

*Veillez noter que ce document est un extrait du 3e rapport annuel
du Commissaire aux Droits de l'Homme (CommDH(2003)7)*

RAPPORT SUR LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME APRES SA VISITE EN PRINCIPAUTE D'ANDORRE DU 10 AU 12 JANVIER 2001

Le Commissaire aux droits de l'homme s'est rendu en Principauté d'Andorre du 10 au 12 janvier 2001 à l'invitation du gouvernement andorran. Dans son rapport sur cette visite, publié le 21 mars 2001¹, le Commissaire a identifié un certain nombre de problèmes spécifiques concernant la législation en matière de droits de l'homme et son application en Andorre. Le présent rapport a pour objectif d'évaluer les changements intervenus à la suite des conclusions et des commentaires du Commissaire. Le Commissaire tient à réaffirmer sa reconnaissance aux autorités andorranes pour leur pleine coopération lors de sa visite initiale ainsi que pendant la préparation du présent rapport, qui repose sur les observations formulées par le ministère andorran des Affaires étrangères, en coopération avec les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Santé ainsi que sur les informations fournies par la société civile andorrane.

1. LES DROITS DES ETRANGERS

En Andorre, la population (qui s'élève approximativement à 70 000 habitants) est toujours composée d'environ deux tiers d'étrangers.

a. Droits électoraux

Le droit de vote est subordonné à la possession de la nationalité andorrane qui peut être acquise par les étrangers après une période de résidence de 25 ans sans interruption dans la Principauté et après le passage réussi d'un examen devant une commission de la nationalité. Du reste, la nationalité andorrane est acquise par naissance dans la Principauté ou par mariage avec un ressortissant andorran ; même si les résidents étrangers enregistrés ont le droit de voter aux élections municipales dans de nombreux pays européens, ce n'est pas encore le cas en Andorre.

b. Droits économiques

Les restrictions strictes appliquées à l'activité commerciale des étrangers en Andorre restent en vigueur. Pour qu'une entreprise privée puisse être créée, les deux tiers de son capital doivent être andorrans, c'est-à-dire appartenir à des personnes physiques ou morales de nationalité andorrane ou à des personnes physiques étrangères ayant résidé en Andorre pendant 20 ans au moins. Les personnes assurant des fonctions représentatives dans les entreprises, telles que le président ou les directeurs généraux, doivent également avoir la nationalité andorrane ou résider en Andorre depuis 20 ans.

¹ CommDH(2001)1

En vertu d'une Convention tripartite signée par l'Andorre, la France et l'Espagne le 4 décembre 2000, la période de résidence requise pour que les ressortissants espagnols et français puissent exercer ces droits devrait être ramenée à 10 au moment de l'entrée en vigueur de la Convention, à savoir le 1^{er} juillet 2003. Rien n'indique toutefois que cette longue période sera réduite plus généralement pour tous les étrangers.

c. La situation des immigrés clandestins en attente d'un permis de travail

Cette situation avait particulièrement préoccupé le Commissaire durant sa visite initiale. Au moment de sa visite, la demande de main d'œuvre étrangère en Andorre était supérieure aux quotas officiels de permis de travail octroyés aux étrangers si bien que 4 000 étrangers environ étaient en possession d'un document connu sous le nom de "carte rose", délivré aux étrangers qui ont déposé une demande de permis de travail mais qui ne l'ont pas encore obtenu. La situation de ces étrangers devait être régularisée par une nouvelle loi sur l'immigration adoptée par le Parlement en décembre 2000. Cette loi est finalement entrée en vigueur en septembre 2002 et les autorités andorranes ont, au cours des six derniers mois, régularisé la situation de tous les titulaires de "cartes roses".

2. DROIT D'ETRE ASSISTE PAR UN AVOCAT DES LE DEBUT DE LA GARDE A VUE

Durant sa visite, le Commissaire a soulevé des problèmes qui avaient déjà été soulignés par le CPT² en ce qui concerne le droit d'être assisté par un avocat dès le début de la garde à vue. Les dispositions pertinentes du Code de procédure pénale qui prévoient le droit d'être assisté par un avocat après une période préliminaire de 24 heures restent en vigueur.

