

RAPPORT DE L'ECRI SUR ANDORRE

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 2 juillet 2024

Publié le 21 octobre 2024

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS	7
A. ORGANISME DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ	7
B. ÉDUCATION INCLUSIVE	8
C. MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE	9
D. ÉGALITÉ DES PERSONNES LGBTI	10
II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE	12
A. DISCOURS DE HAINE	12
B. VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE	15
III. INTÉGRATION ET INCLUSION	17
A. MIGRANTS	17
B. PERSONNES DÉPLACÉES DU FAIT DE L'AGRESSION DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE CONTRE L'UKRAÏNE	20
C. MINORITÉS RELIGIEUSES	21
IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE	22
LÉGISLATION ET POLITIQUES EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT	22
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	23
LISTE DES RECOMMANDATIONS	24
BIBLIOGRAPHIE	26
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	29

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. À l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Dans le cadre du sixième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 10 avril 2024. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur l'Andorre le 6 décembre 2016, des progrès ont été réalisés et de bonnes pratiques ont été développées dans un certain nombre de domaines.

Depuis 2017, le mandat du *Raonador del ciutadà* (Ombudsman) a été élargi aux questions intéressant l'ECRI. L'Ombudsman a la compétence de se saisir des plaintes relatives à la discrimination raciale, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

La loi sur les droits des enfants et des adolescents modifiée en 2019 protège les enfants et adolescents contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Un Plan national pour l'enfance et l'adolescence, élaboré avec la participation de la société civile et des élèves, a été présenté en 2022. En outre, un Plan d'action contre le harcèlement en milieu scolaire est appliqué dans l'ensemble des établissements scolaires.

Tous les mineurs, quel que soit leur statut administratif, peuvent intégrer sans attendre le système éducatif et sont scolarisés gratuitement. De même leurs frais de santé sont pris en charge par la sécurité sociale.

Les couples de même sexe sont traités sur un pied d'égalité par rapport aux couples de sexe différent en ce qui concerne l'accès au mariage civil et à l'adoption.

Depuis 2022, les coûts des soins d'affirmation de genre pour les personnes transgenres sont complètement couverts par le régime de santé publique. En outre, la législation permet aux personnes transgenres de changer leur marqueur de sexe sur les documents officiels sans obligation de traitements médicaux.

Un manuel de bonnes pratiques pour le traitement de la diversité dans les médias a été diffusé auprès des journalistes et des professionnels du secteur de la communication en 2023.

Des lignes directrices ont été élaborées à l'intention des professionnels des services compétents visant à éviter la victimisation secondaire des victimes de violences, y compris les crimes de haine.

Un Institut national de logement créé en 2021 gère des logements « protégés » pour les personnes en difficulté et des logements à prix modéré. Une Commission nationale du logement

permet aux instances gouvernementales, aux communes, à l'Ombudsman et à l'Institut national du logement, et des entités privées impliquées, d'échanger et de rechercher des solutions, y compris pour les personnes étrangères en situation de vulnérabilité.

Un Département des politiques d'égalité est chargé de développer et promouvoir des actions et programmes transversaux au profit des groupes relevant du mandat de l'ECRI, y compris les ressortissants étrangers. Le Département a élaboré un Livre blanc sur l'égalité en 2018, dont les conclusions ont permis l'élaboration de la Loi no. 13/2019 sur l'égalité et la non-discrimination qui est par la suite entrée en vigueur en 2019.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Andorre. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Il reste certains points à régler par rapport au statut et aux compétences du *Raonador del ciutadà* (Ombudsman).

S'agissant des personnes transgenres, aucun protocole n'a été publié sur les soins d'affirmation de genre, et un diagnostic psychiatrique est toujours requis pour accéder à ces soins. Concernant le changement de nom et la reconnaissance juridique du genre, la période d'attente obligatoire de deux ans et la procédure judiciaire envisagée restent problématiques.

Des propos haineux en ligne visant les migrants, les personnes musulmanes ou les personnes LGBTI ont été relevés en plusieurs occasions, notamment dans les commentaires en ligne sur les articles de presse et sur les réseaux sociaux.

Il existe d'importantes contraintes procédurales et techniques dans la conduite des enquêtes portant sur des propos haineux en ligne et la suppression rapide de ces propos.

Les deux systèmes informatiques utilisés pour gérer les données sur les crimes de haine ne permettent pas d'établir des statistiques.

Un certain nombre de travailleurs migrants, en provenance d'Amérique latine, ont été confrontés à des pratiques abusives.

En raison de l'absence de leur droit de vote au niveau local, la population étrangère du pays (qui constitue la majorité de la population totale) ne peut participer activement à la vie publique.

La Loi 13/2019 sur l'égalité et la non-discrimination n'a pas encore pu être mise en

œuvre d'une manière transversale avec une participation active de l'ensemble des acteurs concernés.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines et formule une série de recommandations, notamment les suivantes.

Il convient de consolider le statut et les compétences du *Raonador del ciutadà* (Ombudsman), notamment en conformité avec l'avis de la Commission de Venise publié le 24 octobre 2022.

Les autorités devraient renforcer la législation sur la reconnaissance juridique du genre pour l'aligner sur les normes internationales, tout en optant pour une procédure administrative rapide, transparente et accessible.

Il convient de constituer un groupe de travail interinstitutionnel chargé d'élaborer un cadre réglementaire pour lutter efficacement contre les discours de haine racistes et LGBTIphobes, y compris en ligne. Les autorités devraient également faire en sorte que la motivation raciste et/ou LGBTIphobe soit pleinement prise en compte dans le cadre des enquêtes et procédures judiciaires.

Les autorités devraient instaurer un système complet de collecte de données ventilées sur le

discours de haine et les infractions motivées par la haine racistes et LGBTIphobes signalés à la police, et des suites données par la justice, et de rendre ces données accessibles au public.

Dans le domaine d'emploi, les autorités devraient donner aux services d'inspection du travail les ressources suffisantes pour œuvrer efficacement à l'élimination et à la prévention du racisme et de la discrimination raciale.

Dans le domaine du logement, il convient de poursuivre les efforts déployés pour créer des logements sociaux et des logements à prix modéré et de multiplier les initiatives pour soutenir les personnes étrangères en situation de vulnérabilité face à la crise du logement.

Afin d'assurer la participation à la vie publique des non-ressortissants résidant en Andorre, les autorités devraient leur conférer le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales.*

Les autorités devraient également adopter un programme national d'actions contre le racisme et la LGBTIphobie, en impliquant tous les ministères, le *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman) et la société civile, et mettre en place un groupe de travail visant à sa mise en œuvre effective.*

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS

A. Organisme de promotion de l'égalité¹

1. Le *Raonador del ciutadà* (Ombudsman), qui est situé à proximité du Parlement, a été désigné comme organisme de promotion de l'égalité en Andorre. L'ECRI se félicite de l'élargissement du mandat de cette institution aux questions intéressant l'ECRI au cours de l'année 2017. Il s'agit là d'une avancée notable qui a répondu aux attentes de l'ECRI dans le cadre d'une recommandation précédente pour laquelle une mise en œuvre prioritaire avait été demandée². Il convient de relever par ailleurs que l'Ombudsman a la compétence de se saisir des plaintes relatives à la discrimination raciale et à d'autres formes de discrimination, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.
2. Toutefois, l'ECRI prend note de la faible proportion de plaintes portant sur la discrimination raciale ou les questions LGBTI qui ont été reçues par l'Ombudsman au cours des dernières années, à hauteur d'une à deux plaintes par an en moyenne. Selon divers interlocuteurs entendus dans le cadre de la visite en Andorre, cette situation pourrait être le signe d'un phénomène de sous-déclaration, en raison du manque de visibilité de l'institution, et ce malgré les efforts de l'Ombudsman visant à être présent dans la presse et sur les réseaux sociaux.
3. L'ECRI relève également qu'un certain nombre de lacunes persistent quant à la pérennité et l'indépendance de l'institution, du fait notamment de l'absence d'un socle constitutionnel (du fait qu'elle ne soit pas consacrée dans la Constitution) et d'une procédure de nomination de l'Ombudsman qui manque de transparence, d'un accès non garanti aux documents nécessaires à l'exercice de ses fonctions dans le cadre du traitement des plaintes qu'elle reçoit et d'une incapacité à saisir les tribunaux ou à intervenir devant eux.
4. Par ailleurs, le budget et la dotation en personnel ne sont pas en adéquation avec les compétences de l'institution. L'ECRI a été informé à cet égard que le budget annuel de l'institution était d'environ € 300 000, ce qui est censé couvrir le paiement du loyer des locaux de l'institution et des salaires. L'institution dispose de quatre membres du personnel à temps plein et d'un membre du personnel à mi-temps.
5. L'ECRI tient par conséquent à saluer la volonté affichée des autorités andorranes de renforcer l'institution et ses capacités d'action, comme en témoigne la demande d'avis qu'elles ont formulée auprès de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). L'ECRI souscrit aux recommandations formulées par cette Commission du Conseil de l'Europe dans son Avis publié le 24 octobre 2022³ et renvoie à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 (révisée) de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national (notamment les §§ 1, 7, 13, 14, 21, 23 et 24).
6. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer le statut et les compétences du *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman), à la lumière de sa Recommandation de politique générale n° 2 (révisée) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national et de l'Avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe publié le 24 octobre 2022, et de veiller à ce que l'institution bénéficie des moyens budgétaires et humains nécessaires au plein exercice de ses fonctions.

¹ Le terme « organismes nationaux spécialisés » a été remplacé par le terme « organismes de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la [Recommandation de politique générale n° 2](#) de l'ECRI qui a été publiée le 27 février 2018.

² ECRI (2017), cinquième rapport sur l'Andorre, §22 ; ECRI (2020), conclusions sur l'Andorre.

³ CoE, Commission de Venise ([2022](#)).

