

Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

Premier rapport sur
Andorre

Adopté le 24 mai 1999

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser à:

Secrétariat de l'ECRI
Direction des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tél: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.ecri.coe.int

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernements des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.
- d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (98) 80), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible sur le site web www.ecri.coe.int et, en version papier, auprès du Secrétariat de l'ECRI.

A l'heure actuelle, cinq séries de rapports spécifiques pays par pays de l'ECRI ont été rendues publiques respectivement en septembre 1997, mars 1998, juin 1998, janvier 1999 et mars 1999². Une sixième série de rapports a été transmise aux gouvernements des pays concernés en mars 1999 et ces rapports sont en conséquence maintenant rendus publics³.

Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant Andorre.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette sixième série de rapports pour lesquels la procédure a été terminée en mars 1999, sera suivie progressivement d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

A partir de 1999, l'ECRI a débuté une procédure de suivi de ses rapports pays-par-pays, en examinant quelles actions ont pu être entreprises par les gouvernements pour ce qui est des propositions qui y étaient émises, en mettant à jour leur contenu général, et en examinant plus en détails des questions d'intérêt particulier. Seront ainsi couverts chaque année une dizaine de pays sur une période s'étendant de 1999 à 2002.

² Les cinq premières séries comprennent les rapports sur l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la République Tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie, Saint-Marin, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suisse, l'Ukraine et le Royaume-Uni.

³ Il s'agit des rapports sur Andorre, la Suède et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

RAPPORT SUR ANDORRE⁴

Introduction

La principauté d'Andorre couvre une superficie de 464 km² pour une population légèrement supérieure à 60 000 habitants. Sa composition démographique est assez particulière, car les ressortissants andorrans ne représentent que 20 % environ du nombre total des habitants du pays. Le reste de la population est composé d'Espagnols (47 %), de Portugais (11 %), de Français (7 %) et de Britanniques (2 %). Parmi les ressortissants des autres pays (en petit nombre), on trouve des Marocains, des Philippins et des Indiens.

Andorre est aujourd'hui une démocratie parlementaire avec une structure très particulière : le chef de l'Etat est un organe indivisible formé de deux personnes, à savoir l'Evêque d'Urgell et le Président de la République française. Cette structure existe (avec certaines modifications successives) depuis le XIII^{ème} siècle, époque à laquelle l'Evêque d'Urgell, qui était devenu antérieurement Seigneur d'Andorre suite à une série d'échanges et de donations entre le Comte d'Urgell et le Comte de Barcelone, s'entendit avec son plus puissant vassal, le Comte de Foix, pour partager la conduite du pays. Ces accords (pariatges), qui établissent un équilibre des pouvoirs assurant l'indépendance du pays, représentent les premiers documents constitutionnels de l'Andorre, et la base de la structure politique actuelle : la co-principauté. A la suite de développements historiques successifs, les droits du Comte de Foix furent transmis d'abord à la Couronne française, puis, par la suite, au Président de la République française.

La principauté d'Andorre est devenue une démocratie parlementaire en 1993, date de l'adoption de la Constitution. Ce texte fondamental, associé à une tradition démocratique enracinée dans les coutumes locales, garantit le respect par l'Etat de la primauté du droit et des libertés et droits fondamentaux. Depuis 1993, le Conseil général (l'organe parlementaire de la principauté) a la tâche ardue de rendre le système juridique interne du pays conforme à la nouvelle Constitution. Par ailleurs, la reconnaissance de la pleine souveraineté de l'Andorre par la communauté internationale a ouvert au pays la possibilité d'adhérer à de nombreuses conventions internationales.

Depuis les années 60, le développement économique de l'Andorre a entraîné une immigration massive et, de ce fait, une augmentation considérable de la population (en 1960, le pays comptait à peine plus de 8 000 habitants). Parmi la population, certaines personnes craignent qu'il y ait un risque de perte d'identité.