3. CONDITIONS DE DETENTION

L'Andorre compte actuellement deux établissements pénitentiaires : Casa de la Vall et la Comella. Le Commissaire s'était montré particulièrement préoccupé par les conditions de détention dans le premier établissement pénitentiaire et avait demandé sa fermeture dans les plus brefs délais. Au moment de la visite du Commissaire, des plans avaient déjà été établis et le terrain avait été acheté pour agrandir la prison de la Comella, aménagements qui allaient permettre la fermeture du centre de Casa de la Vall.

Le début des travaux de construction nécessaires à la prison de la Comella a cependant été retardé par la révision des plans initiaux par le nouveau ministre de la Justice à la suite des élections générales de 2001. Il a été décidé d'étendre le projet initial (d'une superficie de 3 310 m² à 4 598 m²), ce qui a impliqué l'achat de terrains limitrophes supplémentaires. Les négociations pour les acquisitions nécessaires ont pratiquement duré deux ans, mais elles sont maintenant achevées et les travaux de construction ont finalement débuté en février de cette année. Ils devraient durer un an et le centre de Casa de la Vall devrait donc être définitivement fermé vers le début de l'année 2004.

² (CPT/Inf(2000) 11), à la suite d'une visite effectuée du 27 au 29 mai 1998.

4. LA RESTRUCTURATION DU SYSTEME JUDICIAIRE

Au moment de la visite du Commissaire, des craintes ont été émises sur le fait que l'efficacité et la qualité des procédures judiciaires pourraient être réduites en raison du faible nombre de juges ou "Batlles" (seulement 9), leur spécialisation étant rarement possible compte tenu du nombre d'affaires à traiter par un si petit nombre de juges. Le personnel des services administratifs et juridiques ne suit pas de spécialisation particulière et n'est pas directement affecté à tel ou tel juge.

Depuis la visite du Commissaire, les autorités andorranes se sont employées à résoudre ce problème. Dès janvier 2002, la "Batllia" a fait l'objet de réformes structurelles qui se sont traduites par l'augmentation du nombre de "Batlles" – ils sont désormais 10 – et par la spécialisation de chacun dans un ou plusieurs domaine(s) juridique(s) et par l'attribution à chaque juge de son propre personnel. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer précisément l'impact des changements, il semble d'ores et déjà que la qualité et la rapidité des procédures judiciaires aient été améliorées.

Dans son rapport initial, le Commissaire avait fait part de son inquiétude concernant l'exclusion du système d'assurance maladie de la Caisse andorrane de sécurité sociale (Caixa Andorrana Seguretat Social, CASS) dont sont victimes les assurés et les personnes à leur charge après 25 jours de chômage. Certes, le chômage continue d'être quasiment inexistant en Andorre, mais cette condition extrêmement stricte doit inévitablement donner lieu à des situations difficiles. Bien que ce système n'ait pas changé depuis la visite du Commissaire, une nouvelle loi sur le système de sécurité sociale est en cours d'élaboration, loi dans laquelle il est envisagé d'apporter des modifications à l'acquisition et à la suppression des droits à la protection sociale. Il est certain que la mise en œuvre rapide d'un système plus souple répondant aux besoins des personnes les plus vulnérables doit être encouragée.

5. DROIT DU TRAVAIL

Le Commissaire a soulevé un certain nombre de problèmes dans son rapport initial concernant le droit de fonder des syndicats et le droit de grève. Ces deux droits sont consacrés dans la Constitution, le premier à l'article 18 et le second à l'article 19 qui garantit le droit aux travailleurs et aux chefs d'entreprise de défendre leurs intérêts économiques et sociaux. Des craintes ont été exprimées au moment de la visite du Commissaire en ce qui concerne les difficultés rencontrées pour constituer et faire fonctionner des syndicats en l'absence d'une législation spécifique sur cette question. En effet, la législation spécifiant les droits énoncés à l'article 18 de la Constitution était déjà en cours d'élaboration au moment de la visite du Commissaire et aucun progrès n'a été enregistré sur cette question depuis. Entre-temps, la loi sur les associations et la loi sur le registre des associations, comme l'exige l'article 17 de la Constitution (garantissant le droit d'association), ont toutefois été adoptées respectivement le 24 juillet et le 1^{er} août 2001. La loi sur les associations contient une disposition étendant son application aux associations patronales et syndicales jusqu'à ce qu'une loi spécifique régissant leur création et leur fonctionnement soit adoptée.

