



Strasbourg, le 31 mars 2010

GVT/COM/III(2010)001

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

**COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT DU LIECHTENSTEIN SUR LE
TROISIÈME AVIS DU COMITE CONSULTATIF SUR LA MISE EN ŒUVRE DE
LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS
NATIONALES PAR LE LIECHTENSTEIN**
(reçus le 31 mars 2010)

Les autorités du Liechtenstein se félicitent de cette occasion de poursuivre le dialogue avec le Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre bien que, comme le reconnaît le Comité consultatif, il n'existe qu'un potentiel limité pour appliquer cet instrument au Liechtenstein.

Le Liechtenstein remercie le Comité consultatif pour son analyse approfondie et détaillée de la situation sur le terrain et donne son approbation de principe aux constats qu'il énonce dans son troisième Avis, daté du 26 juin 2009. Cependant, il juge utile d'apporter un complément d'information à propos de certains paragraphes.

Les autorités du Liechtenstein réitèrent leur détermination à honorer toutes les obligations juridiques découlant des traités internationaux en matière de droits de l'homme auxquels le Liechtenstein est partie, ainsi que leur attachement aux objectifs de la Convention-cadre. C'est pourquoi elles se réjouissent à la perspective de poursuivre un dialogue constructif avec le Comité consultatif.

Commentaires sur le paragraphe 15 du troisième Avis :

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.

La nouvelle loi sur les étrangers (*Ausländergesetz*, AuG) requiert et favorise l'intégration des étrangers dans la société. L'article 6, paragraphe 4 de cette loi fait obligation aux étrangers de se familiariser avec le contexte social et les conditions de vie au Liechtenstein et, en particulier, d'apprendre l'allemand oral et écrit.

Le Liechtenstein encourage les cours d'allemand proposés par les écoles de langues reconnues, préparant aux niveaux A1, A2 ou B1 du Portfolio européen des langues. Outre les différentes écoles de langues de la région, l'Association pour l'éducation interculturelle propose des cours d'allemand adaptés aux immigrés ayant un faible niveau d'instruction, afin d'atteindre l'objectif d'intégration fixé par la loi sur les étrangers.

L'Office de l'immigration et des passeports contribue à hauteur de 200 CHF aux frais d'inscription aux stages d'allemand ; cette allocation peut être octroyée pour quatre stages par niveau. En 2008, 380 stages d'allemand au total ont été subventionnés. Les cours d'alphabetisation sont également encouragés.

Une étude menée par l'Institut du Liechtenstein montre que la population du pays tend à se montrer ouverte et tolérante plutôt que xénophobe. Malgré une proportion relativement élevée d'étrangers (34 %), ceux-ci bénéficient d'une image majoritairement positive. L'immigration est souvent considérée comme une chance, dans la mesure où elle permet de s'ouvrir à de nouvelles idées et de nouvelles cultures. Cette attitude s'explique certainement par le fait que les étrangers ont beaucoup contribué au développement de l'économie et à la prospérité du Liechtenstein, que le taux de chômage est assez faible (autour de 3 %) et que la criminalité n'est pas considérée comme particulièrement menaçante, mais la composante humaine joue aussi probablement un rôle important. Au Liechtenstein, il n'y a pas de ségrégation socio-spatiale : les groupes de populations se mêlent facilement.

Commentaires sur le paragraphe 16 du troisième Avis :

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.

En juin 2007, la mise en œuvre du plan d'action contre le racisme, qui relevait jusqu'alors d'un groupe de travail temporaire (le Groupe de travail contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie), a été confiée à une autorité permanente, le Bureau de l'égalité des chances. En juillet de la même année, le Gouvernement a également chargé la Commission de protection contre la violence de mener une étude sociologique sur les motivations de l'extrême droite et, sur cette base, d'élaborer des mesures concrètes de prévention. Les résultats de l'étude ont été portés à l'attention du Gouvernement en novembre 2009. La Commission de protection contre la violence prépare actuellement un train de mesures spécifique en s'appuyant sur les recommandations issues de l'étude.

Commentaires sur le paragraphe 22 du troisième Avis :

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 immigrés. Le Comité consultatif se félicite que la politique d'intégration susmentionnée 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.

La police et le Gouvernement font preuve de volontarisme face à la violence idéologique. Au cours de la période sur laquelle porte le rapport, le Gouvernement a dénoncé des incidents à caractère raciste survenus lors d'une manifestation publique, ce qui a conduit à des condamnations pénales à l'encontre de hooligans d'extrême droite.

Le principe selon lequel la réciprocité est indispensable à la réussite de l'intégration se retrouve à plusieurs niveaux. Ainsi, l'article 5, paragraphe 1 de la loi sur la circulation des personnes (*Personenfreizügigkeitsgesetz*, PFZG) définit l'objectif d'intégration comme « la coexistence, caractérisée par le respect et la tolérance mutuels, de la population liechtensteinoise et de la population étrangère sur la base de valeurs fondamentales communes et de la prééminence du droit ». Le document d'orientation sur l'intégration adopté par le Gouvernement en février 2007 se fonde sur le principe « imposer et encourager ». Voici ce qu'on peut lire dans ce document : « Le processus de migration et d'intégration concerne tant la population migrante que la société d'accueil. A côté des migrants, la population autochtone est aussi un groupe cible auquel il faut s'intéresser. » Enfin, aux termes de l'article 6 de la loi sur les étrangers de septembre 2008, « [l]'intégration exige à la fois une volonté et un effort d'adaptation à la société de la part des étrangers et un esprit d'ouverture de la part de la population liechtensteinoise ».

