dans la mise en œuvre du cadre de l'Union européenne » (COM(2012) 226 final), la Commission livre ses premières conclusions concernant les stratégies nationales élaborées par les États membres. |

« (...) En imposant aux États membres d'élaborer des stratégies nationales, la Commission européenne retient finalement une démarche assez inédite, dans un domaine dans lequel l'essentiel des compétences relève pourtant des États membres.

En effet, cette approche suppose que les politiques nationales seront désormais encadrées et surveillées au niveau de l'Union européenne. La Commission européenne s'est engagée à rendre un rapport annuel pour évaluer la qualité de ces stratégies et leur mise en œuvre au niveau national. A cette fin, elle devrait associer largement l'Agence des droits fondamentaux à son travail de contrôle. Cette évolution doit être appréciée d'une manière très positive au regard du caractère transnational du défi posé par les populations roms, mais aussi du manque d'engagement manifesté par la grande majorité des États membres sur ces questions jusqu'à présent. Comme l'a souligné un interlocuteur à Bruxelles, la présence de 10 à 12 millions de Roms en Europe, dont environ 8 millions dans l'Union européenne, est susceptible d'être une « bombe à retardement » si l'on ne prend pas dès aujourd'hui le problème à bras le corps. Par ailleurs, il convient de souligner que l'élaboration de stratégies nationales présente un double avantage : elle permet, d'une part, d'adapter la réponse à chaque situation nationale et, d'autre part, de responsabiliser les États membres.

La Commission européenne n'a d'ailleurs pas relâché sa pression sur les États membres depuis la publication de ce cadre stratégique. En effet, comme l'ont indiqué

les représentants de la Commission européenne, plusieurs avancées ont encore été réalisées (...).

La Commission a en effet pris l'initiative d'organiser des réunions bilatérales régulières avec les États membres sur la question des Roms afin d'évoquer l'état d'avancement des stratégies et favoriser les échanges de bonnes pratiques. (...)

Elle a par ailleurs demandé à chaque État membre de désigner un point de contact au niveau national, afin de disposer d'un interlocuteur sur les questions relatives aux Roms. Des réunions entre ces points de contact devraient être organisées régulièrement à Bruxelles.

Elle a enfin décidé la mise en place d'un groupe de travail, dit « groupe pionnier », composé de la Bulgarie, de l'Espagne, de la Finlande, de la France, de la Hongrie, de l'Italie, et de la Roumanie, afin de renforcer les échanges d'expériences entre les États membres. Ce groupe devra notamment examiner les actions qui sont menées sur le terrain, réfléchir à une meilleure utilisation des fonds européens, et préparer les discussions à venir au Conseil. Sur la base du travail qu'il réalisera, la Commission envisage de présenter au Conseil, au printemps 2013, une proposition de recommandation, qui pourrait notamment aborder la question de l'utilisation des fonds (...) »²³

²³ Michel BILLOUT (Sénateur français), RAPPORT D'INFORMATION FAIT au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses États membres, Sénat, n°199 du 6 décembre 2012

4 Contexte luxembourgeois

4.1 La législation luxembourgeoise : Cadre général

La loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique²⁴ stipule dans son article 1^{er} que « toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou les convictions, l'handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'appartenance ou non appartenance, vraie ou supposée, à une race ou ethnique est interdite (...). L'article 2 quant à lui stipule que « la présente loi s'applique à toutes les personnes, tant publiques que privées, physiques ou morales, y compris les organismes publics en ce qui concerne : (...) les conditions d'accès à l'emploi, (...) les soins de santé, (...), l'éducation, (...) le logement. (...) ». C'est le Centre pour l'égalité de traitement qui « a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, le sexe, la religion ou les convictions, l'handicap et l'âge (...). »

Afin de lutter contre toutes discriminations éventuelles, cette loi a créé le CET (Centre pour l'Égalité de traitement) qui « exerce ses missions en toute indépendance et a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge. »²⁵

En 2011, le CET a été saisi de 93 nouveaux cas, mais sur les trois dernières années, seul un dossier a été soumis par une personne rom qui estimait être traitée de manière discriminatoire par certaines administrations. Ce dossier a été classé sans suite puisque le requérant n'a pas souhaité remplir et signer la fiche avec ses coordonnées, ni donner plus de précisions. Sans information supplémentaire, il serait pure spéculation que de mettre en relation le refus de signature de cette personne avec son origine ethnique.