B. Éducation inclusive

7. Le présent sous-chapitre porte sur les politiques d'éducation⁴ qui entendent lutter contre l'exclusion et la marginalisation grâce à une éducation inclusive conçue pour toutes et tous, et instaurer une société respectueuse de la diversité, conformément aux chapitres II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI⁵.
8. La Constitution andorrane établit le droit à l'éducation pour tous (article 20) et à la non-discrimination (article 6)⁶. La loi sur les droits des enfants et des adolescents dispose à l'article 46 que les administrations publiques doivent veiller à ce que les programmes scolaires incluent, quel que soit le niveau et de manière transversale, des contenus relatifs à l'éducation aux droits humains et la promotion d'une culture de paix et de non-violence, y compris la prévention du harcèlement en milieu scolaire⁷.
9. L'ECRI note qu'un certain nombre de progrès ont été réalisés ces dernières années en matière d'éducation inclusive, y compris au niveau normatif (dans les domaines législatif et réglementaire). Ainsi, la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement est entrée en vigueur en Andorre en juin 2018⁸. La loi sur les droits des enfants et des adolescents a été modifiée en février 2019 en vue de protéger les enfants et adolescents contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La loi dispose que l'identité de genre des enfants transgenres doit être respectée. A cet égard, l'ECRI relève avec satisfaction la flexibilité dont ont fait preuve les établissements scolaires en interne quant à la prise en charge des élèves transgenres⁹. Elle note également qu'un Plan national pour l'enfance et l'adolescence, présenté en 2022, a été élaboré avec la participation de la société civile et des élèves¹⁰. Selon les informations recueillies par l'ECRI au cours de la visite en Andorre, parents d'élèves et acteurs de la société civile se sont accordés à dire que ce plan était bien conçu, même si, selon certains interlocuteurs, les ressources mises à disposition pour sa mise en œuvre restent encore insuffisantes.
10. L'ECRI est satisfaite d'apprendre que les programmes scolaires comprennent des projets pédagogiques visant à promouvoir les droits humains, la non-discrimination et le respect de la diversité¹¹.
11. L'ECRI souhaite mettre en lumière les activités de sensibilisation visant à la prévention du racisme et de la LGBTIphobie organisées tous les ans en milieu scolaire en tant que **pratiques prometteuses**.
12. Plus particulièrement, l'ECRI relève avec intérêt que, depuis 2015, des représentants de l'Institut des droits humains se rendent dans les écoles afin d'échanger avec les enfants. L'Institut a également organisé deux concours : l'un portant sur les discriminations et un autre sur le harcèlement scolaire. De même, chaque année, les écoles andorranes organisent une journée dédiée à une activité à laquelle participent tous les élèves et les enseignants pour œuvrer sur un thème transversal ayant trait à la défense des droits humains, la citoyenneté,

⁴ Le présent sous-chapitre a trait à l'éducation de l'ensemble des enfants et des jeunes. Les mesures s'adressant spécifiquement aux enfants migrants sont abordées dans la partie « intégration et inclusion ».

⁵ [Recommandation de politique générale n° 10](#) de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.

⁶ [Constitution of the Principality of Andorra — Consell General Principat d'Andorra](#).

⁷ [Llei 14/2019 qualificada dels drets dels infants i els adolescents. — Consell General Principat d'Andorra](#).

⁸ All Pyrenees (2017, septembre 21).

⁹ [Llei 14/2019 qualificada dels drets dels infants i els adolescents. — Consell General Principat d'Andorra](#) ; ILGA-Europe (2020).

¹⁰ ILGA-Europe (2022) ; Govern d'Andorra (2022).

¹¹ Voir également : [cataleg-activitas-educatives-22-23.pdf](#) (CRC/C/AND/RQ/3-5, p. 11) ; CERD/C/AND/1-6, p. 3.

l'interculturalité ou la non-discrimination¹². En outre, des ateliers sur la prévention de la LGBTIphobie sont organisés aussi bien dans les écoles primaires que dans les collèges et les associations LGBTI sont invitées dans les établissements scolaires dans le cadre de ces initiatives. L'ECRI note enfin avec intérêt l'organisation de formations par l'association DiversAnd à l'intention des enseignants des écoles primaires et secondaires et des futurs enseignants¹³.

13. Toujours sur un registre positif, il convient de relever que des mesures avaient été prises pendant la pandémie de Covid-19 afin de soutenir les élèves en situation de vulnérabilité, notamment les élèves issus de l'immigration, par le biais de prêts d'équipements numériques, la fourniture d'une connexion gratuite à Internet et la mise en place d'un service de soutien psychologique aux élèves¹⁴.
14. L'ECRI note avec grand intérêt l'adoption d'un Plan d'action contre le harcèlement en milieu scolaire. Le Plan vise à aider la communauté éducative à prévenir, à repérer et à faire cesser les violences entre élèves. Il est appliqué dans l'ensemble des établissements scolaires et repose sur le contrôle des émotions et la promotion du vivre-ensemble et du respect d'autrui. Il prévoit également l'intervention d'équipes de spécialistes assurant le suivi de chacun des cas jusqu'à leur règlement¹⁵. De même, de nombreuses actions sont menées afin de favoriser la prise de conscience en matière d'harcèlement scolaire, par le biais de campagnes de sensibilisation, de journées d'information, d'ateliers de prévention et de journées de formation¹⁶.
15. Au cours de la visite en Andorre, la délégation de l'ECRI a par ailleurs pu apprécier lorsqu'elle s'est rendue au sein de l'école secondaire de Santa Coloma (affiliée au système éducatif andorran), l'ensemble des initiatives, impliquant non seulement une participation active des élèves visant à mettre en valeur la diversité, l'inclusion et le vivre-ensemble, mais également des espaces de dialogue et de collaboration développés entre les élèves, ainsi qu'entre enseignants et élèves. Ces initiatives permettent entre autres de prévenir, de déceler et de traiter les cas de harcèlement, y compris en ligne, notamment par le biais de l'application « B-resol » qui offre la possibilité de signaler d'éventuels cas de harcèlements sur une base anonyme¹⁷. De l'avis de l'ECRI, il s'agit là de **bonnes pratiques**.

C. Migrants en situation irrégulière

16. Dans sa RPG n°16¹⁸ sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, l'ECRI recommande aux gouvernements de mettre en place des « pare-feu » pour éviter que les services publics, tels que les hôpitaux et les écoles, ne communiquent les données à caractère personnel des personnes migrantes en situation irrégulière aux forces de l'ordre et aux services de l'immigration. Les pare-feu servent à protéger les droits humains fondamentaux de ces personnes en leur garantissant un accès aux services publics essentiels que sont l'éducation et les soins de santé sans crainte d'être expulsées.
17. Selon les autorités, il y aurait peu de personnes en situation irrégulière dans le pays (2022 : 38 ; 2021 : 12 ; 2020 : 23 personnes établies pendant les contrôles). Cela étant, l'ECRI comprend que des enfants de travailleurs saisonniers peuvent

¹² CERD/C/AND/1-6, p. 25.

¹³ ILGA-Europe (2020) ; ILGA-Europe (2022) ; IGLYO (2022), p. 31

¹⁴ A/HRC/46/11, p. 3.

¹⁵ CRC/C/AND/RQ/3-5, pp. 10-11.

¹⁶ CRC/C/AND/RQ/3-5, pp. 10-11.

¹⁷ Andorra Telecom ([2020, novembre 23](#)) ; Bondia ([2020, novembre 23](#)).

¹⁸ ECRI ([2016b](#)).

être présents de manière irrégulière, ces travailleurs n'ayant pas droit au regroupement familial.¹⁹

18. Dans ce contexte, l'ECRI relève qu'en Andorre, tous les mineurs, quel que soit leur statut administratif, sont scolarisés gratuitement et que les nouveaux arrivants peuvent intégrer sans attendre le système éducatif²⁰. L'ECRI se félicite par ailleurs de la souplesse dont ont fait preuve les autorités chargées de l'enseignement en intégrant les enfants migrants dont la situation n'était pas régularisée ou était en cours de régularisation, en donnant ainsi priorité à l'accès à l'éducation.
19. L'ECRI observe également l'existence de « pare-feu » en matière d'accès aux soins de santé, notamment pour les enfants. A la suite de modifications législatives opérées au cours des dernières années, les frais de santé des mineurs dont la situation administrative n'est pas régularisée sont désormais pris en charge par la sécurité sociale²¹. En outre, selon les autorités, la Croix-Rouge andorrane assure une offre de soins à toutes les personnes qui en ont besoin sans distinction aucune, y compris leur situation administrative²². Par ailleurs, l'ECRI a été informée que la vaccination contre la Covid-19 a été mise à la portée de toute la population du pays, indépendamment du statut de résidence.

D. Égalité des personnes LGBTI²³

20. D'après la carte Rainbow Europe 2023, qui reflète la législation et les politiques des pays européens garantissant les droits des personnes LGBTI, l'Andorre occupe la 24^e place sur 49 pays évalués et présente un score global de 37% sur l'ensemble des indicateurs concernant la protection des droits et libertés des personnes LGBTI en droit et dans les faits²⁴.
21. Pendant sa visite dans le pays, la délégation de l'ECRI a appris avec satisfaction que des démarches avaient été entamées en vue de lancer une enquête portant sur l'expérience et la perception de l'intolérance et de la discrimination des personnes LGBTI²⁵. A cet égard, l'ECRI tient à rappeler l'importance d'y inclure autant que possible la jeunesse LGBTI et également d'y intégrer une perspective intersectionnelle²⁶.
22. Il convient également de relever le niveau relativement élevé de respect envers les personnes LGBTI, notamment vis-à-vis des personnes homosexuelles²⁷. Dans ce contexte, l'ECRI se félicite des actions de sensibilisation, notamment le lancement, en 2019, d'un court-métrage intitulé « #lovingdiversity »²⁸ et la campagne de sensibilisation organisée en 2022 par le ministère des Affaires sociales, de la Jeunesse et de l'Égalité. De même, des personnalités publiques de premier plan se sont déclarées ouvertement homosexuelles²⁹. En outre, en ce qui concerne la sensibilisation aux questions transgenres, l'ECRI salue le lancement,

¹⁹ Comité européen des droits sociaux ([2019](#)), p. 20.

²⁰ CRC/C/AND/3-5, pp. 26.

²¹ CRC/C/AND/3-5, pp. 23, 27.

²² CERD/C/AND/1-6, p. 25.

²³ Voir la [Recommandation de politique générale n° 17](#) de l'ECRI publiée le 28 septembre 2023, et le [Glossaire de l'ECRI](#).

²⁴ [Country Ranking | Rainbow Europe \(rainbow-europe.org\)](#).

²⁵ Dans son cinquième rapport (§84), l'ECRI a recommandé aux autorités de procéder à des enquêtes et de collecter des données sur les personnes LGBT en Andorre, ainsi que sur la discrimination et l'intolérance dont elles pourraient être les victimes.

