



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 31 mars 2010

Public
ACFC/OP/III(2009)001

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

Troisième avis sur le Liechtenstein,
adopté le 26 juin 2009

RESUMÉ

Ces dernières années, le Liechtenstein a adopté de nouvelles mesures juridiques et institutionnelles pour renforcer la protection contre la discrimination, le racisme et l'intolérance et améliorer l'intégration des personnes dont l'origine ethnique, la langue ou la religion sont différentes. Il a également poursuivi ses efforts visant à promouvoir le dialogue et la compréhension mutuelle entre toutes les personnes vivant sur son territoire.

Une politique plus globale et plus résolue doit être menée pour assurer la mise en œuvre effective des principes d'égalité et de non-discrimination à l'égard de tous, et des mesures supplémentaires devraient être prises pour prévenir, combattre et assurer le suivi des manifestations d'intolérance et de xénophobie.

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS.....	4
Procédure de suivi.....	4
Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi.....	4
Tolérance et protection contre la discrimination.....	5
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	6
Article 6 de la Convention-cadre.....	6
III. REMARQUES CONCLUSIVES.....	10
Evolutions positives après deux cycles de suivi.....	10
Sujets de préoccupation après deux cycles de suivi.....	10
Recommandations.....	11

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

TROISIÈME AVIS SUR LE LIECHTENSTEIN

1. Le Comité consultatif a adopté le présent avis sur le Liechtenstein conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats se fondent sur les informations figurant dans le Rapport étatique (ci-après « le Rapport étatique ») reçu le 18 mars 2009 et sur d'autres sources écrites que le Comité consultatif a consultées.
2. Le chapitre I ci-après contient les principaux constats du Comité consultatif portant sur des questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre au Liechtenstein. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant au chapitre II, qui porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux chapitres font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans le premier et deuxième avis du Comité consultatif sur le Liechtenstein et dans les résolutions correspondantes du Comité des Ministres.
4. Les remarques conclusives, au chapitre III, pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives au Liechtenstein.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités du Liechtenstein ainsi que les acteurs non gouvernementaux contribuant à la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent avis dès sa réception afin de promouvoir un processus transparent permettant l'implication de l'ensemble des acteurs concernés. Il souhaite par ailleurs attirer l'attention des Etats parties sur l'adoption par le Comité des Ministres, le 16 avril 2009, de nouvelles règles concernant la publication des avis et autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions du suivi (voir la Résolution CM/Res (2009) 3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. Le Comité consultatif se félicite que le Liechtenstein soutienne les objectifs de la Convention-cadre et salue l'esprit de coopération dont il a fait preuve durant la procédure de suivi. Il rappelle que, selon les autorités du Liechtenstein, il n'existe pas de minorités nationales au sens de la Convention-cadre sur son territoire.

7. Le Comité consultatif souligne que le troisième Rapport étatique consacré à la mise en œuvre de cette Convention a été transmis en temps voulu et contient des informations à jour sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées lors des précédents cycles.

8. En outre, le Comité consultatif salue la publication de son deuxième avis, en anglais et en allemand, sur la page d'accueil du site de l'administration nationale du Liechtenstein, qui s'inscrit dans le cadre des efforts visant à sensibiliser aux questions d'intégration et de tolérance et à prévenir le racisme et la discrimination. Il prend également note de l'engagement pris par les autorités dans le Rapport étatique de poursuivre le dialogue avec le Comité consultatif pour manifester une nouvelle fois leur soutien aux objectifs de la Convention-cadre.

9. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif n'a pas jugé nécessaire, entre les deuxième et troisième cycles de monitoring, d'encourager les activités de *follow-up* dans les mêmes proportions qu'il l'a fait pour d'autres Etats Parties.

Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi

10. Tout en reconnaissant qu'il n'existe qu'un potentiel limité pour appliquer la Convention-cadre au Liechtenstein, le Comité consultatif se félicite que ce pays ait pris des mesures spécifiques pour assurer, là où cela s'impose, la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il constate avec satisfaction que, malgré leur position évoquée ci-dessus concernant le champ d'application de la Convention-cadre, les autorités du Liechtenstein ont fait preuve d'ouverture dans leur dialogue avec le Comité consultatif.