« Pour la description des mesures générales d'intégration ci-après, le Luxembourg se base notamment sur la législation nationale et communautaire.

Au niveau national sur :

- la Constitution luxembourgeoise
- la loi modifiée du 29 août 2008 concernant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Luxembourg
- la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

Au niveau communautaire sur :

- le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne
- la Charte Communautaire des droits fondamentaux
- la Convention Européenne des droits de l'Homme
- la directive 2004/38/2004/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres
- le Traité de Lisbonne

²⁴ Loi du 28 novembre 2006, Mémorial A n°207 du 6 décembre 2006

²⁵ www.cet.lu

Ainsi, les politiques de l'éducation, de l'emploi, du logement et des soins de santé s'adressent sans aucune discrimination à tous les citoyens communautaires qui s'établissent régulièrement au Luxembourg dans le cadre de la libre circulation.

Les travailleurs réguliers, citoyens communautaires et ayant profité de la libre circulation intracommunautaire, sont traités à égalité avec les ressortissants nationaux quant à l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé et aux aides au logement (...). »²⁶

Le tableau suivant renseigne sur le champ d'application des principales lois en matière de libre circulation et d'immigration, d'asile et d'intégration.

	Ressortissant « communautaire » et assimilé	Ressortissant de pays tiers	
		Demandeur/bénéficiaire d'une autorisation de séjour (immigration)	Demandeur/bénéficiaire d'une protection internationale
Loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration ²⁷	X	X	
Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ²⁸	X	X	
Loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ²⁹			X

²⁶ Document Ares(2012)43576 – 14/01/2012 : voir en annexe

²⁷ Texte coordonné de la loi du modifiée du 29 août 2008, Mémorial, A-N°80 du 26 avril 2012

²⁸ Loi du 16 décembre 2008, Mémorial A-N°209 du 24 décembre 2008

²⁹ Texte coordonné de la loi modifiée du 5 mai 2006, Mémorial A – N°151 du 25 juillet 2011

4.1.1 Libre circulation des personnes et immigration

La loi modifiée du 29 août 2008³⁰ sur la libre circulation des personnes et immigration « a pour objet de régler l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Elle règle de même les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent ou doivent quitter le territoire (art.1) ». Cette loi stipule également dans son article 2 que « les dispositions (...) ne s'appliquent pas aux bénéficiaires d'une protection internationale au sens de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (...) ».

4.1.2 L'accueil et l'intégration des étrangers

La loi du 16 décembre 2008³¹ concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Luxembourg comporte des dispositions générales visant à combattre la discrimination envers les étrangers et met en place une agence spécialisée, dénommée «Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration» (OLAI), qui assume la responsabilité d'assurer l'égalité des chances et de combattre la discrimination, le Conseil national pour les étrangers, ainsi que, aux niveaux communaux, des commissions consultatives d'intégration. L'intégration y étant perçue comme devant accompagner le processus d'accueil des étrangers dans le pays. Cette loi définit également les modalités du contrat d'accueil et d'intégration, ainsi que des instruments d'une politique d'intégration cohérente.

4.1.3 Le Droit d'asile

Le droit d'asile (protection internationale) est régi par la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection.³²

Il existe deux statuts principaux de protection internationale au Luxembourg :

- le statut de réfugié et
- la protection subsidiaire.

Le statut de réfugié

Selon la Convention de Genève³³, est considéré comme réfugié « tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

L'article 46 (1) de la loi modifiée du 5 mai 2006 indique que le statut de réfugié donne droit à un permis de séjour d'au moins 3 ans renouvelable, à la possibilité d'exercer une activité salariée ainsi qu'à un titre de voyage permettant de circuler hors du territoire luxembourgeois.

La protection subsidiaire

La protection subsidiaire ne relève pas du statut de réfugié et est accordée à « un ressortissant de pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un

³⁰ Loi sur la libre circulation des personnes et immigration, texte coordonné de la loi modifiée du 29 août 2008, Mémorial A – N°80 du 26 avril 2012

³¹ Loi du 16 décembre 2008, Mémorial A-N°209 du 24 décembre 2008.

³² Loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A n° 78 du 09.05.2006

³³ La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dite Convention de Genève

réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine (...) courrait un risque réel de subir des atteintes graves (...) ».

L'article 46 (2) de la loi modifiée du 5 mai 2006 stipule que la protection subsidiaire donne droit à un permis de séjour d'au moins un an renouvelable, à la possibilité d'exercer une activité salariée, ainsi qu'à un titre de voyage permettant de circuler hors du territoire luxembourgeois.