²⁶ Voir également la recommandation 5 de la RPG no. 17 de l'ECRI.

²⁷ En 2018, la population d'Andorre a évalué à 8 sur 10 la « justifiabilité » de l'homosexualité : Observatori social d'Andorra ([2023a](#)), p. 6.

²⁸ ILGA-Europe (2020).

²⁹ Voir, par exemple, PinkNews ([2023, septembre 12](#)).

en 2021, du livre pour enfants intitulé « Ne m'appelle pas Pol, appelle-moi Sarai »³⁰ et la formation organisée par l'ONG DiversAnd à l'intention des personnalités et personnels politiques³¹.

23. Pour ce qui est des personnes homosexuelles en particulier, l'ECRI relève avec satisfaction que, depuis janvier 2023, les couples de même sexe sont traités sur un pied d'égalité avec les autres couples en ce qui concerne l'accès au mariage civil³². En outre, depuis 2014, ils ont le droit d'adopter des enfants. De même, depuis 2021, la législation relative à la personne et à la famille reconnaît la parentalité des deux parties d'un couple qui ont un enfant en ayant eu recours à la gestation pour autrui, dans l'éventualité où celle-ci a été réalisée dans un pays où elle est légale³³. En revanche, il convient d'observer que, selon la réglementation en vigueur, l'État ne prend pas en charge les techniques de procréation médicalement assistée pour les couples de lesbiennes que si l'une d'entre elles a un problème de stérilité³⁴. L'ECRI renvoie à cet égard à sa recommandation 20 de sa RPG n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.
24. Concernant les personnes transgenres, l'ECRI note avec satisfaction que, en mars 2022, le ministère de la Santé a modifié la réglementation afin d'inclure les soins d'affirmation de genre, y compris les traitements hormonaux et les interventions chirurgicales, dans le cadre du régime de santé publique, ce qui revient à offrir une couverture complète des coûts pour ces traitements et interventions. Par contre, l'ECRI relève avec regret qu'aucun protocole n'ait été adopté et publié à la suite de la modification de la réglementation en mars 2022 ; un diagnostic psychiatrique est toujours requis pour accéder aux soins et la formation des personnels compétents en la matière fait défaut³⁵. L'ECRI encourage les autorités de faire en sorte que les personnes transgenres aient un accès sûr, abordable et en temps utile aux traitements médicaux d'affirmation de genre dont elles ont besoin, tout en respectant leurs droits à la vie privée, à la non-discrimination et au meilleur état de santé, à la lumière de ses recommandations figurant aux paragraphes 30 et 31 de sa RPG n° 17.
25. L'adoption, le 21 juillet 2022, de la loi 30/2022 (*Llei qualificada*) sur la personne et la famille, qui contient des dispositions portant sur le changement de nom et la reconnaissance juridique du genre, constitue sans conteste un développement positif, notamment en ce qu'elle permet aux personnes transgenres de changer leur marqueur de sexe sur les documents officiels sans obligation de traitements médicaux (hormonothérapie ou chirurgie). Toutefois, la période d'attente obligatoire de deux ans³⁶ et la procédure judiciaire envisagée (qui nécessite l'implication de deux témoins, par exemple) soulève de sérieuses interrogations. En outre, l'ECRI a été informée de lenteurs dans le cadre de certaines procédures visant à effectuer le changement de nom et de sexe dans l'état civil des personnes transgenres³⁷.

³⁰ ILGA-Europe (2022) ; Bondia ([2021, mars 29](#)). Voir également à ce sujet le §9.

³¹ ILGA-Europe (2022).

³² Suite à la décision de la Cour constitutionnelle du 20 décembre 2022, qui a déclaré inconstitutionnel l'article 77 de la loi sur les personnes et la famille en raison de la distinction qu'elle établissait entre le mariage canonique et le mariage civil, créant une discrimination basée sur la religion ainsi que sur l'orientation sexuelle, des amendements ont été apportés à ladite loi en janvier 2023. Voir également : Altaveu ([2023, janvier 10](#)).

³³ ILGA-Europe (2022).

³⁴ Voir le Décret 474/2022, du 16 novembre 2022, qui établit la nomenclature et les conditions de financement public des techniques de procréation humaine assistée et qui régit cette question.

³⁵ ILGA-Europe (2023).

³⁶ Les candidats doivent prouver qu'ils ont vécu publiquement et socialement selon leur identité de genre pendant au moins deux ans : TGEU ([2022, juillet 25](#)) ; ARA Andorra ([2022, juillet 21](#)).

³⁷ Poble Andorra ([2023, juillet 10](#)) ; Altaveu ([2023, juin 21](#)).

26. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer la législation sur la reconnaissance juridique du genre, à la lumière des normes internationales en la matière, notamment en optant pour une procédure administrative rapide, transparente et accessible³⁸.

27. Dans le cadre du présent cycle de monitoring, l'ECRI examine également la situation des personnes intersexes³⁹ dont nombre d'entre elles souffrent des suites d'interventions médicales, qui sont dans la plupart des cas non consensuelles et médicalement inutiles, et qui entraînent des conséquences irréversibles. Il ressort des informations recueillies pendant la visite en Andorre qu'il ne peut être exclu que des enfants intersexes fassent l'objet, à la naissance, d'une assignation sexuelle chirurgicale irréversible, médicalement non nécessaire et non consentie⁴⁰. Il convient de constater à cet égard qu'il n'existe ni cadre juridique ni lignes directrices en la matière dans le pays. Dans ce contexte, l'ECRI invite les autorités à prendre des mesures en vue de l'adoption d'une législation interdisant les opérations chirurgicales et autres traitements non nécessaires de « normalisation » du sexe chez les enfants intersexes jusqu'à ce que ces derniers soient en mesure de participer à la décision, dans le respect de leur droit à l'autodétermination et du principe du consentement libre et éclairé, à la lumière des normes internationales applicables en la matière⁴¹.

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine⁴²

Données et discours public

28. Selon les informations fournies par les services chargés des poursuites pénales, il y a eu cinq plaintes pour discours de haine au cours des huit premiers mois de 2023 (dont une fondée sur le motif d'homophobie et quatre fondées sur les motifs de la nationalité et/ou de l'origine) ; 12 plaintes en 2022 (dont huit fondées sur les motifs de « race » et/ou de nationalité et une fondée sur l'orientation sexuelle) ; trois plaintes en 2021 (fondées sur les motifs de l'origine et/ou de « race ») ; deux plaintes en 2020 (dont une fondée sur le motif de nationalité et une fondée sur le motif de « race ») ; et deux plaintes en 2019 (dont une fondée sur le motif de nationalité). Par ailleurs, depuis 2019, une mise en examen a été recensée chaque année.

29. D'après les informations portées à l'attention de l'ECRI, tant de sources officielles que de sources indépendantes, le discours de haine n'est pas répandu en Andorre. Lorsque des cas d'insultes publiques à caractère raciste sont recensés, il s'agit de cas isolés⁴³. Les différents interlocuteurs rencontrés par la délégation de l'ECRI pendant la visite ont indiqué qu'il y a généralement dans le pays une atmosphère respectueuse de la diversité, notamment envers les personnes étrangères ou d'origine étrangère, ce qui est également confirmé par les résultats d'une étude réalisée en 2023⁴⁴. Les minorités religieuses font également rarement l'objet de propos haineux dans la vie quotidienne. Cela étant, des propos haineux en ligne visant les migrants, les personnes musulmanes ou les personnes LGBTI ont été

³⁸ RPG n° 17 de l'ECRI, recommandation 24 ; [Recommandation CM/Rec\(2010\)5](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, paragraphe 21 ; [Principe 31 \(PJ+10\) – Yogyakartaprinciples.org](#).

³⁹ Personnes qui naissent avec des caractéristiques sexuelles biologiques ne correspondant pas aux normes sociales ou aux définitions médicales de ce qui fait qu'une personne est de sexe masculin ou féminin. Voir, CoE, Assemblée parlementaire (2017).

⁴⁰ Voir également Villagrasa Alcaide, Carlos (Professor) (pas de date), p. 14.

⁴¹ Voir, notamment la RPG n° 17 de l'ECRI, recommandation 32. Voir également, CoE, Assemblée parlementaire (2017) ; CoE, Commissaire aux droits de l'homme (2015). A cet égard, l'ECRI note également que l'Andorre a ratifié le 15 juin 2023 [la Convention d'Oviedo](#) qui vise à protéger la dignité et l'identité de tous les êtres humains et à garantir à toute personne, sans discrimination, le respect de son intégrité et de ses autres droits et libertés fondamentales à l'égard des applications de la biologie et de la médecine.

⁴² Voir les définitions de discours de haine et de crime de haine (infraction pénale motivée par la haine) dans le [Glossaire de l'ECRI](#).

⁴³ INT_CERD_STA_AND_34779_E.

⁴⁴ Voir, également : Observatori social d'Andorra (2023b), pp. 7, 10, 12, 14, 18, 25.

relevés en plusieurs occasions, notamment des commentaires en ligne en réaction à des articles de presse et sur les réseaux sociaux.

30. En outre, l'ECRI note avec une certaine inquiétude l'émergence de propos LGBTIphobes dans les médias, et ce malgré l'atmosphère relativement tolérante vis-à-vis des personnes LGBTI (voir ci-dessus). A titre d'exemple, un article d'opinion publié dans la presse en septembre 2023 contenait des propos visant les personnes LGBTI⁴⁵. De même, un certain nombre d'articles et de propos haineux anti-LGBTI sont apparus dans les médias, notamment en réaction à l'inauguration d'un passage piéton arc-en-ciel en juin 2021⁴⁶. Plus tôt, un article publié en 2019 dans l'un des journaux nationaux contenait des propos et des commentaires xénophobes et homophobes visant la présidente de l'association Stop Violències⁴⁷. Il convient de relever que divers témoignages de microagressions LGBTIphobes ont également été recueillis au sein du milieu associatif et que les personnes concernées n'ont pas souhaité en informer les autorités, ce qui peut laisser penser à un phénomène de sous-déclaration en la matière⁴⁸.