Commentaires sur le paragraphe 24 du troisième Avis :

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'Etat.

L'article 31 de la Constitution du Liechtenstein, relatif à l'égalité de protection, a été adopté en 1921. Il n'a été modifié qu'une seule fois, en 1992, à la suite d'une proposition parlementaire tendant à affirmer expressément l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution.

Depuis 20 ans, le Liechtenstein a adhéré à un nombre considérable de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment à des instruments fondamentaux de l'ONU comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant. Du fait de son système juridique moniste, les traités internationaux que ratifie le Liechtenstein sont, en règle générale, directement applicables. Une législation d'application n'est envisagée que pour les obligations découlant des traités internationaux qui ont besoin d'être précisées par une loi nationale.

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme mentionnés ci-dessus prévoient que tous les droits qu'ils énoncent doivent être protégés pour toutes les personnes placées sous la juridiction de l'Etat partie, sans distinction aucune. Le Liechtenstein a également accepté, outre le mécanisme de contrôle de la CEDH, les procédures de plainte individuelle prévues par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. A cet égard, la Cour constitutionnelle du Liechtenstein a compétence pour agir en qualité de juridiction interne chargée d'examiner les plaintes au niveau national et de statuer sur l'opportunité de changements législatifs.

Ce régime juridique confère une position privilégiée aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le Liechtenstein est partie. En effet, la Constitution en fait directement mention, plaçant les nombreuses garanties des droits de l'homme énoncées dans ces traités au même niveau que les autres dispositions en la matière figurant dans la Constitution. En outre, la Cour constitutionnelle, on l'a vu, a compétence pour les procédures de plainte individuelle, au même titre que pour les autres dispositions de la Constitution concernant les droits de l'homme. Ces dernières années, au fur et à mesure de l'adhésion du Liechtenstein à de nouveaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, le régime de protection des étrangers instauré par l'article 31 de la Constitution s'est progressivement étendu avec, en particulier, la prise en compte des divers motifs de discrimination interdits par ces traités. A ce jour, aucune plainte individuelle alléguant un traitement discriminatoire n'a été déposée auprès de la Cour constitutionnelle au titre des traités internationaux pertinents.

En 2008, un groupe de projet a été chargé d'évaluer les diverses possibilités d'améliorer la collecte de données. Un rapport sur les faits et chiffres relatifs aux droits de l'homme au Liechtenstein est en cours d'élaboration. Il rassemblera les données existantes, en réservant une place importante aux statistiques ventilées. Cet état des lieux sera désormais mis à jour et publié annuellement. La publication du premier rapport est prévue pour décembre 2010.

Commentaires sur le paragraphe 30 du troisième Avis :

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.

En vertu de l'article 31 de la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et des personnes ayant besoin de protection (loi sur les réfugiés), l'Etat crée un centre d'accueil où les demandeurs d'asile sont en principe hébergés jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise sur leur demande d'asile, et en assure le fonctionnement. Le Gouvernement a délégué la prise en charge des demandeurs d'asile au Service d'assistance aux réfugiés, qui s'occupe de tous les demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant d'une protection temporaire. Les réfugiés reconnus comme tels se voient octroyer un permis de séjour et sont pris en charge, s'il y a lieu, par l'Office des affaires sociales. A notre connaissance, on ne relève aucun cas de personne n'ayant pas trouvé de logement.

Il existe au Liechtenstein plusieurs dispositifs visant à garantir que toute personne a un logement. L'achat d'un logement privé est subventionné dans le cadre de la loi en faveur de la construction de logements. Les ménages (familles avec enfants et parents isolés) dont le revenu est inférieur à un certain seuil bénéficient d'une aide en application de la loi sur les allocations-logement (Journal officiel du Liechtenstein LGBI. 2000 n° 202). Toute personne, quelle que soit sa nationalité, a droit aux allocations-logement si elle vit au Liechtenstein depuis au moins un an. Dans les cas les plus difficiles, l'assistance sociale apporte un soutien et finance les dépenses de logement.