Indépendamment des droits que ces deux statuts confèrent à leurs bénéficiaires, la différence primordiale réside dans l'origine des dangers que les personnes fuient dans leur pays.

4.2 Les Roms au Luxembourg

Même s'il est tout à fait probable que certains Roms soient arrivés au Luxembourg au début des années '70 dans le cadre de l'accord de main d'œuvre que le Luxembourg avait signé en 1970 avec la Yougoslavie, on peut estimer que la majorité des Roms résidant actuellement au Luxembourg est arrivée pendant les guerres de Yougoslavie entre 1991 et 2001. On peut supposer que parmi ces personnes autorisées à rester au Luxembourg, beaucoup se sont intégrées dans la société luxembourgeoise et un certain nombre en ont acquis la nationalité.

Au niveau de la nationalité, trois cas de figures³⁴ principaux peuvent se présenter :

1. Les Roms ayant la nationalité d'un pays membre de l'Union européenne et étant à ce titre citoyen de l'Union européenne.
2. Les Roms ayant la nationalité bulgare ou roumaine sont également des citoyens européens et bénéficient dès lors d'un droit fondamental à la libre circulation et au séjour, à la différence des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne. Néanmoins, le régime transitoire prévu dans le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie limite l'accès au marché de travail des ressortissants de ces deux pays et un permis de travail peut être délivré au cas par cas. Cette période transitoire est de 7 ans au maximum et prendra fin au plus tard le 1^{er} janvier 2014. Un ressortissant bulgare ou roumain (appartenant ou non à la population rom) a donc le droit de circuler dans les pays européens et a le droit de résider au Luxembourg s'il dispose de ressources propres suffisantes pour subvenir à ces besoins et d'une assurance de maladie propre.
3. Les Roms issus de pays tiers semblent venir en majeure partie de la Serbie, mais également de la Croatie, de la Bosnie-Herzégovine, du Monténégro, de la République de Macédoine, ainsi que du Kosovo (région autonome de la Serbie dont l'indépendance auto-proclamée le 17 février 2008 n'est reconnue que partiellement par la communauté internationale).

Avec la libéralisation des visas à l'attention des ressortissants des pays des Balkans³⁵, le nombre de demandeurs de protection internationale a drastiquement augmenté.³⁶ En effet, « le nombre de demandes (de protection internationale) en 2011 constitue le triple par rapport à 2010 et le quadruple par rapport à 2009. La Serbie figure en première place (43,76%) des demandeurs suivis des demandeurs macédoniens (20,61%),

³⁴ Le cas possible d'apatride n'est pas pris en compte.

³⁵ Serbie, Monténégro, République de Macédoine : fin 2009 et Bosnie-Herzégovine et Albanie : fin 2010

³⁶ Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration : Conférence de presse du 31 janvier 2012 : Bilan 2011

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/01/schmit-immigration-bilan-2011/index.html>

kosovars (7,02%) et monténégrins (4,76%). Les ressortissants des pays des Balkans de l'Ouest représentent 78% du total des demandes »³⁷.

Même si tous les demandeurs de protection internationale de ces régions n'appartiennent certainement pas à la population rom, il semblerait néanmoins qu'avec l'attention accrue de l'Union européenne et des médias sur la problématique qu'elle rencontre, sa proportion parmi les demandeurs de protection internationale ait augmentée de manière significative. Avec la fin des hostilités dans les pays des Balkans et surtout avec l'évolution des relations diplomatiques avec ces pays, la plupart du temps ces demandeurs (appartenant ou non à la population rom) n'obtiennent pas le statut de protection internationale.

Il est important de préciser que, contrairement à l'idée communément véhiculée, entre 80% et 85% des Roms³⁸ en Europe sont sédentarisés. Actuellement, nous ne sommes pas en connaissance de personnes non sédentarisées appartenant à la population rom légalement établies sur le territoire luxembourgeois.

En effet, la loi luxembourgeoise interdit tout campement en dehors des aires spécifiquement réservées à cet effet³⁹. Il semblerait que certains propriétaires de campings n'acceptent pas l'installation de familles roms sur leur propriété, ne fût-ce que pour un délai court⁴⁰.