Les réponses au discours de haine

31. L'ECRI note avec intérêt que le Conseil supérieur de la Justice organise un certain nombre de formations en ligne et en présentiel (dont certaines sont obligatoires et d'autres optionnelles) à l'intention des procureurs et portant sur les questions d'égalité. De l'avis de l'ECRI, il convient de renforcer ces formations dans la perspective d'une meilleure sensibilisation à la lutte contre le discours de haine raciste et LGBTIphobe et de les étendre aux autres acteurs de la justice pénale, y compris les fonctionnaires de police.
32. De même, l'ECRI relève qu'en janvier 2023, un manuel contenant des bonnes pratiques en matière de diversité dans les médias a été diffusé auprès des journalistes et des professionnels du secteur de la communication. Ce document a été élaboré conjointement par le ministère des Affaires sociales, de la Jeunesse et de l'Égalité et l'Association des professionnels de la communication d'Andorre et contient des consignes dans le cadre de la rédaction d'articles concernant divers groupes, y compris les personnes LGBTI et les personnes migrantes. En outre, trois réunions de formation ont été organisées à l'intention des professionnels du secteur des médias. De l'avis de l'ECRI, il s'agit là d'une **pratique prometteuse**.
33. L'ECRI relève également avec intérêt que le Code de déontologie (« livre de style ») de la Radio et Télévision d'Andorre (RTVA) demande aux journalistes de conserver une sensibilité particulière et de prendre des précautions quand ils sont amenés à traiter des informations ou des opinions susceptibles d'avoir un caractère discriminatoire ou d'inciter à la violence ou à des pratiques dégradantes (point 11.a.)⁴⁹.
34. Pour ce qui est du discours de haine en ligne, l'ECRI a été informée que les médias avaient dû supprimer un nombre important de commentaires en ligne contenant des propos haineux à l'égard de certains groupes relevant de son mandat⁵⁰. L'ECRI note avec préoccupation qu'aucun organisme de surveillance indépendant

⁴⁵ L'article d'opinion publié le 27 septembre 2023 dans le journal *El Periòdic* contenait notamment cette déclaration : « on peut être un homme, une femme, un chien, comme il nous chante... »

⁴⁶ ILGA-Europe (2022).

⁴⁷ Diari d'Andorra (2019, octobre 23). Il convient de relever à cet égard que la présidente de l'association Stop Violències qui fut la cible de ces propos et commentaires est une militante des droits de femmes, ouvertement lesbienne, rom et d'origine étrangère.

⁴⁸ ILGA-Europe (2023) ; Andorra Difusio (2022, juin 28).

⁴⁹ A/HRC/WG.6/36/AND/1, p. 8.

⁵⁰ Concernant les commentaires en ligne, dans les cas où l'auteur ne peut être identifié, la responsabilité subsidiaire incombe au journal en ligne.

habilité à recevoir des plaintes relatives à des propos haineux dans les médias⁵¹, y compris en ligne, n'a été mis en place, et ce malgré les recommandations précédentes de l'ECRI à ce sujet⁵². En outre, certains des interlocuteurs rencontrés par l'ECRI pendant la visite ont ressenti le besoin de procéder à davantage de régulation en la matière, notamment afin de bénéficier d'un encadrement allant au-delà de l'autorégulation d'une part et des actions en justice au pénal d'autre part. L'ECRI réaffirme que, à son avis, un cadre réglementaire devrait être créé, en concertation avec l'Association des professionnels de la communication d'Andorre.

35. L'ECRI recommande aux autorités de constituer un groupe de travail interinstitutionnel chargé d'élaborer un cadre réglementaire visant à lutter efficacement contre les discours de haine racistes et LGBTIphobes, y compris en ligne. Ce groupe devrait associer les autorités compétentes, le *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman), des acteurs de la société civile et des professionnels des médias. Ce cadre devrait s'appuyer sur la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.

36. Au niveau pénal, il convient d'observer que l'Article 338 du Code pénal porte sur l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, ainsi que sur les injures et les diffamations publiques. L'Article 339 punit toute personne qui, à des fins préjudiciables, commet des actes ou prononce publiquement des expressions fortement offensantes à l'égard de membres de groupes religieux, nationaux, ethniques, syndicaux, politiques ou de personnes qui expriment des croyances ou des idéologies différentes⁵³. Selon les autorités, les dispositions du Code pénal leur permettent de prendre des mesures contre tout type de discours de haine et contre les opinions ou comportements racistes ou intolérants dans la sphère publique. La définition telle qu'elle est rédigée permettrait ainsi d'incriminer les individus en tant que tels, tout comme les associations et organisations lorsqu'elles agissent avec « un mobile discriminatoire »⁵⁴.

37. En ce qui concerne les décisions de justice rendues au cours des dernières années, il convient de relever à titre d'exemple qu'en 2018, une personne qui avait tenu des propos racistes a été condamnée à une amende et à une peine de deux mois et demi de prison avec sursis⁵⁵. En 2019, une personne, qui avait diffusé en ligne des propos racistes visant les personnes immigrées et/ou la communauté musulmane, ainsi que des propos LGBTIphobes, a été condamnée à une peine d'emprisonnement, dont un mois ferme, et a fait l'objet d'une mesure d'éloignement par la suite. Par ailleurs, son équipement informatique a été confisqué et les comptes utilisateurs à partir desquels elle disséminait ces propos sur les réseaux sociaux ont été supprimés⁵⁶.

38. L'ECRI tient à saluer la ratification, par la principauté d'Andorre, du premier Protocole à la Convention sur la Cybercriminalité du Conseil de l'Europe (STE

⁵¹ Dans ce contexte, il convient d'observer que le Conseil andorran de l'audiovisuel, organe consultatif dont les membres étaient nommés par le Parlement et avait pour mission de veiller à ce que les émissions diffusées à la télévision et à la radio soient respectueuses des droits des minorités et ne sont pas discriminatoires, avait été dissout en 2012 : ARA Andorra ([2022, mars 20](#)) .

⁵² Dans son cinquième rapport (§33), l'ECRI a réitéré sa recommandation de créer un organe indépendant chargé de recevoir les plaintes contre tous les types de médias, et d'assurer la surveillance des médias aux fins de repérer tout discours de haine raciste ou discriminatoire. Les autorités ont annoncé en 2020 que, selon elles, le volume de moyens de communication en Andorre ne requiert pas, a priori, la création d'un tel organe indépendant de surveillance : A/HRC/46/11/Add.1, p. 3.

⁵³ [Llei 9/2005, del 21 de febrer, qualificada del Codi penal](#) ; [Llei 9/2005, del 21 de febrer, qualificada del Codi penal](#).

⁵⁴ INT_CERD_STA_AND_34779_E. L'ECRI note que toutes les plaintes pour discrimination sont renvoyées au système de justice pénale, même si elles sont liées à une affaire civile ou administrative (Voir également : CERD/C/SR.2713, p. 7).

⁵⁵ CERD/C/SR.2713, p. 7.

⁵⁶ [BOPA](#).

n° 189), qui est entré en vigueur dans le pays le 1^{er} mars 2017⁵⁷. Cela étant, l'attention de l'ECRI a été portée sur d'importantes contraintes procédurales et techniques dans la conduite des enquêtes portant sur des propos haineux en ligne et la suppression rapide de ces propos. En particulier, selon les informations recueillies dans le cadre de la visite dans le pays, l'obtention rapide des données informatiques pertinentes et l'établissement d'une communication efficace avec les opérateurs de plateformes en ligne font encore défaut.

39. L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts visant à lutter contre les discours de haine en ligne en veillant notamment à ce que le cadre législatif prévoit l'obligation juridique, pour les médias opérant en ligne, de ne pas diffuser de discours de haine interdits par le droit pénal, civil ou administratif, de prendre des dispositions appropriées pour restreindre ou bloquer l'accès à ces discours de haine publiés par des tiers dans leurs sections de commentaires ou les espaces collaboratifs de leurs plateformes, et de soumettre de telles restrictions à un contrôle juridictionnel indépendant, en s'assurant que les autorités compétentes aient les moyens d'agir efficacement dans les faits. Pour ce faire, l'ECRI renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 15 et à la Recommandation CM(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.

B. Violence motivée par la haine

40. Les violences motivées par la haine sont très rares en Andorre. Selon une étude réalisée en 2023, seulement 3,4% de la population andorrane estime qu'il y a des comportements racistes dans leur quartier avec une fréquence assez ou très élevée⁵⁸. Pour ce qui est des données statistiques disponibles, en 2021, l'Andorre a communiqué au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) quatre cas de crime de haine enregistrés par la police, huit cas de ce type en 2020 et un cas de la sorte en 2019⁵⁹.
41. A titre d'illustration, en janvier 2020, un jeune homme gay a été harcelé verbalement et agressé physiquement par deux hommes dans un club de Santa Coloma⁶⁰. En outre, pendant la visite, la délégation de l'ECRI a été informée par des représentants de la société civile de deux autres cas d'agressions verbales et physiques contre les personnes LGBTI qui auraient eu lieu en 2021 et 2022 respectivement.
42. L'article 30.6 du Code pénal, qui porte sur les circonstances aggravantes, dispose qu'un mobile est « discriminatoire » lorsque la prise de décision par rapport à une personne physique est fondée sur « la naissance, la nationalité ou l'absence de nationalité, l'origine raciale ou ethnique, le sexe ou genre féminin, la religion, des convictions ou des opinions philosophiques, politiques ou syndicales, la langue, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité ou expression de genre, ou toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale »⁶¹. Les mobiles définis à l'article 30.6 s'appliquent à toutes les infractions pénales.
43. Cela étant, l'ECRI relève qu'il n'existe toujours pas d'outils permettant de fournir des lignes directrices relatives au traitement des crimes de haine à l'intention des services de police. Or, pendant la visite, la délégation de l'ECRI a appris que les

⁵⁷ [Liste complète - Bureau des Traités \(coe.int\)](#).

⁵⁸ Observatori social d'Andorra (2023b), p.11.

⁵⁹ [Andorra | HCRW \(osce.org\)](#). Toutefois, le BIDDH attire l'attention sur le fait que les cas signalés ne relèvent pas nécessairement du crime de haine tel qu'il est défini par l'OSCE/BIDDH. En outre, sur la base des informations disponibles, le BIDDH observe que les forces de l'ordre n'ont pas enregistré les motivations spécifiques liées aux crimes de haine.

⁶⁰ ILGA-Europe, Annual Review 2021.