Bien qu'actuellement le racisme et l'intolérance ne semblent pas poser de graves problèmes en Andorre, il convient de suivre la situation de près afin de pouvoir prendre rapidement des mesures au cas où des problèmes viendraient à surgir.

⁴ Note : Tout développement intervenu ultérieurement au 16 octobre 1998 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

I ASPECTS JURIDIQUES⁵

A. Conventions internationales

1. Hormis la Convention européenne des Droits de l'Homme, l'Andorre n'a jusqu'ici ratifié aucun des instruments juridiques internationaux en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI croit savoir que le pays envisage de ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que la Charte sociale européenne. L'ECRI espère que ces deux instruments seront ratifiés sans tarder.
2. L'Andorre devrait également envisager de ratifier les instruments suivants: la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention de l'Organisation internationale du travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Même si l'absence de manifestations d'intolérance ou de discrimination peut laisser penser que la ratification de ces textes ne revêt pas un caractère d'urgence, il convient de souligner que leur ratification est tout autant une question de principe que de solidarité avec les autres Etats européens.

B. Normes constitutionnelles

3. La Constitution, adoptée depuis peu, dispose que l'Etat andorran doit s'inspirer dans son action des principes de respect et de promotion de la liberté, de l'égalité, de la justice, de la tolérance, de la défense des droits de l'homme et de la dignité de la personne. La Déclaration universelle des droits de l'homme fait partie intégrante du droit andorran (article 5). En outre, les conventions internationales ratifiées par l'Andorre font automatiquement partie du système juridique du pays.
4. L'article 6 consacre le principe de l'égalité devant la loi et interdit toute discrimination fondée sur la naissance, la race, le sexe, les origines, la religion, les opinions ou toute autre condition personnelle ou sociale. Il impose en outre aux pouvoirs publics de mettre en place les conditions nécessaires pour réaliser l'égalité et la liberté réelles et effectives des individus.

Toute personne a droit à l'éducation (article 20). La liberté de religion est garantie par l'article 11.

⁵ Une vue d'ensemble de la législation existant en Andorre dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance est contenue dans la publication CRI (98) 80, préparée pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (voir bibliographie).

- C. Dispositions du droit pénal
5. L'article 313 du Code pénal sanctionne tout acte injurieux et discriminatoire commis contre la dignité d'une personne en raison de ses origines, de sa religion, de sa race ou de son sexe. Le code pénal réprime aussi les actes de profanation ou de destruction des sites religieux (article 122), l'injure publique aux sentiments religieux de toute personne ainsi que tout trouble causé lors de cérémonies ou d'actes religieux (article 301). L'ECRI constate avec intérêt que le gouvernement envisage actuellement d'amender le Code pénal afin que les motifs raciaux, entre autres, soient considérés comme un facteur aggravant; elle espère que cette initiative sera menée jusqu'à son terme.
6. Bien qu'aucune manifestation de violence ou de harcèlement pour des motifs raciaux ou religieux n'ai été relevée jusqu'ici, les autorités sont encouragées à contrôler la situation de près, entre autres par le biais d'actions telles que celles suggérées au point 11.
- D. Dispositions en droit civil et administratif
7. Il semble qu'il y ait très peu de textes législatifs portant expressément sur la discrimination raciale, mais certaines dispositions de droit civil et administratif mentionnent ce type de discrimination. L'article 21 du Code administratif, par exemple, pose le principe de l'égalité devant l'administration publique et interdit toute discrimination fondée sur la naissance, la race, le sexe, la religion, les opinions ou toute autre considération personnelle ou sociale.

Les autorités andorranes pourraient réfléchir à l'opportunité de prendre d'autres mesures à titre de précaution et de prévention.

II ASPECTS POLITIQUES

- E. Accueil et statut des non-ressortissants
8. Comme mentionné ci-dessus, les non-ressortissants représentent près de 80 % de la population de la principauté d'Andorre. Les autorités andorranes affirment que tous les immigrés titulaires d'un permis de séjour valable jouissent des mêmes droits que les ressortissants andorrans (à l'exception des droits politiques), et notamment des droits à la protection sociale et du droit d'utiliser les infrastructures éducatives, sociales, culturelles et de loisirs. Toutefois, les travailleurs immigrés titulaires de «permis de travail temporaires» ont des permis de séjour limités et doivent donc quitter le pays au terme de leur contrat de travail. L'ECRI encourage les autorités à surveiller la situation et à veiller à ce que les membres des groupes minoritaires ne soient pas touchés de façon discriminatoire et disproportionnée par ces restrictions au permis de séjour.
9. Une très grande partie de la population serait favorable à une libéralisation des règles régissant l'octroi de la nationalité andorrane, notamment pour les personnes considérées comme intégrées après une longue période de résidence en Andorre. Actuellement la naturalisation n'est possible qu'après vingt-cinq ans de résidence. Toutefois, cette conception restrictive de la citoyenneté semble être liée à la situation particulière du pays, qui doit trouver un équilibre entre faciliter l'accès à la nationalité

andorrane et préserver son identité nationale. L'ECRI estime que la législation sur la nationalité devrait être conforme aux normes établies par le Conseil de l'Europe.

F. Education et sensibilisation

10. Selon L'ECRI, compte tenu de la situation actuelle de l'Andorre, l'éducation et la sensibilisation représentent peut-être de meilleurs moyens que la législation pour empêcher le développement des problèmes de racisme et d'intolérance. A cet égard, l'ECRI rappelle le rôle des médias, qui peuvent véhiculer des messages de tolérance et promouvoir le multiculturalisme. L'ECRI insiste également sur l'importance des projets éducatifs, notamment à destination des jeunes générations et visant à faciliter l'intégration harmonieuse des résidents étrangers ayant une culture, une religion et une langue différentes, ou appartenant à un groupe ethnique différent.

G. Suivi de la situation

11. Selon toutes les sources officielles, il n'existe aucun problème de racisme et de discrimination en Andorre. Un des moyens auxquels pourraient recourir les autorités pour surveiller la situation serait d'effectuer auprès de la population andorrane une enquête ou un sondage d'opinion afin de déterminer si, malgré l'absence d'incidents signalés, il n'existe vraiment aucune intolérance larvée. En outre, et compte tenu de la composition démographique particulière du pays, on pourrait aussi interroger les non-ressortissants sur leur expérience quotidienne en Andorre pour faire apparaître, le cas échéant, des formes de discrimination non dénoncées.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, L'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de L'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé au Gouvernement de l'Andorre le 26 mars 1996.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de L'ECRI.

28 778 ressortissants espagnols, 6 885 portugais, 4 299 français, 974 britanniques, 409 marocains, 263 philippins et 138 indiens.

Population : 64 169 (1996)

Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe «Evolution démographique récente en Europe» (voir bibliographie).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales publications consultées pour l'examen de la situation en Andorre: elle ne couvre pas toutes les sources d'information (médias, contacts au sein du pays, ONG nationales, etc.) qui ont été utilisées.

1. Réponse des autorités andorranes au questionnaire de l'ECRI
2. Evolution démographique récente en Europe, éditions du Conseil de l'Europe, 1997
3. CRI (98) 80: Mesures juridiques visant à combattre le racisme et l'intolérance dans les pays membres du Conseil de l'Europe, publication du Conseil de l'Europe
4. «Country Reports on Human Rights Practices for 1997», département d'Etat des Etats-Unis
5. Document du Conseil de l'Europe: Avis sur la demande d'adhésion de la principauté d'Andorre au Conseil de l'Europe [N°182 (1994)], 3 octobre 1994
6. Document du Conseil de l'Europe: Rapport sur la demande d'adhésion de la principauté d'Andorre au Conseil de l'Europe (Doc. 7152), 15 septembre 1994
7. Document du Conseil de l'Europe: Rapport d'information sur la législation de la principauté d'Andorre (Doc. 7080, Addendum III), 27 mai 1994