³⁷ Ministère des Affaires étrangères, Direction de l'Immigration : Conférence de presse du 31 janvier 2012 : Bilan 2011

<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/01/schmit-immigration-bilan-2011/index.html>

³⁸ « Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms », Edition mise à jour – 18 mai 2012

³⁹ La loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles stipule en son article 9 que « sans préjudice de dispositions plus restrictives à édicter par le conseil communal, le stationnement de roulottes, de caravanes et de mobilhomes n'est permis que:

- a) sur les terrains de campings existants dûment autorisés avant l'entrée en vigueur de la présente loi;
- b) dans les parcs résidentiels de camping où un stationnement permanent de roulottes est prévu et qui sont spécialement aménagés à cet effet;
- c) sur les terrains de camping à aménager nouvellement après l'entrée en vigueur de la présente loi durant la période du 1er avril au 30 septembre; (...) »

Loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Mémorial A – n°10 du 29 janvier 2004

⁴⁰ ECRI, Rapport de l'ECRI sur le Luxembourg adopté le 8 décembre 2011 et publié le 21 février 2012, point 95 page 29



Pour ce qui est du nombre de personnes appartenant à la population rom et sédentarisés au Luxembourg, il se situerait selon les estimations du Conseil de l'Europe entre 100 et 500 personnes fixant dès lors le chiffre moyen à 300 personnes⁴¹. Avec une population totale du pays d'environ 520.000 personnes, cela représente un pourcentage situé entre 0,02 % et 0,1% de la population totale.

Il faut dire que la Direction de l'Immigration disposerait de données sur les origines ethniques des demandeurs de protection internationale pour autant que ces derniers les fournissent. En effet, dans l'évaluation des motifs de persécutions éventuelles, le Ministre tient compte, en vertu du droit communautaire et du droit national, de l'appartenance à un certain groupe ethnique. Le fait d'avoir appartenu à une « minorité ethnique » dans des régions de l'ex-Yougoslavie a été considéré par le passé comme élément important quant au non-éloignement, à l'octroi d'une mesure de tolérance ou à l'octroi d'un droit de séjour (régularisation ou octroi d'une protection internationale).

Néanmoins, ces données ne peuvent pas, en vertu de la loi luxembourgeoise, être utilisées à des fins statistiques.

4.3 Difficultés rencontrées

Contrairement à d'autres pays européens, la population rom n'est pas officiellement représentée⁴² au Luxembourg. L'association ERIO⁴³ (European Roma Information Office) a confirmé ne pas disposer d'interlocuteur au Luxembourg.

Cette absence de représentation peut être expliquée par deux facteurs principaux.

⁴¹ Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, Annexe – estimation datant d'août 2009

⁴² L'asbl CHACHIFE est une association de protection des droits de Roms avec son siège au Luxembourg et s'occupe principalement de la situation des Roms dans les Balkans ainsi que des questions d'asile et de migration. Sa responsable, Mme Waringo a rédigé de nombreux documents à ce sujet qui sont consultables sur le site de l'association. Elle n'a pas souhaité rencontrer la consultante.

⁴³ www.erionet.eu

Premièrement, le faible nombre de personnes appartenant à la population rom y est certainement pour quelque chose. De plus, il est à souligner que le terme « rom » englobe de nombreux groupes ethniques avec des différences culturelles, linguistiques et autres importants. A ce titre, deux familles « ashkali », contactées pour les besoins de cette analyse, ont refusé d'être assimilées à la population rom même si, la définition utilisée au niveau européen (voir sous « définition ») considère que les personnes ashkalis font partie de la population rom. En pratique, et cet exemple le montre, le regroupement sous une dénomination commune ne semble pas toujours être accepté par les concernés eux-mêmes.

Le nombre souvent important d'années de résidence au Luxembourg, le niveau d'intégration et/ou la volonté d'assimilation dans le pays d'adoption peuvent également jouer un rôle. Aucune association rom n'existe au Luxembourg. Une telle association regroupant les Roms ne devrait pas seulement avoir pour vocation de représenter cette population, mais également (et surtout ?) d'aider à faire connaître l(a)es culture(s) et permettre aux adhérents de s'y identifier. Cela semble particulièrement difficile en raison de la réticence de nombreuses personnes à être identifiées comme appartenant à la population rom. De plus, la population rom étant composée de groupes divers de sorte qu'il soit difficile de parler d'une culture rom unifiée.

Un deuxième facteur à soulever est peut-être « l'image rom » négative auprès de la population et il est à craindre que les messages véhiculés par certains médias en Europe comme au Luxembourg renforcent une telle attitude de sorte à ce que la plupart des Roms ne souhaitent pas y être assimilés et préfèrent souvent cacher leur origine ethnique.