⁶¹ [Llei 9/2005, del 21 de febrer, qualificada del Codi penal.](#)

acteurs de la justice pénale avaient de sérieuses difficultés à établir le mobile de haine d'une infraction pénale. Il a notamment été fait part à la délégation d'un besoin de formation à l'intention des personnels de police, des procureurs et des juges quant à l'identification des mobiles racistes et anti-LGBTI. Dans ce contexte, il convient de relever que, en 2016, les magistrats andorrans avaient pu participer à une formation sur les enquêtes et les poursuites en matière de crimes de haine⁶². L'ECRI estime que ce type de formation devrait être organisé de manière régulière et mettre l'accent sur l'identification des motivations de haine.

44. L'ECRI recommande aux autorités de faire en sorte que les motivations racistes et/ou LGBTIphobes soient pleinement prises en compte dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires, et ce dès le début de celles-ci. À cet effet, des formations à l'intention des policiers devraient être mises en place afin que les programmes et standards proposés par les organisations internationales soient utilisés et que des formations à l'intention des magistrats soient développées sur l'application des dispositions pénales pertinentes.
45. L'ECRI constate avec regret qu'il n'existe pas de système officiel permettant de recenser les crimes de haine. L'ECRI observe que deux systèmes informatiques sont utilisés pour gérer les données relatives aux infractions pénales motivées par la haine. Le premier, « Avantius », qui est utilisé par la police et le parquet, ne permet pas d'établir des statistiques. Le second, « Lotus », qui est utilisé par le parquet, ne permet actuellement pas de saisir les motivations de haine visées à l'article 30.6 du Code pénal, ni d'établir des statistiques à partir de ces données⁶³. En outre, l'attention de l'ECRI a été portée sur le manque de fiabilité des systèmes de collecte de données du fait que les personnels responsables n'y introduiraient pas les données correctement. L'ECRI note par ailleurs que le Tribunal de Corts⁶⁴ ne collecte que les données relatives aux condamnations et que ces données ne sont pas publiques⁶⁵.
46. Malgré le fait que les problèmes de collecte de données aient été soulevés de longue date par l'ECRI⁶⁶, aucune avancée réelle n'a été constatée. Au cours de la visite en Andorre, il a été fait part à l'ECRI de la nécessité de disposer d'un système fiable et centralisé de collecte et d'analyse des données statistiques dans de nombreux domaines, notamment en matière de discours de haine et de violences motivées par la haine.
47. L'ECRI recommande vivement aux autorités de mettre en place un système complet de collecte de données ventilées de manière à obtenir une vue d'ensemble intégrée et cohérente du discours de haine et des infractions motivées par la haine de nature raciste et LGBTIphobe signalées à la police, ainsi que des suites données par la justice, et de rendre ces données accessibles au public.
48. Pour ce qui est du soutien aux victimes de violences, l'ECRI salue, en tant que **pratique prometteuse**, les initiatives visant à l'élaboration et la mise en œuvre de lignes directrices à l'intention des professionnels des services compétents et ayant pour objet d'éviter la victimisation secondaire, y compris en matière de crimes de haine⁶⁷.

⁶² [National frameworks to address hate crime in Andorra | HCRW \(osce.org\)](#).

⁶³ Voir également : [National frameworks to address hate crime in Andorra | HCRW \(osce.org\)](#).

⁶⁴ Il s'agit d'un tribunal pénal de première instance.

⁶⁵ Voir également : [National frameworks to address hate crime in Andorra | HCRW \(osce.org\)](#).

⁶⁶ ECRI (2017), §43.

⁶⁷ Ces lignes directrices concernent des groupes en situation de vulnérabilité, tels que les réfugiés et les personnes LGBTI, et visent à ne pas revictimiser ces personnes, notamment dans le cadre de procédures judiciaires.

49. L'ECRI relève en outre avec satisfaction la création de l'Observatoire de l'égalité en 2020⁶⁸. Elle note que, en 2022, le règlement de l'Observatoire a été modifié afin d'améliorer son fonctionnement. L'ECRI comprend que l'Observatoire jouera un rôle important en matière de collecte et d'analyse des données à l'avenir⁶⁹. A cet effet, elle encourage les autorités à rendre l'Observatoire de l'égalité entièrement fonctionnel pour qu'il puisse participer à la collecte et l'analyse des données sur les crimes de haine ainsi que les discriminations raciales, LGBTIphobes et intersectionnelles.

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

A. Migrants

Données

50. En août 2023, la population d'Andorre comptait 84 085 habitants, dont 46,3% étaient des ressortissants andorrans, 24,3% étaient des ressortissants espagnols, 10,3% étaient des ressortissants portugais, et 4,5% étaient des ressortissants français. En outre, une centaine d'autres nationalités correspondent à 14,6% de l'ensemble de la population⁷⁰. En ce qui concerne les insuffisances en matière de données statistiques, l'ECRI renvoie aux parties pertinentes du présent rapport.

Apprentissage de la langue officielle

51. Le Service de la politique linguistique du gouvernement d'Andorre est chargé de promouvoir la langue officielle, le catalan, et de permettre ainsi à la population immigrée de maîtriser la langue du pays⁷¹. L'apprentissage du catalan est d'autant plus important que, comme l'ont fait remarquer divers interlocuteurs de la société civile lors de la visite, les services publics, y compris les services de santé, sont accessibles en langue catalane, ce qui rend leur accès difficile pour les personnes migrantes, notamment les nouveaux arrivants. L'ECRI encourage par conséquent les institutions publiques à rendre les services publics plus accessibles aux personnes ne maîtrisant pas le catalan, y compris par le biais de services d'interprétation et en fournissant des dépliants informatifs dans différentes langues.
52. Dans ce contexte, l'ECRI tient à saluer la mise en place de cours gratuits de langue catalane. Chaque année, une centaine de cours en format présentiel sont fournis avec la participation d'environ 1 100 personnes, ainsi qu'une dizaine de cours à distance concernant environ 400 personnes. L'Andorre dispose également de cinq centres d'auto-apprentissage du catalan qui comptent en moyenne 3 500 utilisateurs chaque année⁷². Par ailleurs, le ministère de la Culture a également mis sur pied un programme (« Volontaires pour la Langue ») permettant à des personnes dont la langue maternelle est le catalan d'aider les personnes étrangères à pratiquer cette langue.

Education

53. Trois systèmes d'enseignement public et gratuit coexistent en Andorre : le système andorran, le système espagnol et le système français. La structure de l'enseignement est définie par l'article 5 de la loi du 3 septembre 1993 relative à l'enseignement. Les systèmes andorran, espagnol et français sont gérés par les ministères chargés de l'éducation au sein des trois gouvernements concernés⁷³.

⁶⁸ [Inici \(observatorisocial.ad\)](https://www.observatorisocial.ad).

⁶⁹ ILGA-Europe, Annual Review 2022.

⁷⁰ [Departament d'Estadística del Govern d'Andorra - Publicació \(estadistica.ad\)](https://www.departamentd'estadistica.govern.ad) ; CERD/C/AND/1-6, p. 2.

⁷¹ [Catalan in Andorra - Inlingua Andorra](https://www.catalan.inlingua.ad) ; [Cursos gratuïts de català \(cultura.ad\)](https://www.cursosgratisde.cultura.ad).

⁷² [Catalan in Andorra - Inlingua Andorra](https://www.catalan.inlingua.ad) ; [Cursos gratuïts de català \(cultura.ad\)](https://www.cursosgratisde.cultura.ad).

⁷³ CERD/C/AND/1-6, p. 3. Les traités et accords bilatéraux avec les gouvernements français, espagnol et portugais font également partie du cadre juridique qui sous-tend le système éducatif. Le français est la principale langue d'enseignement dans le système

On comptait 11 340 élèves au cours de l'année scolaire 2022-2023, dont 41% étaient inscrits dans le système éducatif andorran, 26% dans le système éducatif espagnol, 31% dans le système éducatif français (auxquels s'ajoutent 2% dans le système éducatif privé britannique).

54. L'enseignement est obligatoire de six à 16 ans. Le taux de scolarisation est estimé à 100%⁷⁴. En outre, plus de 90% des enfants âgés de deux ans et demi à six ans sont scolarisés⁷⁵.
55. L'ECRI relève avec intérêt que les familles, y compris les familles migrantes nouvellement arrivées, sont libres d'inscrire leurs enfants dans l'un des trois systèmes. Les enfants sont censés rester dans le système choisi jusqu'à la fin de l'année scolaire, après quoi ils peuvent passer à un autre système. Des cours de langue sont dispensés pour permettre aux enfants migrants d'acquérir la maîtrise du catalan, ainsi que du français et de l'espagnol.

Emploi

56. Selon la loi sur les quotas d'immigration, le gouvernement décide et établit des quotas pour délivrer les permis de travail, en tenant compte des offres d'emploi disponibles, en consultation avec les syndicats et les associations professionnelles. Il existe deux types de quotas, un quota en lien avec la saison hivernale (tourisme et les sports de montagne) et un autre lié aux autres saisons. Chaque personne souhaitant travailler en Andorre doit obtenir une autorisation de travail pour pouvoir exercer une activité professionnelle salariée en Andorre et ainsi obtenir un titre de résidence⁷⁶.
57. L'ECRI relève toutefois avec préoccupation que des pratiques abusives d'entreprises du secteur du bâtiment et travaux publics auraient concerné un certain nombre de travailleurs migrants ayant le statut de « travailleurs détachés » en provenance du Pérou et d'autres pays d'Amérique latine⁷⁷. De telles pratiques ont été unanimement condamnées par les différents interlocuteurs rencontrés pendant la visite en Andorre, lesquels ont fait état des conditions de travail dégradées.
58. Il ressort également des informations portées à l'attention de l'ECRI que les femmes migrantes employées dans le cadre de travaux domestiques et les travailleuses et travailleurs saisonniers peuvent être particulièrement exposés aux risques d'exploitation⁷⁸, du fait que ces personnes, d'après les informations recueillies par la délégation lors de sa visite, sont peu informées de leurs droits en matière de droit du travail ou qu'elles n'osent pas s'adresser aux services d'inspection du travail en cas de violations de leurs droits. Dans ce contexte, l'ECRI salue la création par la loi n° 6/2022 de l'Institut andorran des femmes, qui a débuté ses activités en janvier 2023⁷⁹ et apporte son soutien aux femmes migrantes, et invite les autorités à faire en sorte que les travailleurs migrants, notamment les femmes étrangères employées dans le cadre de travaux domestiques et les travailleurs saisonniers étrangers, soient mieux informés de leurs droits.

français, bien que le catalan soit également enseigné. L'espagnol et le catalan sont utilisés dans le système espagnol, et les trois langues sont utilisées dans le système andorran. L'histoire andorrane est enseignée dans toutes les écoles. (Voir également : CERD/C/SR.2713, pp. 7-8.)