Bien que cet élément nouveau ait quelque peu dissipé l'ambiguïté entourant la personnalité juridique des associations syndicales et patronales, il ne devrait pas être permis que cette solution provisoire continue de retarder l'adoption d'une législation plus spécifique.

Depuis la visite du Commissaire, il n'a pas été remédié à l'absence de législation spécifique relative au droit de grève, expressément garanti par l'article 19 de la Constitution, bien que cette législation spécifique soit requise par ledit article. Il semblerait que, selon les autorités andorranes, dans la mesure où la disposition de la Constitution est directement applicable en tant que droit fondamental, il n'est pas urgent d'élaborer une législation plus détaillée. Toutefois, il est clair que l'absence de législation spécifique engendre une incertitude considérable quant à l'étendue et aux conditions d'exercice du droit de grève et que par conséquent elle n'incite pas à utiliser ce droit dans la pratique. Les autorités andorranes doivent donc être encouragées à adopter la législation prévue dans la Constitution.

6. VIOLENCE DOMESTIQUE

Enfin, le Commissaire avait exprimé son inquiétude quant au phénomène de la violence domestique en Andorre, qui était au moment de sa visite et qui reste à ce jour, un sujet de préoccupation dans les médias et l'opinion publique andorrans. Les autorités andorranes ont pris plusieurs mesures en vue de lutter contre ce phénomène, notamment la mise en place d'un Plan d'action pour les cas de violence domestique (APDV), adopté en juin 2001 par le ministère de la Santé et de la Protection sociale en coopération avec les ministères de la Justice et de l'Intérieur. Ce Plan d'action repose largement sur les recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe.

Ce plan s'attache à lutter contre le phénomène de la violence domestique par le biais de la coordination des services publics dans quatre domaines principaux : soins de santé, assistance psychologique, police et système judiciaire. Dans chaque domaine, des groupes de travail ont été mis sur pied et sont chargés de présenter leurs conclusions et recommandations à une Commission de suivi, présidée par le Secrétaire d'Etat aux Affaires familiales récemment créé et composée d'un membre de chaque groupe de travail. Un cinquième groupe de travail, constitué d'ONG travaillant sur les questions relatives aux femmes, va être établi dans le courant de l'année 2003. L'APDV accorde une importance considérable à la formation de toutes les personnes des différents services amenées à traiter le problème de la violence domestique. Les efforts déployés par les autorités andorranes pour lutter contre ce phénomène ont également été axés sur de nombreuses campagnes publicitaires. Une assistance téléphonique assurée 24 h sur 24 par des professionnels liés aux services regroupés dans le cadre du Plan d'action a également été mise en place.

Au moment de la visite du Commissaire, de nombreuses voix se faisaient entendre pour demander la création d'un centre ou d'un foyer spécialisé à l'intention des victimes de violence domestique. Les autorités andorranes n'ont pas donné suite à ces demandes. Elles avancent que les mesures actuellement en vigueur, à savoir un système de familles d'accueil et des accords avec divers foyers, offrent un hébergement provisoire suffisant. Il est également prévu d'instaurer des liens avec des

foyers à l'étranger pour les personnes souhaitant quitter leur environnement social immédiat. Il n'en reste pas moins cependant qu'un centre d'accueil spécialisé permettrait aux victimes de violence domestique d'avoir plus facilement et plus largement accès aux différents services d'assistance et de protection.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer le plein impact du Plan d'action, les ONG confirment la prise de conscience accrue du problème de la violence domestique par les autorités andorranes et leurs commentaires concernant les mesures nécessaires. Par ailleurs, le nombre de cas de violence domestique signalés a diminué, l'Association des femmes andorranes ayant reçu 30 plaintes pour violence domestique en 2001, soit deux fois moins qu'en 2000.