Cette image négative est confirmée dans le rapport sur l'intégration au Luxembourg⁴⁴ dans lequel le CEFIS s'est penché sur la notion de tolérance. En effet, « le degré de tolérance envers certains types de voisins permet évidemment de connaître les caractéristiques du voisinage les plus ou les moins tolérés, mais, pour [son] étude, il s'agit également d'un indicateur des attitudes de la société d'accueil, notamment envers les migrants. A la question « sur cette liste figurent différentes catégories de personnes. Voulez-vous m'indiquer s'il y en a que vous n'aimeriez pas avoir comme voisins ? », les répondants avaient le choix entre seize réponses très différentes : allant « d'extrémistes politiques » aux « gitans » en passant par les « homosexuels » (...). » En 2008, 26% des personnes interrogées ne souhaitaient pas avoir de « gitan » comme voisin (contre 25% en 1999) situant cette catégorie de personnes derrière les extrémistes de droite (57% en 1999 et 50% en 2008) et de gauche (42% en 1999 et 38% en 2008), les personnes abusant des drogues (43% en 1999 et 55% en 2008) et de l'alcool (32% en 1999 et 40% en 2008), celles avec casier judiciaire (29% en 1999 et 27% en 2008) et ceux considérés comme « instables » (19% en 1999 et 27% en 2008).

A la question de savoir ce qui était pour lui le plus difficile, un jeune homme ashkali du Kosovo, au Luxembourg depuis 12 ans répondait que c'était le fait de devoir cacher ses origines ethniques de peur d'être rejeté. Sans toujours être basé sur une réelle discrimination du fait de leur appartenance à la population rom, les personnes appartenant à cette population semblent s'imposer une certaine retenue et l'autocensure semble être un mode de fonctionnement courant.

D'un côté, il serait dès lors trop optimiste de vouloir interpréter le refus de nombreux Roms au Luxembourg à vouloir participer à notre analyse seulement comme un signe d'intégration de leur part, même si cela peut jouer un rôle. D'un autre côté, il est tout à fait imaginable qu'un certain nombre de personnes d'origine rom s'étant intégrées au

⁴⁴ CEFIS, « L'intégration au Luxembourg, indicateurs et dynamiques sociales, Parcours de personnes originaires du Cap-Vert et de l'ex-Yougoslavie, RED n°14

Luxembourg depuis de nombreuses années ne s'identifient plus à la population rom et ne souhaitent pas être questionnées à ce sujet.

Dans le document du CEFIS sur l'intégration au Luxembourg⁴⁵, il est indiqué que « (...) la politique d'intégration doit permettre :

1. à chaque membre de la société de développer son potentiel social, économique, politique et culturel,
2. « un brassage entre les individus, solidaires les uns des autres car partageant les mêmes valeurs et ayant mutuellement des obligations mais aussi des droits »,
3. la naissance auprès de la communauté étrangère d'un sentiment d'appartenance à la société luxembourgeoise,
4. la naissance dans la société d'un sentiment de confiance mutuelle et d'enrichissement réciproque entre autochtones et allochtones.

La volonté d'occulter une partie de son appartenance culturelle ne résulte pas nécessairement d'une volonté d'assimilation à tout prix, mais plutôt d'une crainte de rejet d'intégration de la part de la société d'accueil.

⁴⁵ CEFIS, « L'intégration au Luxembourg, Indicateurs et dynamiques sociales, Parcours de personnes originaires du Cap-Vert et de l'ex-Yougoslavie », RED, n°14

5 Conclusion

La stratégie nationale d'intégration que le Luxembourg a transmise à la Commission européenne énumère les politiques du Gouvernement luxembourgeois en matière d'éducation, de logement, de santé et de travail à l'égard des étrangers établis légalement au Luxembourg et qui, dans le respect des critères d'égalité de traitement s'appliquent également aux étrangers d'origine rom.

L'objectif du présent document de pouvoir vérifier l'égalité de leur traitement dans les domaines du logement, de l'emploi, de l'éducation et des soins de santé par rapport au reste de la population n'a pas pu être atteint. En effet, malgré un certain nombre de contacts, une seule personne⁴⁶ issue de la population rom et habitant au Luxembourg depuis une douzaine d'années a accepté de rencontrer la consultante et de parler au nom de sa famille. En effet, les associations rencontrées travaillent avant tout avec demandeurs de protection internationale et n'ont pas nécessairement de contacts avec des personnes roms vivant au Luxembourg si ces dernières ne font pas appel à leurs services. De plus, vu leur nombre restreint et leur diversités culturelles, économiques, etc., il n'existe pas d'association rom au Luxembourg.