⁷⁴ CERD/C/AND/1-6, p. 3.

⁷⁵ CRC/C/AND/3-5, p. 24.

⁷⁶ [Qu'est-ce que les quotas d'immigration en Andorre - Setup Andorra](#).

⁷⁷ En janvier 2023, un homme d'affaires a été poursuivi pour mauvais traitements en raison des conditions d'hébergement de travailleurs péruviens : Diari d'Andorra ([2023, janvier 30](#)). En août 2023, trois autres plaintes étaient en cours d'examen : Altaveu ([2023, août 11](#)) ; Bondia ([2023, août 30](#)). En outre, l'Association des Péruviens a affirmé qu'il y avait encore une quarantaine de cas d'abus relatifs au droit du travail : Poble Andorra ([2023, octobre 18](#)).

⁷⁸ A/HRC/WG.6/36/AND/2, pp. 7-8 ; A/HRC/46/11/Add.1, pp. 4-5. Voir également : GRETA ([2024](#)), p. 9 ; GREVIO ([2020](#)), p. 16 ; GRETA ([2019](#)), p. 12.

⁷⁹ Govern d'Andorra ([2023, janvier 25](#)).

59. Plus généralement, l'ECRI a pris bonne note que des mesures ont été prises à la fin de l'année 2022 afin de faire en sorte que le droit du travail andorran s'applique de manière uniforme à l'ensemble des personnes travaillant dans la Principauté, quel que soit leur provenance et leur statut⁸⁰. L'ECRI relève également avec satisfaction que la capacité des services d'inspection du travail devrait être renforcée⁸¹.
60. L'ECRI recommande aux autorités de soutenir pleinement les services d'inspection du travail dans leurs missions en leur donnant les ressources suffisantes pour œuvrer efficacement à l'élimination et à la prévention de toute forme de racisme et de discrimination raciale dans le monde du travail, notamment dans les secteurs liés au tourisme et au bâtiment et travaux publics. Ce faisant, il convient de prendre dûment en compte sa Recommandation de politique générale n° 14 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail.

Logement

61. L'ECRI relève que la crise générale du logement en principauté d'Andorre affecte de manière très négative l'égalité d'accès au logement des personnes étrangères en situation de vulnérabilité⁸². Dans ce contexte, l'ECRI s'interroge sur la condition de « résidence de cinq ans » exigée pour accéder aux logements sociaux⁸³ et encourage les autorités à revoir cette condition en vue de permettre un accès équitable à toutes et à tous, y compris aux travailleurs étrangers.
62. L'ECRI comprend que la question du logement figure parmi les priorités du gouvernement. A cet égard, elle note avec intérêt un certain nombre d'initiatives et de projets à court ou moyen terme. Par exemple, l'Institut national de logement, organisme indépendant créé en juin 2021 et fonctionnel depuis novembre 2021⁸⁴, est chargé des logements « protégés » pour les personnes en difficulté et des logements à prix modéré. On dénombre un ensemble de 22 logements à but social, dont deux destinés aux situations d'urgence gérés par le ministère, et 20 autres gérés par l'Institut dans le cadre du Programme « *Housing First* ». Par ailleurs, le gouvernement a l'intention de créer 300 unités de logement supplémentaires à prix modéré d'ici à la fin de l'année 2024. Enfin, la Commission nationale du logement permet aux instances gouvernementales, aux communes, à l'Ombudsman et à l'Institut national du logement, ainsi que des entités privées impliquées dans le domaine du logement, d'échanger et de rechercher des solutions.
63. L'ECRI estime que ces actions gagneraient à être davantage mises en exergue dans la communication du gouvernement. Cette dernière a été perçue comme particulièrement maladroite en juillet 2023, à la suite de propos qui auraient été extraits d'une déclaration du chef du gouvernement selon lesquels « les nouveaux travailleurs étrangers devraient s'installer dans les zones frontalières »⁸⁵.
64. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre avec la plus grande détermination les efforts déployés pour créer des logements sociaux et des logements à prix modéré et de multiplier les initiatives visant à soutenir les personnes étrangères en situation de vulnérabilité face à la crise du logement.

⁸⁰ Voir également : CoE, GRETA (2024), pp. 25 ; 36-37.

⁸¹ Altaveu (2024, janvier 31).

⁸² Raonador del ciutadà (2023, janvier 16). D'après l'Ombudsman, le logement continue d'être le principal motif de consultation des personnes qui s'adressent à l'institution.

⁸³ Govern d'Andorra (2022, juin 28).

⁸⁴ Le Bureau du logement était un service gouvernemental créé en 2020, qui était l'embryon de l'Institut national de logement. Il a été fusionné avec l'Institut national de logement en mars 2023.

⁸⁵ Diari d'Andorra (2023, juillet 27 ; 2023, juillet 31).

Participation à la vie publique

65. Au cours de la visite en Andorre, la délégation de l'ECRI a pris bonne note du profond désir exprimé par divers représentants des communautés qui composent la population étrangère du pays (qui, pour rappel, constitue la majorité de la population du pays) de participer activement à la vie publique, notamment en bénéficiant du droit de vote au niveau local après un certain nombre d'années de résidence. Il est également ressorti de la visite un certain esprit d'ouverture en la matière de la part de différents acteurs politiques. Par ailleurs, l'ECRI observe que l'opinion publique semble être favorable à cette question : selon une étude réalisée en 2023, la majorité de la population serait favorable, à hauteur de 78%, au droit de vote des immigrants aux élections communales⁸⁶.
66. L'ECRI recommande aux autorités, à titre prioritaire, de conférer aux non-ressortissants résidant en Andorre le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, conformément aux principes figurant dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local⁸⁷.

Naturalisation

67. Dans le cadre de la visite, la possibilité d'obtenir la nationalité andorrane a souvent été considérée comme l'élément ultime d'une intégration réussie dans la vie sociale dans le pays. Or, l'ECRI constate qu'aucune mesure récente n'a été prise afin de faciliter l'obtention de la nationalité andorrane, ni en raccourcissant la durée requise pour faire une demande ordinaire de naturalisation⁸⁸, ni en accordant la possibilité d'avoir la double nationalité⁸⁹. L'ECRI encourage les autorités à réexaminer les possibilités de rendre un meilleur accès à la citoyenneté dans des conditions raisonnables.

B. Personnes déplacées du fait de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

68. L'ECRI note avec intérêt que le gouvernement andorran a accueilli 285 personnes déplacées en provenance d'Ukraine, selon le quota qu'il a fixé⁹⁰. Pendant la visite, la délégation de l'ECRI a appris qu'une centaine de personnes déplacées venant d'Ukraine avait quitté le pays.
69. Les personnes venant d'Ukraine après février 2022 ont pu bénéficier de cours de catalan. En février 2023, sur le nombre total de personnes déplacées, 64 personnes ont obtenu des permis de séjour et de travail parce qu'elles avaient trouvé un emploi. Environ 70 enfants ukrainiens étaient scolarisés. En termes d'aide, le ministère des Affaires sociales a couvert les besoins élémentaires de plus d'une centaine de familles et a également fourni des cartes prépayées pour les achats de la vie quotidienne, les transports et la téléphonie⁹¹. En outre, l'ECRI note avec satisfaction que les personnes déplacées venant d'Ukraine bénéficient d'une couverture médicale complète et gratuite⁹².

⁸⁶ Observatori social d'Andorra (2023b), p. 27.

⁸⁷ CoE, STE 144, Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

⁸⁸ Dans son cinquième rapport (§53), l'ECRI a réitéré sa recommandation visant à modifier la loi sur la nationalité en réduisant à 10 ans la durée de résidence requise pour obtenir la nationalité andorrane conformément à l'article 6 de la Convention européenne sur la nationalité. Voir également : Conseil de l'Europe, STE 166, Convention sur la Nationalité, 6.XI.1997.

⁸⁹ Dans son cinquième rapport (§56), l'ECRI a à nouveau recommandé aux autorités andorranes d'examiner des moyens d'introduire dans la législation nationale la possibilité d'avoir la double nationalité.

⁹⁰ En février 2023, l'Andorre avait en outre accueilli 24 réfugiés ukrainiens de plus qui étaient inscrits sur liste d'attente, avec une autorisation initiale de trois mois en tant que touristes. Diari d'Andorra ([2022, février 22](#)) ; La Ciutat ([2022, février 22](#)).

⁹¹ Diari d'Andorra ([2022, février 22](#)) ; La Ciutat ([2022, février 22](#)) ; Andorra Diffusio ([2022, juin 20](#)).

⁹² ARA Andorra ([2022, mars 12](#)).

70. Concernant les problèmes d'hébergement⁹³, l'ECRI a été informée qu'en septembre 2023, les personnes déplacées venant d'Ukraine présentes dans le pays avaient déjà toutes été réinstallées, soit dans des appartements, soit dans des hôtels ou appart-hôtels. L'ECRI comprend toutefois que les mesures mises en place par le gouvernement étaient en vigueur jusqu'en 2024⁹⁴. Dans le contexte actuel de la crise du logement dans le pays, elle encourage les autorités à poursuivre et consolider les mesures prises pour l'hébergement en Andorre des personnes déplacées à la suite de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

C. Minorités religieuses

71. Il n'existe pas de données officielles sur l'appartenance à des communautés religieuses en Andorre. D'après de récentes estimations, il y aurait environ 2 000 musulmans et une communauté juive d'environ 100 membres⁹⁵.

72. L'ECRI note avec intérêt qu'un Groupe de dialogue interreligieux a été mis en place. Celui-ci inclut divers groupes religieux présents dans le pays. Ce Groupe sert de plateforme visant à faciliter la bonne communication et la compréhension mutuelle. Aux yeux de l'ECRI, il s'agit là d'**une bonne pratique**.

73. L'ECRI constate que les communautés religieuses, à l'exception notable de la communauté catholique⁹⁶, n'ont pas d'existence juridique en tant que telles en Andorre. Celles-ci doivent s'enregistrer en tant qu'associations afin de, par exemple, construire un lieu de culte ou demander le soutien financier du gouvernement en vue de soutenir ses activités communautaires. L'ECRI encourage les autorités de revoir la législation, la réglementation et la pratique administrative en veillant à ce qu'il n'y ait aucune différence de traitement injustifiée.