Aucune donnée concrète ne montre que les immigrés rencontreraient des difficultés particulières pour trouver un emploi. La loi sur l'égalité des chances a instauré une base légale pour lutter contre la discrimination à l'égard des femmes. Il existe aussi des règles juridiques qui protègent les étrangers contre la discrimination dans le domaine de l'emploi. Dans la sphère publique, le paragraphe 283 du Code pénal (StGB) dispose que quiconque refuse à une personne ou à un groupe de personnes un service destiné à l'ensemble de la population, pour des motifs de race, d'appartenance ethnique ou de religion, est passible de sanction. Par service destiné à l'ensemble de la population, il faut entendre tout service public qui n'est pas destiné exclusivement et explicitement à une personne ou à un groupe spécifique. Ces services comprennent non seulement les services offerts dans les secteurs de l'accueil, des loisirs et des spectacles (cinémas, théâtres, etc.), les transports, l'éducation et les autres offres de biens et services publics, mais aussi les services relatifs à l'emploi et au logement. Dans la sphère privée, la protection de la personnalité, notion qui recouvre la valeur morale de l'être humain mais aussi son statut socioprofessionnel, s'applique en particulier (article 38 et suiv. de la loi sur les

personnes et les sociétés, *Personen- und Gesellschaftsrecht*, PGR). En principe, le refus d'embauche discriminatoire constitue une atteinte à la personnalité ; il en va de même en cas d'inégalité de rémunération pour des raisons d'appartenance ethnique, de race, de religion ou d'origine régionale. Dans le droit des contrats de travail, l'accent est mis d'une manière générale sur la liberté contractuelle. Toutefois, le droit du travail prévoit diverses obligations en matière de protection des salariés. Ainsi, la section 1173, article 27 du Code civil général (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*, ABGB) impose à l'employeur non seulement de s'abstenir de toute discrimination, mais aussi de protéger activement les salariés contre les attaques racistes au travail. La discrimination dans l'avancement de carrière est également contraire au principe d'égalité de traitement inscrit dans le droit du travail, conformément à la loi sur les personnes et les sociétés).

Commentaires sur le paragraphe 31 du troisième Avis :

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.

Les enfants d'immigrés, de même que les enfants et les jeunes qui ont déjà acquis la nationalité du Liechtenstein, ont le droit de bénéficier de mesures de soutien scolaire spéciales en fonction de leurs besoins individuels. Ces mesures sont précisées dans l'ordonnance relative aux mesures scolaires spéciales, aux mesures pédago-thérapeutiques, à la scolarisation dans des classes spécialisées et au service de psychologie scolaire (Journal officiel du Liechtenstein LGBl. 2001 n° 197) ainsi que dans le document associé intitulé « Conditions-cadres de la mise en œuvre des mesures scolaires spéciales ». Comme indiqué dans le rapport de juillet 2004 sur les mesures scolaires destinées aux enfants d'immigrés au Liechtenstein, le soutien apporté aux élèves prend la forme de mesures spécifiques telles que des cours de langue intensifs et un programme d'apprentissage sur mesure (Nouveau projet d'apprentissage), de mesures générales comme la scolarisation dans des classes spécialisées, et de services pédago-thérapeutiques. De plus, des projets à but interculturel sont souvent organisés au niveau des classes et des établissements scolaires.

Commentaires sur le paragraphe 33 du troisième Avis :

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.

L'étude qualitative sur l'extrême droite au Liechtenstein (datée du 10 juin 2009), réalisée à la demande de la Commission de protection contre la violence, montre que la police et les autorités prennent, en règle générale, des mesures rapides et cohérentes contre cette forme d'extrémisme. L'étude note également que l'extrémisme de droite se manifeste de manière beaucoup moins massive et visible qu'il y a seulement quelques années, malgré des cas sporadiques de recours patent à la violence. Le rapport indique que le secteur du travail de jeunesse suit attentivement le phénomène de l'extrême droite. De nouvelles mesures sont prévues dans le prolongement des travaux de la Commission de protection contre la violence, comme cela a été mentionné à propos du paragraphe 16 du troisième Avis. Un train de mesures spécifique contribuera à la cohérence de la politique de lutte contre la violence au Liechtenstein et permettra ainsi de faire face plus efficacement au problème de la violence et à ses diverses manifestations.

Commentaires sur le paragraphe 34 du troisième Avis :

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.

Le Bureau de l'égalité des chances (anciennement Bureau de l'égalité entre les genres) dispose d'un large mandat dans le cadre de sa mission de promotion de l'égalité des chances. Outre la Commission de l'égalité des chances, une Commission des questions d'intégration a été créée en 2009 (voir commentaires relatifs au paragraphe 35).

Commentaires sur le paragraphe 35 du troisième Avis :

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.

En 2009, le Gouvernement a décidé de créer une Commission des questions d'intégration, présidée par le commissaire à l'intégration travaillant au sein de l'Office de l'immigration et des passeports depuis 2009 et associant les organisations d'étrangers concernées, la Conférence des maires, la Chambre de commerce et d'industrie et la fédération des parents. Cet organe a notamment pour objectif d'améliorer l'intégration des étrangers. Le ministère de l'Intérieur est en train de préparer la première version d'un concept d'intégration pour le Liechtenstein, dont la Commission des questions d'intégration est chargée de préciser les détails. Un programme spécifique de mesures sera présenté à la mi-2010.

Commentaires sur le paragraphe 36 du troisième Avis :

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.

GVT/COM/III(2010)001

Voir les commentaires relatifs aux paragraphes 16 et 33.

Vaduz, le 30 mars 2010