Leur existence, culture et histoire sont certainement mal connues par une majorité de la population au Luxembourg comme en Europe. Il serait dès lors utile dans un premier temps de réfléchir aux moyens de pouvoir faire connaître leur existence, culture et histoire au sein non seulement de la population, mais également au sein d'organismes publics et privés et d'inclure éventuellement une telle campagne dans un cadre européen plus large sur les minorités⁴⁷. Ce n'est que lorsque les membres de la population rom au Luxembourg auront eux-mêmes la conviction que leur appartenance ethnique ne pourra pas se retourner contre eux dans leur vie de tous les jours que des actions concrètes, si besoin en était, pourront être définies avec leur participation.

Les conclusions du Conseil laisse le libre choix des moyens à ses pays membres : le « Conseil de l'Union européenne (...) souligne que (...) la taille de la population rom et sa situation sociale et économique diffèrent d'un Etat membre à l'autre ; les moyens envisagés au niveau national en vue de l'intégration des Roms devraient donc être adaptés à chaque situation et aux besoins sur le terrain, y compris par l'adoption ou la poursuite de la mise en place de mesures destinées aux groupes marginalisés et défavorisés, tels que les Roms, dans un contexte plus large. (...)»⁴⁸.

Le nombre de personnes roms au Luxembourg se situerait, selon des estimations du Conseil de l'Europe entre 100 et 500 personnes et il n'est pas probable, que suite à la politique d'immigration mise en place au Luxembourg, ce nombre ait augmenté de manière importante. Avec une population totale d'environ 520.000 personnes, cela représente un pourcentage situé entre 0,02 % et 0,1% de la population totale.

Selon le recensement de la population de 2011, 43,04% de la population luxembourgeoise est étrangère avec environ 170 nationalités différentes représentées. Il est dès lors crucial pour le Luxembourg de mettre en place une politique d'intégration qui prend en compte les dimensions à la fois économique, sociale, politique et culturelle.

Les efforts accomplis dans ce domaines depuis un certain nombre d'années sont nombreux. Citons la législation sur la double nationalité, sur la non-discrimination, sur l'accueil et l'intégration, la mise en place de l'OLAI et du CET (Centre pour l'égalité de

⁴⁶ La personne qui a souhaité garder l'anonymat habite au Luxembourg depuis une douzaine d'années.

⁴⁷ Voir sur le site www.dosta.org

⁴⁸ Un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020, Conclusions du Conseil, 24.05.12 10658/11, page 5 point 11

traitement), ainsi que la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui a changé le système d'octroi des permis de travail aux étrangers. Tous les étrangers se trouvent légalement sur le territoire Luxembourg bénéficient de ces efforts et des outils mis en place.

Il est bien sûr important de pouvoir mesurer cette intégration par la mise en place d'indicateurs d'intégration appropriés et de se donner des moyens de les suivre régulièrement. Le rapport CEFIS sur l'intégration au Luxembourg donne de bonnes orientations à ce sujet et le Plan d'action⁴⁹ propose la « recherche de critères pertinents pour mesurer l'intégration au Grand-Duché de Luxembourg ». Or, la plupart des indicateurs proposés par le CEFIS sont basés sur des enquêtes auprès des ménages et la taille des échantillons de ces enquêtes ne permet pas d'extraire des statistiques fiables pour des sous-groupes restreints. Par ailleurs, on ne dispose pas de données sur les origines « ethniques » des enquêtés, mais seulement sur leur nationalité et sur leur pays d'origine.

Le Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014 définit quatre principaux axes stratégiques, à savoir, l'accueil, l'intégration, la lutte contre les discriminations et le suivi des migrations, ainsi que des mesures et moyens adaptés. Une évaluation de ce plan d'action aura lieu en 2014 et les résultats y seront analysés afin que le Luxembourg puisse approfondir davantage encore, si besoin en est, ses efforts d'intégration de tous ses résidents, indépendamment de leur appartenance à l'une ou l'autre minorité.

⁴⁹ Plan d'action national pluri-annuel d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010 – 2014, Ministère de la Famille et de l'Intégration

6 Annexes