74. Pour ce qui est des minorités musulmanes, l'ECRI a appris que deux salles étaient louées à des fins culturelles à Andorre-la-Vieille et à Escaldes-Engordany, ce qui constitue une évolution positive. Cela étant, l'ECRI encourage les autorités à faire en sorte que les communautés musulmanes disposent de salles de prière adaptées.

75. S'agissant de la création d'un cimetière multiconfessionnel⁹⁷, il ressort des informations recueillies lors de la visite qu'il s'agit toujours d'une question majeure pour les personnes de confession musulmane en particulier étant donné que leur foi nécessite de mettre leurs morts directement en terre, ce qui n'est toujours pas possible pour le moment. L'ECRI relève avec intérêt qu'un terrain a finalement été identifié et qu'un cimetière multiconfessionnel pourrait être aménagé en 2024⁹⁸.

76. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et mener à terme leurs efforts visant à trouver une solution pour permettre aux communautés religieuses minoritaires d'avoir un cimetière dans lequel elles pourraient inhumer leurs morts conformément à leurs convictions religieuses et à leurs coutumes.

77. Enfin, l'ECRI a pris acte du cas d'une jeune fille qui avait porté le foulard à l'école française de la principauté d'Andorre. Cette affaire avait suscité de vives émotions

⁹³ Poble Andorra ([2023, février 25](#)) ; Diari d'Andorra ([2023, avril 16](#)) ; Altaveu ([2023, août 10](#)).

⁹⁴ Radio SER ([2023, septembre 11](#)).

⁹⁵ Voir : United States Department of State (2022).

⁹⁶ Depuis 1993, la Principauté d'Andorre n'a plus de religion officielle, mais a une « religion favorisée », selon les termes de l'article 11 § 3 de la Constitution, qui « garantit à l'Église catholique le maintien de ses relations de collaboration particulière avec l'État, conformément à la tradition andorrane ».

⁹⁷ Dans son quatrième rapport (§101), l'ECRI a recommandé de trouver une solution pour permettre aux communautés religieuses minoritaires d'avoir un cimetière dans lequel elles pourraient inhumer leurs morts conformément à leurs convictions religieuses et à leurs coutumes.

⁹⁸ RPG no. 5 (révisée) de l'ECRI recommande dans son paragraphe 42 « de supprimer les obstacles juridiques ou administratifs discriminatoires à la construction de lieux de culte adaptés aux pratiques de l'islam et à ses rites funéraires. »

et conduit le gouvernement à modifier le règlement des écoles publiques sur le port de signes religieux ostensibles⁹⁹. L'ECRI note que les autorités ont permis à la jeune fille de poursuivre sa scolarité par le biais d'une éducation à distance prise en charge par les autorités, ce qui a été considéré comme une issue acceptable par la famille de la jeune fille¹⁰⁰. Toutefois, cela pourrait faire obstacle à son inclusion en milieu scolaire. A cet égard, l'ECRI attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 5 (révisée) sur la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les personnes musulmanes, notamment sur ses recommandations 17, 22 et 43¹⁰¹.

IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE

Législation et politiques en matière d'égalité de traitement

78. L'ECRI relève avec grande satisfaction que des actions fortes ont été menées ces dernières années au niveau législatif et au niveau politique dans le domaine de l'égalité. Selon la nouvelle stratégie gouvernementale en matière de promotion de l'égalité, le Département des politiques d'égalité, qui a été créé en 2015 et est opérationnel depuis 2016, est chargé de développer et promouvoir des actions et programmes transversaux au profit des groupes relevant du mandat de l'ECRI, y compris les ressortissants étrangers¹⁰².
79. Le Département des politiques d'égalité a notamment élaboré un Livre blanc ayant trait aux questions d'égalité de traitement, adopté en 2018, en collaboration avec l'Institut d'Études andorranes, le Parlement et la société civile, qui avait pour objet de présenter un état des lieux sur ces questions¹⁰³. Les conclusions de cet exercice ont permis, entre autres, l'élaboration de la Loi no. 13/2019 du 15 février 2019 sur l'égalité de traitement et la non-discrimination, qui est entrée en vigueur en mars de la même année. L'ECRI se félicite de l'adoption de cette loi, et ce à la lumière de la recommandation qu'elle avait formulée dans son rapport précédent¹⁰⁴. Cela étant, l'ECRI estime qu'il conviendrait d'assurer une mise en œuvre de la loi impliquant activement l'ensemble des acteurs concernés. Elle est par conséquent d'avis que le développement d'un programme spécifique d'actions de prévention et de lutte contre le racisme et l'intolérance permettant d'adopter une approche plus transversale en matière d'égalité devrait être engagé, avec la participation de toutes les parties prenantes concernées.
80. L'ECRI recommande aux autorités, à titre prioritaire, d'adopter un programme national d'actions contre le racisme et la LGBTIphobie, en impliquant tous les ministères, le *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman) et la société civile, et de mettre en place un groupe de travail visant à sa mise en œuvre effective.

⁹⁹ Ouest France ([2022, février 17](#)) ; Altaveu ([2022, avril 23](#)).

¹⁰⁰ ARA Andorra ([2022, juillet 28](#)) ; Altaveu ([2022, septembre 24](#)).

¹⁰¹ Voir la [RPG no. 5 \(révisée\) de l'ECRI](#), pp. 25-26 ; 29.

¹⁰² Le département remplace la Commission pour l'égalité créée précédemment. Voir également : INT_CERD_STA_AND_34779_E.

¹⁰³ INT_CERD_STA_AND_34779_E.

¹⁰⁴ Dans son cinquième rapport (§17), l'ECRI a vivement recommandé aux autorités andorranes de finaliser le projet de loi prévoyant une législation spécifique complète en matière civile et administrative contre la discrimination directe et indirecte, en tenant compte de la RPG n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, et d'adopter la loi dès que possible.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de l'Andorre une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- (§ 66) L'ECRI recommande aux autorités de conférer aux non-ressortissants résidant en Andorre le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, conformément aux principes figurant dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
- (§ 80) L'ECRI recommande aux autorités d'adopter un programme national d'actions contre le racisme et la LGBTIphobie, en impliquant tous les ministères, le *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman) et la société civile, et de mettre en place un groupe de travail visant à sa mise en œuvre effective.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§6) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer le statut et les compétences du *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman), à la lumière de sa Recommandation de politique générale n° 2 (révisée) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national et de l'Avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe publié le 24 octobre 2022, et de veiller à ce que l'institution bénéficie des moyens budgétaires et humains nécessaires au plein exercice de ses fonctions.
2. (§26) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer la législation sur la reconnaissance juridique du genre, à la lumière des normes internationales en la matière, notamment en optant pour une procédure administrative rapide, transparente et accessible.
3. (§35) L'ECRI recommande aux autorités de constituer un groupe de travail interinstitutionnel chargé d'élaborer un cadre réglementaire visant à lutter efficacement contre les discours de haine racistes et LGBTIphobes, y compris en ligne. Ce groupe devrait associer les autorités compétentes, le *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman), des acteurs de la société civile et des professionnels des médias. Ce cadre devrait s'appuyer sur la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.
4. (§39) L'ECRI recommande aux autorités d'intensifier leurs efforts visant à lutter contre les discours de haine en ligne en veillant notamment à ce que le cadre législatif prévoie l'obligation juridique, pour les médias opérant en ligne, de ne pas diffuser de discours de haine interdits par le droit pénal, civil ou administratif, de prendre des dispositions appropriées pour restreindre ou bloquer l'accès à ces discours de haine publiés par des tiers dans leurs sections de commentaires ou les espaces collaboratifs de leurs plateformes, et de soumettre de telles restrictions à un contrôle juridictionnel indépendant, en s'assurant que les autorités compétentes aient les moyens d'agir efficacement dans les faits. Pour ce faire, l'ECRI renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 15 et à la Recommandation CM(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.
5. (§44) L'ECRI recommande aux autorités de faire en sorte que les motivations racistes et/ou LGBTIphobes soient pleinement prises en compte dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires, et ce dès le début de celles-ci. A cet effet, des formations à l'intention des policiers devraient être mises en place afin que les programmes et standards proposés par les organisations internationales soient utilisés et que des formations à l'intention des magistrats soient développées sur l'application des dispositions pénales pertinentes.
6. (§47) L'ECRI recommande vivement aux autorités de mettre en place un système complet de collecte de données ventilées de manière à obtenir une vue d'ensemble intégrée et cohérente du discours de haine et des infractions motivées par la haine de nature raciste et LGBTIphobe signalées à la police, ainsi que des suites données par la justice, et de rendre ces données accessibles au public.
7. (§60) L'ECRI recommande aux autorités de soutenir pleinement les services d'inspection du travail dans leurs missions en leur donnant les ressources suffisantes pour œuvrer efficacement à l'élimination et à la prévention de toute forme de racisme et de discrimination raciale dans le monde du travail, notamment dans les secteurs liés au tourisme et au bâtiment et travaux publics. Ce faisant, il convient de prendre dûment en compte sa Recommandation de politique générale n° 14 de

l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail.

8. (§64) L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre avec la plus grande détermination les efforts déployés pour créer des logements sociaux et des logements à prix modéré et de multiplier les initiatives visant à soutenir les personnes étrangères en situation de vulnérabilité face à la crise du logement.
9. (§66) L'ECRI recommande aux autorités, à titre prioritaire, de conférer aux non-ressortissants résidant en Andorre le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, conformément aux principes figurant dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
10. (§76) L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et mener à terme leurs efforts visant à trouver une solution pour permettre aux communautés religieuses minoritaires d'avoir un cimetière dans lequel elles pourraient inhumer leurs morts conformément à leurs convictions religieuses et à leurs coutumes.
11. (§80) L'ECRI recommande aux autorités, à titre prioritaire, d'adopter un programme national d'actions contre le racisme et la LGBTIphobie, en impliquant tous les ministères, le *Raonador del Ciutadà* (Ombudsman) et la société civile, et de mettre en place un groupe de travail visant à sa mise en œuvre effective.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Andorre: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2020), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Andorre, CRI(2020)4.
2. ECRI (2017), Cinquième rapport sur l'Andorre, CRI(2017)1.
3. ECRI (2015), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Andorre, CRI(2015)21.
4. ECRI (2012), Quatrième rapport sur l'Andorre, CRI(2012)24.
5. ECRI (2008), Troisième rapport sur l'Andorre, CRI(2008)1.
6. ECRI (2003), Deuxième rapport sur l'Andorre, CRI (2003)2.
7. ECRI (1999), Premier rapport sur l'Andorre, CRI (99) 29.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
10. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#) : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2022)06..
13. ECRI (2000c), [Recommandation de politique générale n° 6](#) : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017..
15. ECRI (2004a), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#): La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#) : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
21. ECRI (2012), [Recommandation de politique générale n° 14](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n°15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n°16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2022), [Glossaire de l'ECRI](#).
25. ECRI (2023), [Recommandation de politique générale n°17](#) : Prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI.