11. Il note en particulier que le Rapport étatique contient des renseignements sur les mesures prises afin d'améliorer l'intégration des immigrés et de prévenir le racisme et la discrimination à leur égard, bien que les autorités ne considèrent pas ces groupes de personnes comme des minorités nationales. Il se félicite que les autorités reconnaissent ainsi implicitement la pertinence de l'article 6 de la Convention-cadre au regard de la diversité croissante de la société au Liechtenstein.

12. Le Comité consultatif invite les autorités à maintenir la possibilité d'inclure à l'avenir les personnes appartenant à d'autres groupes, y compris des non-ressortissants le cas échéant, dans l'application de la Convention-cadre.

Tolérance et protection contre la discrimination

13. Le Comité consultatif note que des mesures importantes ont été prises pour instaurer un climat propice au dialogue et à la compréhension mutuelle entre toutes les personnes vivant sur le territoire du Liechtenstein. Des dispositions spécifiques ont été adoptées notamment pour promouvoir l'intégration effective des immigrés et les protéger contre la discrimination et les attitudes hostiles.

14. Le cadre juridique et institutionnel de mise en œuvre des principes d'égalité et de non-discrimination a été renforcé et diverses mesures ont été prises pour améliorer le dialogue interculturel et sensibiliser la population et l'administration publique aux droits de l'homme, à la tolérance et au respect de la diversité.

15. Cependant, des informations indiquent que les personnes dont l'origine ethnique, la langue ou la religion sont différentes continuent de rencontrer des difficultés dans un certain nombre de secteurs, en particulier l'emploi, le logement et l'éducation. La barrière de la langue demeure un obstacle à la participation effective dans ces domaines de la vie publique. De plus, des informations continuent de faire état d'attitudes hostiles à l'égard de ces personnes, même si le climat général est à la tolérance et à la compréhension mutuelle.

16. D'une manière plus générale, le plan national contre le racisme doit être appliqué pleinement et exige des efforts plus résolus, en particulier au vu des tendances inquiétantes observées sur le terrain de l'extrême droite.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et protection contre la discrimination

Recommandations du Comité consultatif résultant des deux premiers cycles de suivi

17. Dans ses deux premiers avis sur le Liechtenstein, le Comité consultatif avait attiré l'attention des autorités sur la situation des groupes plus vulnérables, en particulier les femmes d'origine immigrée et de confession musulmane. Il avait encouragé les autorités à suivre en continu l'évolution de cette situation, notamment en collectant des données statistiques sur l'ampleur de la discrimination et sur la situation des différents groupes dans différents domaines.

18. Plus généralement, le Comité consultatif avait encouragé les autorités à appliquer intégralement le plan d'action national de 2003 contre le racisme, la discrimination et la xénophobie et à favoriser une meilleure intégration des immigrants. Il avait souligné l'importance de promouvoir la tolérance et le respect mutuel entre toutes les personnes vivant au Liechtenstein.

Situation actuelle

19. Le Comité consultatif se félicite que les autorités aient continué à prendre des mesures pour améliorer l'intégration des immigrants et prévenir le racisme et la discrimination à leur égard. Il considère comme une évolution positive le fait que l'intégration des immigrants soit juridiquement devenue un objectif étatique¹ et tient à souligner à ce sujet que, selon des sources officielles, les étrangers représentaient fin 2007 une part importante (33,6%) de la population permanente du Liechtenstein (33 356 personnes).

20. Le Comité consultatif note que la nouvelle loi sur les étrangers, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, reflète la volonté manifeste du Liechtenstein de mener une politique d'intégration plus efficace. Un rapport préalable adopté en 2007 énonce les grands principes qui sous-tendent la politique du Gouvernement en la matière.

21. Le Comité consultatif relève avec intérêt que, comme indiqué dans le Rapport étatique, l'action des autorités en matière d'intégration est essentiellement guidée par le principe *promouvoir et demander*. Les autorités considèrent qu'il s'agit du moyen le plus adapté pour assurer, sur la base de valeurs communes, la coexistence pacifique de tous les habitants du pays. De plus, le Comité consultatif croit comprendre qu'en vertu de la nouvelle loi, le Liechtenstein conclura des accords d'intégration avec les immigrants de langue étrangère, dans le cadre desquels ces derniers devront notamment prendre l'engagement d'apprendre l'allemand.

22. Le Comité consultatif prend note de l'engagement des autorités à favoriser l'intégration et reconnaît que la langue joue un rôle important à cette fin. Il constate qu'une aide financière spécifique a été allouée aux mesures prévues dans le cadre de la politique d'intégration, en particulier celles qui sont destinées à faciliter l'enseignement de l'allemand. Il tient toutefois à souligner que l'intégration concerne à la fois la population majoritaire et les communautés minoritaires et qu'elle ne devrait pas reposer de façon disproportionnée sur les efforts à fournir par les immigrants. Le Comité consultatif se félicite que la politique d'intégration susmentionnée

¹ Voir l'Ordonnance révisée sur la circulation des personnes, novembre 2004.

comporte des mesures visant à développer l'ouverture d'esprit et à améliorer les attitudes à l'égard des nouveaux groupes au sein de la population majoritaire, et il encourage vivement les autorités à se montrer proactives à ce sujet. En particulier, il considère qu'il est essentiel que ces dernières mettent l'accent sur la lutte contre le racisme et l'intolérance, les sanctions contre ces phénomènes et les mesures de sensibilisation. Le Comité consultatif tient également à souligner que l'intégration effective des personnes d'une autre origine ethnique passe par le respect et la préservation de leur identité et de leur culture.

23. Le Comité consultatif prend note des efforts réalisés pour renforcer le cadre juridique de la lutte contre le racisme et la discrimination, notamment en améliorant la protection des victimes et le soutien qui leur est apporté au titre de la loi sur l'aide aux victimes, adoptée en avril 2008. Il prend également note de la création d'une Commission de protection contre la violence et de ses nouvelles fonctions spécifiques dans ce domaine².

24. Le Comité consultatif relève que, en vertu de l'article 31 de la Constitution du Liechtenstein, le principe d'égalité devant la loi s'applique uniquement aux ressortissants du pays et que la protection des droits des étrangers n'est garantie que par les traités internationaux et sur une base de réciprocité. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que cette situation ne forme pas une base juridique suffisante pour permettre aux immigrants vivant au Liechtenstein de jouir de leurs droits, alors même que ces personnes représentent une part importante de la population totale. Il appelle les autorités à se pencher sur cette situation et à déterminer les moyens les plus appropriés pour y remédier. A cet égard, il se félicite vivement des efforts faits par les autorités du Liechtenstein au cours des dernières années pour collecter des données sur la discrimination dans divers domaines et identifier ceux où la situation des groupes vulnérables appelle des mesures de soutien plus déterminées de la part de l'État.

25. Au niveau institutionnel, le Comité consultatif note la création, en 2005, du Bureau de l'égalité des chances, institution clé chargée de coordonner la mise en œuvre du plan d'action national contre le racisme et des mesures d'intégration qu'il prévoit. Ce Bureau sert également de point de contact au sein de l'administration nationale pour les victimes de discrimination. Le Comité consultatif considère qu'il est particulièrement important que les autorités fournissent toutes les ressources nécessaires au fonctionnement efficace et indépendant de cet organe.

26. La création d'un Groupe de travail sur l'intégration des musulmans, pour institutionnaliser le dialogue entre les membres des communautés musulmanes et les autorités, constitue également une avancée. Selon le Rapport étatique, des discussions sont en cours sur des thèmes intéressants tout spécialement la population musulmane, par exemple la mise sur pied d'un organisme de coordination, la question des cimetières et lieux de culte et l'accès à une aide financière publique. En 2007, un projet pilote instaurant une instruction religieuse pour les enfants musulmans a été lancé dans les écoles primaires. Au terme d'une évaluation, il pourrait être inclus dans le cursus ordinaire.

27. Une réforme est actuellement en discussion au sujet du dispositif actuel régissant les relations entre l'Etat et l'Eglise ainsi que l'aide publique aux organisations religieuses. Le Comité consultatif s'attend à ce qu'une approche inclusive et non discriminatoire présidera à la

² Comme il est indiqué dans le Rapport étatique, l'une des responsabilités de cette Commission établie au sein de la police nationale est « de surveiller et de recenser les actes de violence de l'extrême droite commis au Liechtenstein et d'attirer l'attention sur toute nouvelle menace présentée par ce milieu ». En 2007, la Commission a été chargée de mener une étude sociologique sur l'extrémisme de droite au Liechtenstein et d'élaborer une stratégie et un concept spécifique permettant de définir des actions visant à prévenir l'expansion de l'extrême droite parmi les jeunes.

définition de la nouvelle politique de l'État dans ce domaine. Il note à ce sujet que, selon plusieurs sources, les différentes confessions ne bénéficient pas toujours d'un accès égal aux fonds publics. Il encourage les autorités à tenir dûment compte de la taille et des besoins des différentes communautés religieuses dans le cadre du processus actuel de réforme.

28. Des projets spécifiques ont été mis en œuvre pour aider les familles et en particulier les femmes d'origine immigrée, en leur proposant des cours d'allemand, des services d'orientation et d'information. Des projets multiculturels, émanant notamment d'ONG et destinés à faciliter l'intégration de familles, ont également bénéficié d'un soutien.

29. D'autres efforts ont été faits en matière d'éducation et de sensibilisation aux droits de l'homme et aux principes d'égalité et de non-discrimination, de respect de la diversité et de dialogue interculturel. Des modules multiculturels et ayant trait aux droits de l'homme ont été inclus dans le programme scolaire. Parallèlement, des formations spéciales ont été dispensées aux enseignants afin de mieux les préparer à travailler dans un environnement multiculturel. Des formations similaires ont été proposées au personnel de l'administration publique, y compris aux fonctionnaires de police.

30. En dépit de ces mesures positives, le Comité consultatif regrette que des difficultés continuent d'être signalées quant à la situation des immigrés et à leur intégration dans la société. Selon diverses sources, les personnes d'une autre origine ethnique, en particulier les demandeurs d'asile et les femmes d'origine immigrée, continuent de rencontrer des difficultés pour louer un logement ou trouver un emploi. S'agissant de l'emploi, le Comité consultatif note que le champ d'application de l'interdiction de la discrimination fondée sur la race, la couleur de peau, l'ascendance, la nationalité ou l'origine ethnique qui est inscrite dans la loi sur les contrats de travail se limite à la cessation du contrat et ne couvre pas les aspects tels que le recrutement, la rémunération et la promotion.

31. Il apparaît également que les enfants immigrés, en raison notamment de problèmes linguistiques, ont des difficultés à s'intégrer correctement dans le système éducatif. D'après différentes sources, ces élèves ont de moins bons résultats, ont davantage tendance à être inscrits dans des établissements secondaires de moindre qualité et sont sous-représentés aux niveaux plus élevés de l'enseignement secondaire. Pour améliorer l'accès et l'intégration effective de ces enfants à l'école, il est nécessaire d'adopter des mesures de soutien supplémentaires, telles que des cours de langue intensifs, des cours de rattrapage ainsi que de l'information et de la sensibilisation des familles. De plus, les initiatives visant à améliorer la capacité du système éducatif à répondre aux besoins spécifiques de ces enfants devraient être reconduites et développées.

32. Le Comité consultatif reconnaît que le climat général est à la tolérance et à la compréhension mutuelle au Liechtenstein. Il note que de nouvelles mesures ont été prises ces dernières années pour améliorer les relations interculturelles et remédier aux manquements constatés dans ce domaine (voir les mesures évoquées plus haut et se reporter au Rapport étatique pour les détails).

33. Le Comité consultatif a néanmoins été informé que des actes de xénophobie et d'intolérance continuaient d'être recensés à l'encontre de personnes d'une autre origine ethnique et d'une autre religion, notamment des musulmans et des personnes d'origine turque. De plus, une montée inquiétante de la xénophobie et d'autres tendances extrémistes est observée depuis quelques années parmi les jeunes et des violences imputables à ces milieux ont été signalées, y compris à l'école. Le Comité consultatif juge louables l'engagement des autorités à suivre de

près l'évolution de la situation et les efforts visant à élaborer une stratégie globale pour prévenir, évaluer et combattre l'expansion de ces manifestations, en particulier parmi les jeunes. Il salue ces efforts, car il considère que les tendances en question sont très préoccupantes et exigent une action immédiate. Plus généralement, il appelle les autorités à prendre des mesures plus résolues pour améliorer l'attitude de la société à l'égard des immigrants et garantir le plein respect de leurs droits.

Recommandations

34. Le Comité consultatif encourage les autorités à adopter une politique plus globale pour assurer la mise en œuvre des principes d'égalité et de non-discrimination à l'égard de toutes les personnes vivant sur le territoire du Liechtenstein, y compris en se dotant d'une législation anti-discrimination plus complète. Les initiatives destinées à promouvoir l'égalité des chances dans différents domaines devraient se poursuivre et se développer.

35. Des efforts plus résolus devraient être faits pour faciliter l'intégration effective des personnes d'une autre origine ethnique, tout en soutenant ceux qui sont déployés pour préserver l'identité de ces dernières.

36. Des efforts supplémentaires devraient être faits en faveur de la mise en œuvre intégrale du plan d'action national contre le racisme. Les autorités devraient continuer à suivre de près les manifestations de racisme et de xénophobie et prendre les mesures qui conviennent pour les combattre et les sanctionner. Les tendances inquiétantes qui se développent ces derniers temps dans ce domaine devraient faire l'objet d'une attention particulière.

III. REMARQUES CONCLUSIVES

37. Le Comité consultatif estime que les présentes remarques pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres à l'égard du Liechtenstein.

Evolutions positives après deux cycles de suivi

38. Les autorités ont renforcé leurs efforts pour améliorer l'intégration des immigrants et prévenir le racisme et la discrimination à leur égard. De nouvelles mesures ont été prises pour consolider le cadre juridique et institutionnel relatif à la protection contre la discrimination et le racisme.

39. La collecte des données concernant la discrimination dans différents domaines et envers différents groupes a bénéficié d'une attention accrue.

40. Plusieurs mesures de soutien ont été adoptées, en particulier pour ce qui est de l'enseignement linguistique, de l'instruction religieuse, des services de conseil et d'information, à l'intention des personnes dont l'origine ethnique, la langue ou la religion sont différentes.

41. De plus, de nouvelles activités d'information et de sensibilisation portant sur la non-discrimination, le respect des droits de l'homme et la diversité ont été organisées par les autorités et la société civile. Elles ont couvert les établissements scolaires et les enseignants mais aussi la population en général et les secteurs plus particulièrement concernés, comme l'administration publique et la police.

Sujets de préoccupation après deux cycles de suivi

42. Le cadre juridique de la lutte contre la discrimination reste à améliorer, notamment en adoptant des lois anti-discrimination plus complètes.

43. Dans la pratique, des efforts supplémentaires sont requis pour résoudre les difficultés auxquelles se heurtent les ressortissants étrangers dans certains domaines, comme le logement et l'emploi, et en particulier pour garantir à tous les enfants, quel que soit le groupe auquel ils appartiennent, une égalité d'accès à un enseignement de qualité. Il convient également de reconduire et de développer les mesures de soutien à l'enseignement linguistique, avec une aide financière publique adaptée.

44. Des informations continuent de faire état d'actes de xénophobie et d'intolérance contre des personnes d'une autre origine ethnique et d'une autre religion, notamment des musulmans et des personnes d'origine turque. Les tendances inquiétantes observées ces dernières années dans ce domaine, en particulier parmi les jeunes, appellent une action urgente des pouvoirs publics.

45. L'intégration et la participation effectives des personnes dont l'origine ethnique, la langue ou la religion sont différentes demeure un défi pour les autorités et nécessite une mobilisation accrue.

Recommandations :

46. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées figurant dans les chapitres I et II de l'avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à adopter les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

- prendre de nouvelles initiatives pour améliorer l'intégration des personnes appartenant à différents groupes et adopter une politique plus complète pour assurer la mise en œuvre effective des principes d'égalité et de non-discrimination à l'égard de tous ;
- poursuivre et développer les efforts en faveur d'une mise en œuvre intégrale du plan d'action national contre le racisme et prendre des mesures plus résolues pour prévenir, combattre et surveiller toute manifestation d'intolérance et de xénophobie.