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

26. All Pyrenees (2017, septembre 21), Andorra approved the ratification of the UNESCO Convention against Discrimination in Education.

27. Altaveu (2024, janvier 31), Interior durà a terme canvis a la Llei d'Immigració per evitar els casos d'abusos a la construcció.
28. Altaveu (2023, août 11), L'Associació de residents peruans estudia dur a la Justícia els abusos a compatriotes subcontractats.
29. Altaveu (2023, août 10), Govern té dues o tres alternatives per als 60 refugiats ucraïnesos que viuen a Canillo.
30. Altaveu (2023, juin 21), Completat el primer procés de canvi de nom i gènere d'una persona transsexual a Andorra.
31. Altaveu (2023, janvier 31), Sense custòdia en el 'serial del vel'.
32. Altaveu (2023, janvier 10), Toutes les unions civiles conclues jusqu'à présent deviendront des mariages.
33. Altaveu (2022, septembre 24), La 'nena del vel' fa classes a casa millor resoltes i el germà acudeix a l'escola amb normalitat.
34. Altaveu (2022, avril 23), Entra en vigor la 'llei del vel' just per impedir que dilluns la nena afectada pugui acudir a classe.
35. Andorra Difusio (2022, juin 28), Diversand alerta de la por del col·lectiu LGTBIQ+ a denunciar discriminacions.
36. Andorra Diffusio (2022, juin 20), Els refugiats ucraïnesos s'adapten al país mentre s'intenten solucionar els problemes d'allotjament i cobrament de nòmines.
37. Andorra Telecom (2020, novembre 23), L'aplicació B-resol, a sis centres educatius.
38. ARA Andorra (2022, juillet 28), La nena del vel farà classe telemàticament el curs vinent i ho pagarà l'Estat.
39. ARA Andorra (2022, juillet 21), Green light to change name and gender for transsexual people.
40. ARA Andorra (2022, mars 20), DA decideix eliminar la figura del Consell Andorrà de l'Audiovisual.
41. ARA Andorra (2022, mars 12), Accés garantit a la vacunació infantil i contra la Covid-19 per als refugiats ucraïnesos.
42. Bondia (2023, août 30), Tres sancions "rellevants" a empreses constructores per incomplir la normativa amb treballadors peruan.
43. Bondia (2021, mars 29), El Govern i Diversand llencen un conte infantil per donar visibilitat al col·lectiu trans.
44. Bondia (2020, novembre 23), L'escola andorrana de Santa Coloma se suma a l'ús de l'aplicació B-resol.
45. Conseil de l'Europe (CoE), STE 64, Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine : Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine (« Convention d'Oviedo »).
46. CoE, STE 144, Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
47. CoE, Assemblée parlementaire (2017), Recommandation 2116(2017), Promouvoir les droits humains et éliminer les discriminations à l'égard des personnes intersexes.
48. CoE, Assemblée parlementaire (2015), La discrimination à l'encontre des personnes transgenres en Europe - Résolution 2048(2015).
49. CoE, Comité des Ministres (2022), la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.
50. CoE, Comité européen des droits sociaux (2019), Conclusions 2019 -Andorre.
51. CoE, Commissaire aux droits de l'homme (2015), Droits de l'homme et personnes intersexuées - Document thématique.
52. CoE, Commissaire aux droits de l'homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2ème édition.
53. CoE, Commissaire aux droits de l'homme (2009), Droits de l'homme et identité de genre, CommDH/IssuePaper(2009)2.
54. CoE, Commission de Venise (2022), Andorre - Avis sur la loi sur la création et le fonctionnement du Médiateur, adopté par la Commission de Venise à sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022), CDL-AD(2022)033-f.
55. CoE, GRETA (2024), Report on Andorra.
56. CoE, GRETA (2019), Report on Andorra.
57. CoE, GREVIO (2020), Baseline report on Andorra.
58. Diari d'Andorra (2023, juillet 31), Espot assegura que s'han "tergiversat" les paraules i que no es vol fer fora a ningú.
59. Diari d'Andorra (2023, juillet 27), Espot recalca que els nous empleats hauran d'anar a les zones frontereres.

60. Diari d'Andorra (2023, avril 16), Uns 50 refugiats ucraïnesos continuaran en un hotel del Tarter.
61. Diari d'Andorra (2023, janvier 30), Peruans amb residència falsa a la Massana.
62. Diari d'Andorra (2022, février 22), Andorra acull 309 refugiats ucraïnesos.
63. Diari d'Andorra (2019, octobre 23), I Govern tanca a l'ONU tota opció a la despenalització de l'avortament.
64. Govern d'Andorra (2023, janvier 25), S'aprova el Reglament de l'Institut Andorrà de les Dones.
65. Govern d'Andorra (2022), Plan national pour l'enfance et l'adolescence.
66. Govern d'Andorra (2022, juin 28), Es presenta el Reglament dels requisits d'accés i el procediment d'adjudicació dels habitatges de protecció pública.
67. IGLYO (2022), LGBTQI-Inclusive-Education-Report-2022.
68. ILGA-Europe (2023), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People covering the period of January to December 2022.
69. ILGA-Europe (2022), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People covering the period of January to December 2021.
70. ILGA-Europe (2021), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People covering the period of January to December 2020.
71. ILGA-Europe (2020), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People covering the period of January to December 2019.
72. La Ciutat (2022, février 22), La quota de refugiats ucraïnesos a Andorra es troba al 100%.
73. Nations Unies (ONU), Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) (2023), Réponses de l'Andorre à la liste des points à traiter en relation avec ses troisième, quatrième et cinquième rapports périodiques combinés, CRC/C/AND/RQ/3-5.
74. Nations Unies, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (2019), Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Andorre, CEDAW/C/AND/CO/4.
75. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2018), Rapport valant rapport initial et deuxième à sixième rapports périodiques soumis par l'Andorre, CERD/C/AND/1-6.
76. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme (2020a), Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Andorre, A/HRC/46/11.
77. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme (2020b), Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Andorre - additif, A/HRC/46/11/Add.1.
78. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme (2020c), Compilation concernant Andorre A/HRC/WG.6/36/AND/2.
79. Observatori social d'Andorra (2023a), Observatori LGTBI+.
80. Observatori social d'Andorra (2023b), La perception de l'immigration en Andorre - Collecte de données.
81. Ouest France (2022, février 17), La justice d'Andorre se prononce contre l'interdiction du voile à l'école.
82. PinkNews (2023, septembre 12), Andorra's prime minister, Xavier Espot Zamora, comes out as gay: 'I never hid it'.
83. Poble Andorra (2023, octobre 18), L'Associació de Peruans a Andorra afirma haver-hi una quarantena de casos d'abús laboral.
84. Poble Andorra (2023, juillet 10), Plaintes du secteur LGTBIQ+ concernant le retard dans le changement de nom et de genre des personnes trans.
85. Poble Andorra (2023, février 25), Refugiats ucraïnesos avisen que els preus a Andorra faran que no es puguin pagar un pis encara que treballin.
86. Raonador del ciutadà (2023, janvier 16), Presentació Informe 2021.
87. Radio SER (2023, septembre 11), Els refugiats ucraïnesos al país ja estan tots reubicats fins a finals d'any i part del vinent.
88. Transgender Europe (TGEU) (2022, juillet 25), Andorra Adopts First Gender Recognition Law.
89. United States Department of State (2022), Andorra International Religious Freedom Report for 2021.
90. Villagrasa Alcaide, Carlos (Professor) (pas de date), Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity, Legal Report: Andorra.

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Andorre.

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de l'Andorre sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 10 avril 2024, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

Concernant la recommandation numéro 7 (paragraphe 60 du texte du rapport), le ministère de l'Emploi et du Travail propose les commentaires suivants :

Pour l'année 2024, le Gouvernement a doté le Servei d'Inspection du Travail de deux postes d'inspecteurs du travail supplémentaires, en augmentant de 7 à 9 personnes, afin de soutenir ce service dans ses différentes missions.

Par ailleurs, un total de treize inspections inopinées ont été réalisées et une plainte a été reçue en 2023 concernant un groupe de travailleurs migrants qui exerçaient leur activité professionnelle en Andorre, dans le secteur de la construction, sous la modalité d'autorisation de "travailleurs détachés" ou de séjour et de travail, en provenance du Pérou. Ces inspections et plainte ont donné lieu à l'ouverture de huit procès verbaux qui ont touché quatre entreprises différentes avec des sanctions pour un total de près de 134.000 euros.

Le gouvernement d'Andorre, déterminé à éradiquer ce type de pratique, outre l'imposition de sanctions prévues par la loi andorrane pour les entreprises qui ne respectent pas la réglementation du travail, et afin d'introduire certaines limitations pour éviter des dérives pouvant conduire à abus qui affectent les travailleurs, dans le cadre du projet de loi pour la croissance durable et le droit au logement récemment soumis à la procédure parlementaire, il est proposé d'éliminer la figure du "travailleur détaché" par les entreprises de pays extracommunautaires.

En outre, afin d'informer les travailleuses et les travailleurs de leurs droits, un dépliant a été élaboré en catalan, français et espagnol, disponible en format papier et digital, et qui a été également transmis aux autorités du Pérou et de l'Argentine, pays concernés par la problématique des "travailleurs détachés", et également pays d'où proviennent la grande majorité des travailleuses et travailleurs saisonniers en Andorre.

Secrétariat de l'ECRI

Direction générale de la Démocratie et de la dignité humaine
Conseil de l'Europe

Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62

E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.

European Commission
against Racism and Intolerance


Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE