



Strasbourg, le 20 décembre 2011

Public  
ACFC/OP/III(2011)005

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

---

### Troisième Avis sur l'Autriche, adopté le 28 juin 2011

#### RÉSUMÉ

Dans l'ensemble, la tolérance et la compréhension interethniques semblent avoir progressé en Autriche, y compris en Carinthie, grâce à un effort considérable des autorités fédérales, des établissements d'enseignement et d'initiatives privées. Le système d'enseignement primaire bilingue du Burgenland et de la Carinthie, moderne et de plus en plus performant, poursuit son développement. De plus, les autorités fédérales apportent leur soutien à certaines initiatives privées concernant l'enseignement des/dans les langues minoritaires à Vienne.

On ne constate aucun progrès visible allant dans le sens d'une application plus cohérente et inclusive de la Convention-cadre. On continue de signaler assez régulièrement des incidents racistes ou xénophobes malgré des efforts concertés des autorités, notamment en matière d'application de la loi. Les subventions fédérales accordées pour l'organisation d'activités destinées à la préservation et au développement de la culture des minorités nationales n'ont pas été augmentées depuis 1995, et sont globalement inadaptées aux besoins des représentants des minorités pour préserver véritablement leur langue et leur identité distincte. En outre, on constate que les langues minoritaires sont toujours trop peu présentes à la radio, à la télévision et dans la presse écrite. Les représentants des minorités déplorent également qu'il n'y ait guère de possibilités de poursuivre l'enseignement bilingue au-delà de l'école primaire, ce qui

réduit l'usage des langues minoritaires dans la vie publique. Les décisions de la Cour constitutionnelle concernant les indications topographiques bilingues et l'élévation des langues minoritaires au rang de langues officielles dans les régions comprenant une population ethniquement mixte n'ont toujours pas été exécutées. Même dans les communes où les langues minoritaires ont été reconnues officiellement, les fonctionnaires seraient souvent incapables d'accéder rapidement aux demandes faites dans des langues minoritaires, ou réticents à le faire. Aucun progrès n'a été fait concernant la révision des procédures de nomination ou de la composition des conseils consultatifs des minorités nationales, et leurs compétences restent limitées à l'attribution de subventions pour financer des activités culturelles des minorités. Les personnes appartenant à la minorité rom continuent de se heurter à de graves difficultés, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation et à l'emploi dans le secteur structuré. Malgré les efforts persistants déployés au niveau fédéral comme au niveau des *Länder*, il n'existe toujours pas de programme global à long terme pour promouvoir une réelle égalité des chances et une participation effective de cette communauté à la vie publique.

Les récentes négociations qui ont abouti à un compromis entre les autorités carinthiennes et les représentants de la minorité slovène, avec l'appui du secrétaire d'Etat, ont apporté une solution à une controverse qui aura duré dix ans au sujet de la signalisation bilingue en Carinthie. Cependant, le résultat obtenu reste sensiblement en deçà des normes de protection fixées par la Cour constitutionnelle dans une série de décisions rendues depuis 2001 en la matière. Une proposition d'amendements à la loi de 1976 sur les groupes ethniques, en conformité avec le compromis, a été présentée devant le parlement, mais sans consultation préalable des représentants de toutes les minorités nationales concernées.

#### **Questions nécessitant une action immédiate**

- **Prendre des mesures résolues pour modifier la législation relative aux minorités nationales en vue d'assurer une protection cohérente et inclusive de leurs droits partout en Autriche ; procéder à une consultation complète et effective des représentants des minorités nationales avant d'adopter tout amendement à la législation pertinente ;**
- **Garantir l'application effective et uniforme des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales sur l'ensemble du territoire autrichien, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention-cadre et aux décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle ; veiller à ce que les seuils prévus par la législation nationale soient appliqués avec la souplesse voulue afin d'éviter des distinctions arbitraires ;**
- **Revoir les procédures de nomination et la composition des conseils consultatifs des minorités nationales de manière à ce qu'ils soient représentatifs des opinions et des préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales ; étendre largement le champ de compétence des conseils et veiller à ce qu'ils soient consultés sur toutes les questions qui les concernent et aient la possibilité de peser sur les décisions.**

## TABLE DES MATIÈRES

Questions nécessitant une action immédiate.....	2
I. PRINCIPAUX CONSTATS .....	5
Procédure de suivi .....	5
Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi .....	5
Champ d'application personnel de la Convention-cadre .....	5
Cadre législatif et institutionnel .....	6
Préservation et développement de l'identité des minorités nationales .....	6
Collecte des données .....	6
Tolérance et relations intercommunautaires .....	6
Situation des Roms .....	7
Médias.....	7
Indications topographiques bilingues et emploi des langues.....	7
Education des minorités.....	8
Participation .....	8
II. CONCLUSIONS ARTICLE PAR ARTICLE .....	9
Article 3 de la Convention-cadre .....	9
Article 4 de la Convention-cadre .....	10
Article 5 de la Convention-cadre .....	13
Article 6 de la Convention-cadre .....	15
Article 9 de la Convention-cadre .....	20
Article 10 de la Convention-cadre.....	21
Article 11 de la Convention-cadre.....	23
Article 12 de la Convention-cadre.....	26
Article 13 de la Convention-cadre.....	28
Article 14 de la Convention-cadre.....	29
Article 15 de la Convention-cadre.....	32
Articles 17 et 18 de la Convention-cadre .....	34
III. CONCLUSIONS .....	35
Evolutions positives au terme des deux cycles de suivi.....	35
Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi.....	35
Questions nécessitant une action immédiate.....	37
Autres recommandations .....	38

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

### **TROISIÈME AVIS SUR L'AUTRICHE**

1. Le Comité consultatif a adopté le présent avis le 28 juin 2011, conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats s'appuient sur les informations figurant dans le rapport étatique (ci-après : rapport étatique) reçu le 23 août 2010 et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et des organisations non gouvernementales au cours de sa visite en Autriche du 14 au 18 mars 2011.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Autriche. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, laquelle porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans les premier et deuxième avis du Comité consultatif sur l'Autriche adoptés le 16 mai 2002 et le 8 juin 2007 respectivement, ainsi que dans les Résolutions correspondantes du Comité des Ministres adoptées les 4 février 2004 et 11 juin 2008.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à l'Autriche.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception afin de promouvoir un processus transparent associant tous les intéressés. Le Comité consultatif souhaite également attirer l'attention des Etats parties les nouvelles règles adoptées le 16 avril 2009 par le Comité des Ministres pour la publication des Avis du Comité consultatif et des autres documents de suivi, afin de promouvoir un processus transparent et pour que les des informations sur les conclusions et les constats soient communiquées le plus tôt possible à toutes les parties concernées (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

## I. PRINCIPAUX CONSTATS

### Procédure de suivi

6. Les autorités ont conservé une approche constructive globale de la procédure de suivi de l'application de la Convention-cadre. Le deuxième avis du Comité consultatif, adopté en juin 2007, a été publié avec les commentaires du gouvernement et la résolution du Comité des Ministres en juin 2008. Le Comité consultatif déplore toutefois que seule la résolution ait été traduite en allemand et affichée sur le site web de la Chancellerie fédérale, alors que les constats plus détaillés formulés par le Comité consultatif dans le cadre du deuxième cycle de suivi semblent être restés pratiquement méconnus, particulièrement par les représentants des minorités. Aucun séminaire de suivi n'a été organisé, qui aurait permis de mieux faire connaître l'avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre aux représentants du gouvernement et des minorités.

7. Le Comité consultatif note que le troisième rapport étatique a été soumis avec un an de retard. Il se félicite de ce que les conseils consultatifs des minorités nationales aient été invités à contribuer à l'élaboration du rapport et que les exposés des représentants des minorités tchèque, hongroise et slovène aient été ajoutés en annexe. Le Comité consultatif regrette toutefois que l'annexe n'ait été communiquée qu'en janvier 2011, cinq mois après la présentation du rapport étatique. Le Comité consultatif recommande, pour le quatrième cycle de suivi, de procéder à des consultations approfondies et inclusives avec les représentants de toutes les minorités avant l'élaboration du rapport étatique de manière à ce que les différentes opinions soient convenablement représentées. De plus, il recommande vivement de traduire cet avis et de le diffuser largement afin de faire connaître les obligations internationales de l'Autriche et ses réalisations et de favoriser un débat interne constructif.

8. Le Comité consultatif souhaite enfin exprimer sa reconnaissance pour l'approche ouverte et constructive des autorités au cours de la troisième visite de suivi en mars 2011.

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

9. En général, le Comité consultatif ne constate guère de changements visibles dans la mise en œuvre de la Convention-cadre depuis le deuxième cycle de suivi. Si un certain nombre d'initiatives du secteur privé et du monde de l'éducation contribuent considérablement à la préservation des langues et cultures minoritaires, notamment dans le domaine de l'éducation, et si la Cour constitutionnelle a tranché de manière répétée en faveur de la protection des droits des minorités, le soutien global des autorités aux *Volksgruppen* reste inchangé, la législation n'a guère été modifiée et les décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle n'ont toujours pas été appliquées.

### Champ d'application personnel de la Convention-cadre

10. On n'observe aucune avancée dans le sens d'une application plus cohérente et inclusive de la Convention-cadre. Les personnes appartenant aux minorités nationales qui vivent hors de leur aire d'implantation traditionnelle ont beaucoup moins de droits que les personnes qui y vivent, malgré des déplacements constants et importants des communautés minoritaires au sein de l'Autriche, en particulier vers Vienne. Dans l'ensemble, l'approche que les autorités ont du champ d'application personnel des droits des minorités semble dépendre des statistiques, particulièrement en ce qui concerne la reconnaissance de telle ou telle

minorité nationale, ainsi que les droits linguistiques et les droits à l'éducation des personnes appartenant aux minorités nationales.

### **Cadre législatif et institutionnel**

11. On ne constate aucune modification importante apportée au cadre législatif et institutionnel applicable aux minorités nationales. Une proposition d'amendements à la loi sur les groupes ethniques, fondée sur un compromis entre les autorités de Carinthie et des représentants de la minorité slovène s'agissant des indications topographiques bilingues et de d'emploi de la langue slovène avec les autorités locales, a été rapidement adoptée par le Conseil des ministres et devrait l'être par le parlement.

### **Préservation et développement de l'identité des minorités nationales**

12. Les subventions fédérales aux activités visant à préserver et à développer les cultures et les langues minoritaires sont restées les mêmes depuis 1995 et n'ont pas été indexées sur l'inflation ; elles sont pourtant d'une importance fondamentale pour les personnes appartenant aux minorités nationales car tous les groupes expriment leur inquiétude sur un processus permanent de perte d'identité distincte. S'il existe des sources complémentaires de financement en provenance des ministères compétents ainsi que des *Länder* et des communes, ces crédits sont généralement à court terme et axés sur des projets, et ne permettent donc pas aux groupes minoritaires de s'engager dans des initiatives plus globales ou durables.

### **Collecte des données**

13. Malgré certaines initiatives importantes en la matière, on ne dispose toujours pas de données et d'informations fiables et ventilées sur la situation socio-économique et éducative des personnes appartenant aux minorités nationales en Autriche, ce qui fait obstacle à la mise sur pied de politiques adéquates et ciblées de promotion de l'égalité des chances. Il est nécessaire en outre de recueillir, de manière plus systématique, des données sur les infractions à caractère raciste et leurs suites judiciaires.

### **Tolérance et relations intercommunautaires**

14. Les efforts accrus déployés par les autorités ainsi que des initiatives des groupes minoritaires et d'immigrés ont débouché sur une amélioration globale des relations intercommunautaires, notamment dans la région de Vienne. Toutefois, des incidents racistes ou xénophobes, des cas de brutalités policières ainsi que des discours de partis d'extrême-droite incitant à l'hostilité interethnique sont toujours régulièrement signalés. Certains médias continuent de couvrir les questions liées aux minorités en usant de stéréotypes qui contribuent à jeter le discrédit sur les personnes issues des minorités. Les voies de recours disponibles contre la discrimination ainsi que les dispositions du droit pénal sanctionnant la violence raciste ou motivée par l'appartenance ethnique ne sont que rarement utilisées.

15. Les représentants de toutes les minorités nationales estiment que leur histoire et leur culture restent sous-représentées dans les manuels scolaires ainsi que dans les programmes des écoles ordinaires qui n'abordent guère les apports positifs des minorités nationales à l'épanouissement culturel de l'Autriche, et qui recourent souvent aux stéréotypes. Selon les informations disponibles, l'exclusion et la déportation de personnes appartenant aux minorités nationales entre 1938 et 1945 n'ont pas une place suffisante ; il faudrait intégrer dans les manuels d'histoire et les programmes scolaires des informations objectives sur tous les aspects de l'histoire de l'Autriche en tant qu'Etat multiethnique afin de freiner la diffusion des

stéréotypes sur les personnes appartenant aux minorités nationales et de promouvoir une véritable cohésion sociale.

### **Situation des Roms**

16. Les personnes appartenant à la minorité rom continuent de se heurter à de graves problèmes, particulièrement en ce qui concerne l'accès à l'éducation et à l'emploi déclaré. Des services et des conseils utiles sont prodigués à la population rom dans le Burgenland et à Vienne par les représentants roms eux-mêmes, avec un certain soutien des autorités fédérales et régionales. Toutefois, un programme global à long terme, conçu et mis en œuvre en étroite coopération avec des représentants roms pour promouvoir une égalité effective fait encore défaut.

### **Médias**

17. Une décision du Conseil fédéral des communications de juin 2008 estimait que la société autrichienne de radiotélédiffusion (ci-après ORF) n'avait pas respecté le programme de son mandat qui est de diffuser des parties proportionnées de ses programmes de radio et de télévision dans les langues des minorités nationales. La situation s'est depuis améliorée, notamment en ce qui concerne les programmes en hongrois, en croate et en tchèque. Toutefois, l'offre globale de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique et de la presse écrite dans les langues minoritaires reste encore bien trop limitée aux yeux des représentants des minorités, à l'exception de la couverture radiophonique en langue slovène organisée par le secteur privé en Carinthie. Il n'existe aucun système de subvention de la presse écrite dans les langues minoritaires.

### **Indications topographiques bilingues et emploi des langues**

18. Les décisions de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2001 sur les indications topographiques bilingues en Carinthie et du 4 octobre 2000 sur l'emploi de la langue slovène avec les autorités locales ne sont toujours pas appliquées. Les représentants des minorités signalent que les fonctionnaires ne font preuve que d'une bonne volonté limitée concernant l'emploi des langues minoritaires dans les relations officielles, même dans les communes où un tel emploi est officiellement admis. Un compromis entre les autorités locales carinthiennes et les représentants de la minorité slovène sur les indications topographiques bilingues et l'utilisation du slovène comme langue officielle, a été atteint en juin 2011. Les négociations portaient aussi sur l'augmentation du soutien aux jardins d'enfants bilingues et à l'école de musique slovène. Les résultats n'atteignent pas pour autant le niveau de protection prévu par la Cour constitutionnelle dans de nombreuses décisions prises depuis 2001, ce que devrait confirmer les amendements à la loi sur les groupes ethniques au niveau constitutionnel, qui limitent à l'avenir les possibilités de saisir la Cour constitutionnelle de cette question.

19. Tout en se félicitant qu'une solution à cette longue polémique ait finalement été trouvée, le Comité consultatif déplore que la mise en œuvre des obligations de l'Autriche au titre d'un traité international, à savoir de protéger les droits individuels des personnes appartenant à des minorités nationales, soit subordonnée à la politique locale et à des négociations de compromis, malgré les arrêts très clairs de la Cour constitutionnelle en la matière.

## **Education des minorités**

20. L'Autriche continue de développer un système moderne et performant d'enseignement primaire bilingue au Burgenland et en Carinthie, qui attire aussi de plus en plus d'élèves appartenant à la population majoritaire. Les représentants des minorités estiment que la pérennité du bilinguisme dans tout l'enseignement obligatoire, qui comprend depuis 2009 une année de jardin d'enfants, est essentielle pour garantir la préservation de leurs langues. L'enseignement des langues minoritaires hors des aires d'implantation traditionnelle n'est cependant pas garanti, ce qui menace l'existence des langues minoritaires, surtout s'il on tient compte de la mobilité de ces populations. Les possibilités de formation des enseignants à un enseignement bilingue et à l'enseignement des/dans les langues minoritaires restent insuffisantes, y compris pour les crèches.

21. La situation de l'enseignement des/dans les langues minoritaires est particulièrement insatisfaisante pour les personnes appartenant aux minorités nationales qui résident à Vienne. Ce problème touche notamment les minorités tchèque et slovaque et une partie importante des minorités croate, hongroise et rom. Les établissements privés dispensant un enseignement bilingue aux personnes appartenant aux minorités tchèque et slovaque et, dans une moindre mesure, aux minorités croates, ont du mal à assurer leur pérennité.

## **Participation**

22. On ne constate aucune amélioration de la promotion d'une participation effective des minorités nationales aux décisions qui les concernent. Ni les procédures de nomination aux conseils consultatifs ni leur composition n'ont été revues. Si le conseil consultatif slovaque est devenu opérationnel au bout de huit ans en 2009, le conseil slovène dysfonctionne depuis 2008. Il est absolument urgent de procéder à une révision globale du système, considéré comme insatisfaisant par les représentants de toutes les minorités nationales. Le fait que la proposition d'amendements à la loi sur les groupes ethniques ait été adoptée par le Conseil des ministres sans que les minorités concernées n'aient vraiment été consultées au préalable, révèle une absence de participation effective. Dans ce contexte, le Comité consultatif salue les discussions en cours pour une révision du système des conseils consultatifs dans le cadre plus large de la réforme de la législation relative aux minorités nationales et estime qu'il s'agit d'une excellente occasion de mettre en place un système garantissant une représentation inclusive des minorités et la consultation effective des groupes minoritaires soient effectivement consultés et leur permettant de peser sur les décisions prises sur toutes les questions qui les concernent, notamment l'éducation, les médias, la culture, l'usage des langues et le développement régional.

## II. CONCLUSIONS ARTICLE PAR ARTICLE

### Article 3 de la Convention-cadre

#### Champ d'application de la Convention-cadre

##### *Constat des deux cycles de suivi précédents*

23. Lors des cycles de suivi précédents, le Comité consultatif encourageait les autorités autrichiennes à réfléchir à la manière d'assurer une application inclusive et cohérente des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris celles vivant hors de leurs aires traditionnelles d'implantation. Il les invitait également à continuer d'examiner les revendications de reconnaissance des personnes appartenant aux groupes qui ne sont pas couverts par la loi sur les groupes ethniques de 1976<sup>1</sup> et d'examiner la possibilité d'étendre la protection de la Convention-cadre à ces groupes, y compris, si nécessaire, sur une base article par article.

##### *Situation actuelle*

24. Les autorités autrichiennes continuent d'appliquer la Convention-cadre conformément à la déclaration déposée par l'Autriche lors de la ratification du traité<sup>2</sup>. Si les autorités continuent de financer des projets au profit des personnes appartenant à des minorités nationales hors de leur aire traditionnelle d'implantation ainsi qu'aux personnes sans nationalité dans le cas des Roms, le Comité consultatif déplore qu'il n'ait aucun mouvement général vers une application plus cohérente des droits des minorités nationales partout en Autriche. S'agissant de l'accès à l'enseignement des/dans les langues minoritaires, par exemple, les personnes appartenant aux minorités nationales qui quittent leur aire traditionnelle d'implantation perdent leurs garanties. Cette situation, qui touche aujourd'hui une partie importante de la population des minorités nationales, a un impact néfaste sur leur capacité à maintenir leur langue et leur culture (voir autres commentaires sur l'article 14)<sup>3</sup> :

25. Le Comité consultatif relève plusieurs initiatives visant à modifier la loi sur les groupes ethniques afin de permettre une application plus inclusive et cohérente des droits consacrés dans la Convention-cadre sur tout le territoire autrichien. Des experts indépendants ainsi que des représentants des minorités ont fait connaître leur point de vue sur la manière de normaliser les différents degrés de protection pour tous les groupes minoritaires nationaux conformément à l'article 7 du Traité d'Etat de Vienne<sup>4</sup>. En juin 2011, une nouvelle proposition d'amendements à la loi sur les groupes ethniques a été rapidement adoptée par le Conseil des

<sup>1</sup> la Loi sur les groupes ethniques (Volksgruppengesetz, Bulletin des lois fédérales No 396/1976) définit les « groupes ethniques, à son article 1, paragraphe 2, comme les groupes qui vivent et ont eu traditionnellement leur domicile dans des régions du territoire de la République d'Autriche et qui sont composés de citoyens autrichiens de langue maternelle autre qu'allemande ayant leurs propres cultures ethniques » : de ce fait, sont reconnues comme des minorités nationales : la minorité croate du Burgenland, la minorité slovène, la minorité hongroise, la minorité tchèque, la minorité slovaque et la minorité rom.

<sup>2</sup> « La République d'Autriche déclare que « le terme "minorités nationales" au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales doit être compris comme désignant ces groupes qui entrent dans le champ d'application de la Loi sur les groupes ethniques et qui vivent et ont eu traditionnellement leur domicile dans des régions du territoire de la République d'Autriche et qui sont composés de citoyens autrichiens de langue maternelle autre qu'allemande ayant leurs propres cultures ethniques ».

<sup>3</sup> Selon les informations reçues par le Comité consultatif, environ un tiers de la population croate en Autriche a émigré du Burgenland pour vivre à Vienne.

<sup>4</sup> L'article 7 du Traité d'Etat de Vienne de 1955, qui réinstaura l'Autriche comme un Etat libre, souverain et démocratique, ne prévoit des droits à l'éducation, à la langue et à la participation que pour les minorités slovènes et croates de Carinthie, du Burgenland et de Styrie.

ministres et elle devrait l'être par le parlement avant l'été<sup>5</sup>. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, si les amendements, en cas d'adoption, auront un impact considérable sur la jouissance des droits des personnes appartenant aux minorités nationales d'Autriche, les consultations menées avec les représentants des minorités nationales ont cependant été incomplètes : par exemple, les représentants des minorités croate et hongroise du Burgenland n'ont pas été invités à ces consultations (voir autres commentaires sur l'article 15)<sup>6</sup>.

26. Le Comité consultatif relève en outre que les représentants de la communauté polonaise continuent de réclamer qu'elle soit reconnue en tant que groupe ethnique conformément à la loi sur les groupes ethniques. Leur demande initiale de 1996 a été rejetée par la Chancellerie fédérale en 2001, qui a invoqué une étude universitaire qui niait une permanence de la communauté polonaise en Autriche et concluait, à partir des statistiques disponibles, qu'une majorité des membres de la communauté polonaise n'étaient en fait pas des ressortissants autrichiens mais des immigrants polonais<sup>7</sup>. Les représentants polonais font valoir que leur communauté est active à Vienne depuis 1894, ce qui est bien documenté, et que les résultats des recensements entre 1923 et 2001 montrent la présence continue de ressortissants autrichiens dont la langue principale est le polonais. Le Comité consultatif souligne que les autorités autrichiennes devraient adopter une approche plus souple et entamer un dialogue constructif avec les représentants polonais plutôt que de limiter leur examen de la demande de reconnaissance à l'analyse de statistiques qui, souvent incomplètes, poussent à une interprétation restrictive.

#### *Recommandations*

27. Le Comité consultatif exhorte les autorités autrichiennes à envisager, en étroite consultation avec les représentants des minorités, de procéder à des modifications globales de la loi sur les groupes ethniques et des dispositions constitutionnelles concernées afin d'assurer une application plus cohérente et inclusive des droits des minorités en Autriche. Des ressources suffisantes doivent être allouées pour garantir la bonne mise en œuvre d'une législation globale sur la protection des minorités.

28. Le Comité consultatif invite en outre les autorités autrichiennes à entamer un dialogue constructif avec les représentants polonais pour examiner leur demande de reconnaissance en tant que groupe ethnique tout en tenant compte de tous les aspects en jeu, y compris mais pas uniquement les statistiques.

### **Article 4 de la Convention-cadre**

#### **Législation antidiscrimination**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

29. Au cours des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de renforcer la capacité des Médiateurs pour l'égalité de traitement et de la Commission pour l'égalité afin de leur garantir des ressources et des compétences suffisantes pour assurer leur indépendance et leur capacité à fournir une assistance adéquate. Il invitait

---

<sup>5</sup> Les amendements proposés visent à codifier les récents pourparlers de compromis concernant la signalisation bilingue en Carinthie entre les représentants de la minorité slovène et les autorités au niveau fédéral, des *Länder* et local (voir autres commentaires sur les articles 6 et 11).

<sup>6</sup> Seules les organisations de la minorité slovène en Carinthie ont été consultées, contrairement aux organisations croates et hongroises du Burgenland et à la minorité slovène.

<sup>7</sup> Voir *Polen und Rumaenen in Oesterreich. Eine Statistische Grundlagenstudie*. Albert F. Reiterer, 31 mars 2000. L'étude prend en compte, entre autres, les demandes de naturalisation des immigrants polonais enregistrées en 1971, ce qui, selon les représentants polonais, néglige le fait que la majorité des membres de la communauté polonaise étaient déjà des ressortissants autrichiens et n'apparaissent donc pas dans les statistiques relatives à la naturalisation.

aussi les autorités à prendre des mesures plus fermes pour sensibiliser l'ensemble de la population et le système judiciaire (parquet et juges) aux problèmes de discrimination et aux voies de recours existantes.

#### *Situation actuelle*

30. Le Comité consultatif prend note des nouvelles modifications à la législation sur l'égalité de traitement de mars 2011 qui regroupent entre autres les trois sections du bureau des Médiateurs pour l'égalité de traitement en deux sections et rendent plus transparentes les procédures devant cette instance. Tout en saluant ces changements, le Comité consultatif note que la législation antidiscrimination se caractérise encore globalement par une structure complexe et dispersée, regroupant plus de 20 lois différentes, y compris celles adoptées par les *Länder*. En outre, le Comité consultatif regrette le faible nombre d'affaires de discrimination fondée sur l'origine ethnique dont ont été saisies les instances chargées de l'égalité. Selon les personnes appartenant aux minorités nationales, cela ne s'explique pas par l'absence de traitement discriminatoire en Autriche mais par le fait que les voies de recours prévues par la législation sur l'égalité de traitement sont méconnues dans la société, le système judiciaire et les forces de l'ordre.

31. Le Comité consultatif relève en outre que la législation en vigueur reste lacunaire, notamment en ce qui concerne la charge de la preuve qui n'a pas été correctement modifiée<sup>8</sup>. En outre, la Commission et les Médiateurs pour l'égalité de traitement semblent encore ne pas disposer de ressources et de personnel suffisants. De plus, on ne peut que déplorer l'absence d'antennes locales des ces institutions dans les *Länder*, qui permettraient de mieux faire connaître à la population, particulièrement les personnes les plus vulnérables à la discrimination, les voies de recours accessibles en cas de discrimination.

#### *Recommandations*

32. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités autrichiennes à augmenter les ressources financières et humaines de la Commission et des Médiateurs pour l'égalité de traitement afin qu'ils soient bien armés pour prodiguer partout en Autriche une aide et des conseils aux personnes pouvant avoir été victimes de discrimination. A cette fin, des antennes des instances chargées de l'égalité de traitement devraient être établies dans les *Länder*.

33. Le Comité consultatif demande en outre instamment aux autorités d'intensifier leurs initiatives de sensibilisation sur les pratiques discriminatoires et les voies de recours disponibles auprès de la population, et notamment des personnes les plus vulnérables à la discrimination, et de redoubler leurs initiatives de formation à l'intention des forces de l'ordre et du système judiciaire, au niveau fédéral et des *Länder*.

### **Collecte des données**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

34. Lors des deux cycles de suivi précédents, le Comité consultatif constatait des différences considérables entre les résultats des divers recensements et les estimations des minorités nationales sur le nombre de personnes appartenant à celles-ci. Le Comité consultatif invitait les autorités à trouver des moyens supplémentaires pour obtenir des données statistiques fiables sur les minorités nationales, y compris sur leur situation socio-économique et éducative, en étroite coopération avec les personnes concernées et conformément aux principes internationaux en la matière.

---

<sup>8</sup> Une fois la plainte déposée, le défendeur doit simplement démontrer que la différence de traitement alléguée était plus probablement motivée par une autre raison. Voir aussi ECRI, 4<sup>th</sup> Rapport sur l'Autriche, 15 décembre 2009.

*Situation actuelle*

35. Le Comité consultatif note que les autorités autrichiennes procéderont en 2011 à un recensement en s'appuyant intégralement sur les registres. Le fondement juridique est la loi sur le recensement fondé sur les registres du 16 mars 2006, qui prévoit à son paragraphe 1 (3) la possibilité d'organiser aussi un recensement sur l'usage des langues et l'appartenance religieuse. Le Comité consultatif comprend qu'un tel recensement supplémentaire sur l'usage des langues n'est pas prévu actuellement, notamment parce que les représentants des minorités estiment que les résultats des recensements de 1991 et de 2001 sont inexacts ; en effet, à cause de pressions réelles ou perçues, de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales ont indiqué l'allemand comme leur langue principale. Le Comité consultatif souligne dans ce contexte que tout recensement futur portant sur l'usage des langues doit contenir des listes ouvertes, permettant d'indiquer par exemple des variantes du romani et des langues multiples afin qu'apparaisse plus justement le nombre élevé de personnes bilingues appartenant à des minorités nationales<sup>9</sup>.

36. Le Comité consultatif note en outre que les données statistiques, y compris celles produites par les recensements, ne devraient toutefois n'avoir qu'une valeur indicative puisqu'elles comportent un risque de sous-estimation, particulièrement dans des zones où une forte assimilation a eu lieu dans le passé. Elles devraient donc être complétées par des enquêtes socio-scientifiques et d'autres études indépendantes concernant le nombre et la situation des personnes appartenant aux minorités nationales. Tout en notant que des études individuelles intéressantes ont été élaborées et soutenues par le gouvernement<sup>10</sup>, il estime qu'une évaluation globale de la situation des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris sur l'accès à l'emploi, est indispensable pour assurer une égalité entière et effective. L'absence de telles données amène, par exemple, les autorités à penser qu'il n'y a pas de différence significative en matière de possibilités d'emploi entre la population majoritaire et la communauté rom autochtone<sup>11</sup>. Des éléments présentés au Comité consultatif indiquent en revanche que les membres de la communauté rom ont beaucoup plus de mal que le reste de la population à trouver un emploi déclaré.

*Recommandations*

37. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités autrichiennes à veiller à ce que tout recensement futur sur l'usage des langues comprenne des listes ouvertes et prévoit la possibilité d'indiquer des langues et identités multiples.

38. Le Comité consultatif invite en outre les autorités autrichiennes à continuer de chercher des moyens alternatifs pour obtenir des données fiables sur la situation des minorités nationales, dans le plein respect des normes internationales en vigueur et en coopération avec les communautés concernées, afin qu'elles servent de base à l'élaboration de politiques globales visant à promouvoir une égalité entière et effective. Celles-ci devraient être conçues,

<sup>9</sup> Conférence des statisticiens européens, Recommandations pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, paragraphe 426 : « Les enquêtes doivent avoir toute latitude pour indiquer plusieurs affiliations ethniques ou une combinaison d'affiliations ethniques s'ils le souhaitent » et paragraphe 431 : « Les questions se référeront généralement à une seule langue. Il est possible qu'il faille envisager plusieurs langues maternelles et langues principales pour les groupes minoritaires ». Ceci est d'une importance particulière pour l'Autriche parce que la mesure dans laquelle les droits des minorités sont appliqués est liée à la proportion de la population minoritaire dans certaines communes (voir ci-dessous commentaire des articles 10 et 11).

<sup>10</sup> *Peregrina*, centre de conseil aux immigrés, a analysé par exemple les normes de qualité des services de conseil proposés aux Roms et en particulier aux femmes ; cette analyse permet de mieux connaître la situation et les problèmes des femmes roms.

<sup>11</sup> Voir rapport étatique, pages 26 et 28 – 29.

mises en œuvre et régulièrement contrôlées en étroite concertation avec les représentants des minorités.

### **Situation des Roms**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

39. Lors des deux cycles de suivi précédents, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités autrichiennes de mettre en œuvre des programmes et des politiques plus fermes et plus globales pour promouvoir l'égalité des chances des personnes appartenant à la minorité rom. Il recommandait en outre d'assurer la pérennité du soutien sur le long terme, et d'accorder une attention toute particulière à la situation des jeunes et des femmes roms.

#### *Situation actuelle*

40. Le Comité consultatif note que les autorités autrichiennes, tant au niveau fédéral qu'au niveau des *Länder*, ont poursuivi leurs efforts pour soutenir des projets et des initiatives visant à améliorer la situation des Roms. Il note toutefois avec inquiétude qu'il reste à élaborer des politiques globales de promotion de l'égalité des chances et d'une large acceptation de la population rom par la société. Tout en prenant acte du point de vue des autorités, à savoir que les désavantages persistants de la population rom sont liés à des niveaux d'instruction globalement plus faibles, le Comité consultatif souligne que les Roms eux-mêmes signalent que les préjugés et les stéréotypes profondément enracinés dans la société continuent de réduire leur capacité à accéder sur un pied d'égalité au marché du travail, même pour les personnes ayant une très bonne instruction. En outre, le Comité consultatif a appris que les Roms vivant hors du Burgenland, en particulier à Vienne, ne faisaient pas l'objet d'une attention suffisante.

41. Le Comité consultatif relève avec intérêt que des services et des conseils importants sont dispensés par les représentatives de la communauté roms eux-mêmes avec succès à la population rom dans le Burgenland et à Vienne. Il convient néanmoins d'accroître le soutien, notamment financier, à ces organisations pour les rendre plus efficaces, notamment dans le domaine de l'information du public, et de contribuer à une meilleure acceptation générale des Roms par la société.

#### *Recommandation*

42. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités autrichiennes à élaborer et à mettre en œuvre, en étroite concertation avec les représentants roms, des programmes et des politiques globales et à long terme visant à promouvoir l'égalité des chances des personnes appartenant à la communauté rom, y compris celles vivant hors du Burgenland. Ces mesures doivent comprendre des initiatives visant à améliorer l'accès à l'éducation et au marché du travail ainsi que des efforts propres à renforcer l'acceptation sociale et à faire diminuer les préjugés et les stéréotypes.

### **Article 5 de la Convention-cadre**

#### **Soutien des activités pour la préservation de la culture et l'identité des minorités nationales**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

43. Lors des deux cycles de suivi précédents, le Comité consultatif invitait les autorités à envisager d'augmenter les subventions allouées aux activités culturelles des minorités nationales afin de mieux assurer la préservation de leur identité et de leur patrimoine linguistique et culturel. Il appelait en outre les autorités à veiller à ce que les besoins de la

minorité slovène en Carinthie ainsi qu'en Styrie soient pris en compte de manière plus efficace et à accroître le soutien aux personnes appartenant aux minorités tchèque et slovaque et autres à Vienne.

*Situation actuelle*

44. Le Comité consultatif note avec inquiétude que rien n'a vraiment avancé dans le domaine de la préservation et du développement de la culture des minorités en Autriche depuis le deuxième cycle de suivi. Les subventions allouées aux activités culturelles des minorités nationales par la Chancellerie fédérale n'ont pas augmenté et restent au niveau de 1995. Cela revient en fait à une réduction en valeur réelle des subvention d'environ un tiers qui est déplorée par tous les groupes minoritaires. Tout en notant que 100 000 euros ont été ajoutés en 2009 et en 2010 pour l'organisation d'activités interculturelles, le Comité consultatif estime que la promotion d'initiatives interculturelles, si elle est louable, ne procède pas de la préservation de la culture individuelle et de l'identité des minorités nationales et ne devrait donc pas figurer sur la même ligne budgétaire. En outre, le Comité consultatif note avec préoccupation que les subventions restent allouées sur une base annuelle qui interdit une planification à plus long terme des différents projets, et que les fonds seraient souvent versés avec retard, limitant ainsi la mise en œuvre réelle du projet à quelques mois.

45. Le Comité consultatif observe qu'un financement supplémentaire continue d'être assuré par le ministère de l'Education, des Arts et de la Culture, ainsi que par d'autres ministères et que ces fonds sont utilisés pour des initiatives pédagogiques et culturelles supplémentaires ciblées. Le Comité consultatif estime toutefois que la structure de subventionnement des activités culturelles des minorités nationales reste marquée par une approche dispersée et basée sur le projet et avec un financement de base insuffisant qui laisse peu de place à une croissance organisationnelle et à une planification à long terme pour les groupes minoritaires. C'est ce qui serait pourtant nécessaire pour leur permettre de lancer des programmes plus ambitieux de préservation de leur langue, de leur culture et de leur identité, lesquels revêtent une très grande importance pour toutes les minorités nationales. Les représentants de tous les groupes signalent une perte continue de leur identité distincte due, entre autres, à des mouvements migratoires incessants hors des aires traditionnelles d'implantation. De plus, le Comité consultatif met en garde sur le fait que des fonds limités pourraient favoriser la compétition entre les différents groupes, et entraîner une déperdition qualitative de leur coopération, actuellement très constructive.

46. Le Comité consultatif salue la poursuite du financement d'initiatives culturelles par les différents *Länder*, notamment la Carinthie, la Styrie, le Burgenland et la ville de Vienne. Tous les groupes minoritaires déplorent toutefois le caractère généralement trop limité du financement de leurs activités. En particulier, le Comité consultatif reste préoccupé par les problèmes de l'école de musique slovène qui reçoit depuis des années une aide par élève beaucoup moins importante que celle accordé à des écoles comparables de langue allemande. Selon les informations reçues par le Comité consultatif pendant ses réunions avec les autorités carinthiennes, la poursuite du financement de l'école de musique était subordonnée à l'approbation par la minorité slovène d'un accord de compromis plus large sur les indications topographiques bilingues (voir autres commentaires sur les articles 6 et 11). Le Comité consultatif est profondément inquiet par cette approche qui consiste à « troquer » la mise en œuvre d'un ensemble de droits des minorités contre un autre et estime que cette démarche n'est pas conforme aux obligations découlant de la Convention-cadre, notamment sur l'aide aux activités culturelles des minorités nationales prévue à l'article 5.

47. Le Comité consultatif note en outre qu'aucune amélioration n'a été enregistrée concernant les fonds disponibles pour les minorités nationales à Vienne, comme les minorités

tchèque et slovaque qui continuent d'utiliser la plupart de ces fonds pour faire fonctionner leur école (voir autres commentaires sur l'article 13) mais qui ne sont donc pas à même d'organiser des activités culturelles appropriées. S'agissant de la minorité croate, on estime à un tiers la population qui vit aujourd'hui hors du Burgenland, principalement à Vienne et des fonds supplémentaires sont nécessaires pour veiller à ce que la mobilité naturelle de ce groupe ne nuise pas à la préservation de son identité culturelle et linguistique en Autriche. En outre, le Comité consultatif est préoccupé par la situation de la communauté rom dont les fonds déjà limités sont consacrés à des projets visant la promotion de l'égalité des chances mais qui n'a pas les moyens suffisants de célébrer, de préserver et de développer sa culture distincte. La demande déjà ancienne d'une école de musique rom, par exemple, reste à ce jour sans réponse.

#### *Recommandations*

48. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités autrichiennes d'augmenter les fonds destinés aux activités culturelles des minorités nationales pour assurer la préservation de leur identité culturelle et linguistique, y compris dans les zones qui n'appartiennent pas à leur aire d'implantation traditionnelle. Des fonds doivent être mobilisés à long terme et versés à temps et sans condition pour que les initiatives culturelles puissent être planifiées et mises en œuvre efficacement.

49. Le Comité consultatif encourage aussi vivement les autorités à se saisir en particulier de la situation des personnes appartenant aux minorités nationales à Vienne pour veiller à ce qu'elles puissent organiser des activités relatives à la préservation de leur identité culturelle et linguistique distinctes et à l'organisation d'initiatives pédagogiques.

### **Article 6 de la Convention-cadre**

#### **Relations interethniques en Carinthie**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

50. Lors des deux cycles de suivi précédents, le Comité consultatif se déclarait profondément préoccupé par la situation tendue observée en Carinthie en relation avec le refus de mettre en œuvre les décisions de la Cour constitutionnelle relatives à la signalisation bilingue et à l'usage officiel des langues. De plus, il engageait vivement les autorités à faire tout leur possible pour préserver et renforcer le climat de tolérance qui règne en Carinthie.

##### *Situation actuelle*

51. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que les tensions semblent s'être apaisées en Carinthie, bien que les décisions de la Cour constitutionnelle visant à y remédier n'aient toujours pas été exécutées. Il remarque notamment les efforts considérables déployés tout au long du printemps 2011 par les autorités fédérales pour initier un dialogue avec toutes les parties intéressées, y compris les autorités locales et régionales, ainsi que les représentants des minorités concernées. Le Comité consultatif a appris qu'un compromis avait été trouvé entre le Gouvernement carinthien et les représentants de la minorité slovène pour mettre en place une signalisation bilingue dans les communes dont au moins 17,5 % des habitants ont le slovène comme langue principale, selon un recensement effectué en 2001. Il sera nécessaire d'adopter une loi constitutionnelle fédérale pour mettre en œuvre ce compromis.

52. Le Comité consultatif se réjouit qu'une question qui a été source de tensions et de débats pendant des dizaines d'années semble finalement près d'être résolue. Il est conscient des difficultés que cette démarche implique, considérant les perceptions divergentes de l'histoire qu'ont chacune des deux parties et la valeur symbolique du problème de la

signalisation bilingue pour la population de Carinthie. Cependant, il a été profondément préoccupé lors de sa visite par l'ampleur des conditions posées dans les négociations. A plusieurs reprises, les autorités carinthiennes comme les membres du Parlement du *Land* ont fait référence à un « ensemble de mesures » sur lequel ils s'étaient mis d'accord et qui concernait l'éducation des minorités, le soutien à la culture et la signalisation. Le Comité consultatif insiste sur le fait que la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales découle des obligations internationales de l'Autriche ainsi que des dispositions constitutionnelles et des décisions judiciaires en la matière. Elle ne doit pas faire l'objet de tractations politiques.

53. En outre, le Comité consultatif note avec inquiétude qu'il est souvent fait référence dans ce contexte à l'application insuffisante des droits des minorités par les Etats voisins. Le Comité réaffirme que les droits garantis par la Convention-cadre ne sont pas subordonnés aux progrès enregistrés sur des questions similaires dans les pays voisins et met en garde les Etats contre ce type de discours qui fausse le débat sur la protection des droits individuels et peut avoir un effet néfaste sur la perception par l'opinion publique des personnes appartenant à des minorités nationales.

54. Le Comité consultatif constate avec satisfaction le grand nombre d'initiatives du secteur privé et des milieux éducatifs visant à surmonter la séparation qui subsiste entre majorité et minorité en Carinthie, division causée entre autres par les différences qui existent encore dans leur perception de l'histoire locale. Le Comité consultatif considère cependant qu'outre le soutien culturel offert aux organisations minoritaires par le Bureau national des minorités de Klagenfurt, les autorités du *Land* mettent trop peu de mesures en œuvre pour promouvoir la tolérance et le respect mutuel au sein de l'ensemble de la société. Le Comité est d'ailleurs préoccupé par le fait qu'une partie du gouvernement local continuerait d'alimenter une hostilité à l'égard de la minorité slovène.

55. Le Comité consultatif remarque avec intérêt le rôle joué par l'Eglise catholique qui propose, depuis des années, des offices bilingues dans les communes de Carinthie aux populations mixtes, contribuant ainsi à l'harmonie et à la compréhension interethniques dans la région.

#### *Recommandations*

56. Le Comité consultatif engage vivement les autorités autrichiennes à déployer davantage d'efforts pour assurer un climat de tolérance en Carinthie et condamner toute tentative, y compris provenant des milieux politiques, d'alimenter une hostilité à l'encontre de la minorité slovène.

57. Le Comité consultatif exhorte également les autorités carinthiennes à contribuer à l'amélioration des relations et de la confiance interethniques fondées sur le respect inconditionnel des garanties nationales et internationales en matière de droit des minorités.

### **Combattre le racisme et l'intolérance**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

58. Lors des deux cycles de suivi précédents, le Comité consultatif appelait les autorités à poursuivre leurs efforts pour lutter contre le racisme et la violence raciste. Il a notamment exhorté les autorités à prendre des mesures pour mieux suivre et sanctionner toutes les violences racistes et les a invitées à condamner toute manifestation d'intolérance ou de racisme, y compris dans la sphère politique.

*Situation actuelle*

59. Considérant que le rapport étatique fait valoir que le racisme et la xénophobie n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention-cadre car les personnes appartenant à des minorités nationales ne sont pas des étrangers et ne doivent pas être considérés comme tels, le Comité consultatif souligne que l'article 6 de la Convention-cadre s'applique à *toutes les personnes* vivant sur le territoire de l'Etat partie.

60. Le Comité consultatif salue les efforts constants des autorités pour lutter contre l'intolérance, le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, y compris au moyen de la formation aux droits de l'homme des agents des forces de l'ordre et du système judiciaire, ainsi que le travail constant du Conseil consultatif des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur. Il note avec préoccupation que l'on rapporte encore régulièrement des cas de recours excessif à la force, en particulier à l'encontre de personnes d'origine africaine ou rom, ainsi que des cas de discrimination dans le système de justice pénale. De même, on recense des cas de propos xénophobes à l'encontre des minorités dans le monde politique et les médias. En outre, il semble qu'il n'y ait toujours pas de condamnation systématique et institutionnelle de l'exploitation du racisme en politique, bien que des épisodes d'incitation à la xénophobie au sein de certains partis d'extrême droite aient été sanctionnés de façon appropriée.

61. Le Comité consultatif regrette par ailleurs que des cas de pratique du « profilage ethnique » par les forces de police soient encore signalés et que celui-ci soit même demandé par certains partis politiques. A cet égard, le Comité consultatif salue l'initiative policière « Vienne a besoin de toi » (*Wien braucht dich*) qui vise à attirer dans les forces de police des candidats qualifiés issus des minorités. Il note cependant que les procédures de recrutement n'ont pas été aménagées en conséquence.

62. Le Comité consultatif se réjouit que le paragraphe 283 du Code pénal ait été modifié afin d'améliorer l'efficacité du droit pénal en matière de protection contre le racisme et la xénophobie, en conformité avec la Décision-cadre du Conseil européen qui s'y rapporte datant de 2008. Cependant, il regrette que les dispositions ne pénalisent encore l'incitation à la haine envers un groupe de personnes en particulier que dans la mesure où elle a lieu « de manière à menacer l'ordre public » ou « de manière visible par le grand public ». En outre, le Comité consultatif constate que les paragraphes 283 et 33 (5), selon lesquels des motivations racistes ou xénophobes constituent des circonstances aggravantes pour toute infraction, ne sont que peu appliqués et aboutissent encore plus rarement à un verdict<sup>12</sup>. Il semble qu'il n'existe aucun suivi systématique des incidents à motivation raciste et des suites qui en sont données par la police et le système judiciaire, alors que ce serait un élément capital pour faire une évaluation globale de la pertinence et de l'efficacité des dispositions pénales en question.

*Recommandation*

63. Le Comité consultatif engage vivement les autorités autrichiennes à redoubler d'efforts pour lutter fermement contre toute forme de racisme et de xénophobie et en particulier pour condamner fermement toute manifestation d'intolérance sur la scène politique. Les mesures doivent être renforcées pour assurer un suivi systématique et des sanctions adaptées aux violences racistes et pour sensibiliser davantage le grand public aux différentes manifestations de discrimination et de racisme.

<sup>12</sup> Selon le rapport étatique, 131 nouvelles procédures pénales liées au paragraphe 283 du Code pénal étaient pendantes en 2009 parmi lesquelles 22 ont abouti à une condamnation.

## **Image des minorités dans les médias**

### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

64. Lors des deux cycles de suivi précédents, le comité consultatif invitait les autorités à poursuivre leurs efforts pour veiller à ce que les médias assument la responsabilité qui leur incombe de promouvoir la tolérance et d'éviter les stéréotypes et la diffusion d'images négatives à propos des personnes appartenant à divers groupes ethniques et religieux. Il recommandait de sensibiliser davantage les journalistes à cette question, ainsi que de mettre en place des mécanismes de plainte effectifs tout en respectant la liberté d'expression et l'indépendance éditoriale des médias.

### *Situation actuelle*

65. Le Comité consultatif se réjouit que le Conseil de la presse, inactif depuis 2002, se soit réformé en mars 2010 pour promouvoir l'autorégulation et des normes de qualité au sein de la presse écrite autrichienne. Toutefois, le Conseil ne serait jusqu'à présent pas parvenu à jouer un rôle actif dans la promotion de normes éthiques auprès des journalistes concernant les droits des minorités, car on voit encore assez régulièrement des représentations négatives et stéréotypées des minorités dans les médias autrichiens<sup>13</sup>. Le Comité consultatif souligne à ce propos que l'autorégulation prise en charge des organes responsables et indépendants, peut être un outil très efficace pour la promotion d'une information de qualité régies par des principes, en particulier si ces organes s'engagent également dans des activités de formation et de sensibilisation des journalistes.

66. Le Comité consultatif constate avec satisfaction les initiatives prises par « M-Media », une association d'immigrés cherchant à créer leurs propres médias dans le but d'influencer leur représentation dans les médias généralistes, entre autres par l'organisation de conférences, d'études et de séminaires sur ce thème, afin de créer une génération de journalistes armés pour donner une représentation adéquate du multiculturalisme et de la diversité de la société. Le Comité consultatif salue également les contributions individuelles de différentes entreprises de médias dans les domaines de l'intégration et de la diversité culturelle en Autriche, y compris sur internet.<sup>14</sup>

### *Recommandation*

67. Le Comité consultatif appelle les autorités autrichiennes à lutter par tous les moyens possibles contre la présence de stéréotypes et de discours xénophobes dans tous les médias, y compris par l'application de sanctions le cas échéant, tout en continuant à respecter le principe de la liberté d'expression. Il est indispensable que les médias respectent leurs propres codes de conduite, qui doivent être révisés ou étendus autant que nécessaire pour y inclure les médias modernes.

---

<sup>13</sup> Une plainte récemment déposée par une association rom contre le manque d'informations factuelles concernant la communauté rom et l'utilisation répétée de stéréotypes négatifs dans un article du journal styrien *Kleine Zeitung*, par exemple, a été rejetée par le Conseil de presse pour vice de procédure. Voir *Dritte Welt, Mitten in Europa*, Hans Magenschab, *Kleine Zeitung*, 16 février 2011.

<sup>14</sup> Les trois sites web transnationaux sélectionnés pour la phase finale des nominations pour le Prix des médias CIVIS Online 2011, qui récompense le meilleur travail journalistique accompli sur les thèmes de la diversité culturelle et de l'intégration en Europe, étaient tous autrichiens. Voir <http://www.civismedia.eu/index.php?id=2&L=1>.

## **Intégration et relations intercommunautaires**

### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

68. Lors des deux cycles de suivi précédents, le Comité consultatif invitait les autorités autrichiennes à poursuivre le développement de leurs politiques d'intégration et à prendre des mesures fermes pour promouvoir davantage l'égalité des chances pour les immigrés.

### *Situation actuelle*

69. Le Comité consultatif salue l'adoption en janvier 2010 du Plan d'action national pour l'intégration, qui forme le cadre de référence des objectifs d'intégration au niveau fédéral tandis que la mise en œuvre concrète des politiques d'intégration reste du ressort des autorités locales. Le plan implique des engagements dans un grand nombre de domaines comme la langue, l'éducation, l'accès à l'emploi, la prééminence du droit, les services sociaux, le logement, la santé et le dialogue interculturel. De plus, il vise à permettre une participation pleine et équitable des immigrés dans les affaires économiques, sociales et culturelles en Autriche<sup>15</sup>. Le Comité consultatif est également satisfait d'apprendre que la demande de longue date émise par des groupes non gouvernementaux pour la création d'une instance gouvernementale distincte chargée de l'intégration a finalement mené à la création d'un secrétariat d'Etat à l'Intégration en avril 2011. Cependant, le Comité consultatif se dit préoccupé du fait que le secrétariat d'Etat dépende du ministère de l'Intérieur, ce qui semble établir un lien entre les questions d'intégration et les problèmes de sécurité.

70. De la même façon, le Comité consultatif salue les activités constantes et fructueuses du Service municipal pour les affaires interculturelles et l'intégration de la Ville de Vienne ainsi que la gamme d'activités qu'il propose pour valoriser la diversité et améliorer l'égalité des chances des personnes d'origine immigrée ou issues des minorités, y compris les Roms. Cependant, le Comité consultatif a appris, par des représentants des minorités, qu'il serait profitable pour les différents programmes que ces représentants soient consultés plus étroitement et directement impliqués dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des différentes activités.

71. Le Comité consultatif craint que le débat actuel qui porte sur des amendements à la législation en matière d'asile et concernant les étrangers puisse avoir un effet négatif sur la tolérance et la compréhension dans les relations entre les communautés. Ces amendements semblent réduire davantage les droits des étrangers et comprennent des propositions controversées concernant la détention des mineurs et les procédures d'expulsion accélérées, qui ont été abondamment critiquées, y compris par le Conseil consultatif des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur. Pour ce qui est de l'intégration des étrangers, le Comité consultatif constate que la nouvelle loi de 2006 sur l'installation et le séjour conserve le système du « contrat d'intégration », qui impose aux étrangers de suivre des cours d'allemand et d'éducation civique pour tout séjour permanent ou à long terme. Bien qu'il reconnaisse l'importance de la langue comme outil d'intégration, le Comité consultatif tient à souligner que cette dernière doit impliquer à la fois les communautés majoritaires et minoritaires et ne devrait pas se reposer de façon disproportionnée sur les efforts demandés aux étrangers.<sup>16</sup> En outre, le Comité consultatif considère que la contrainte n'est pas une méthode appropriée pour promouvoir l'intégration.

<sup>15</sup> Voir le préambule du Plan d'action national pour l'intégration, [http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/nap\\_bericht.pdf](http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/nap_bericht.pdf)

<sup>16</sup> Voir aussi le troisième Avis du Comité consultatif sur le Liechtenstein, adopté le 26 juin 2009.

*Recommandation*

72. Le Comité consultatif encourage les autorités autrichiennes à veiller à ce que toutes les actions possibles pour promouvoir la cohésion sociale et l'intégration des personnes d'origine immigrée ou issues des minorités soient mises en œuvre, suivies et évaluées en étroite coopération avec les représentants des minorités pour garantir une efficacité maximale.

**Article 9 de la Convention-cadre**

*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

73. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif se félicitait des possibilités offertes aux médias des minorités par la nouvelle loi de 2001 sur la Société autrichienne de radiotélédiffusion (ci-après : l'ORF) et invitait les autorités à exploiter pleinement les dispositions pertinentes de cette loi. Le Comité consultatif invitait les autorités à accroître la présence des langues des minorités nationales à la radio et à la télévision ainsi que dans la presse écrite.

*Situation actuelle*

74. Le Comité consultatif se réjouit que de nombreuses émissions de radio en slovène continuent d'être diffusées en Carinthie par des stations privées bénéficiant d'un financement de l'ORF. Il note aussi avec satisfaction que les préparatifs sont en cours pour permettre la réception des programmes de radio carinthiens en Styrie, avec une couverture appropriée de l'actualité concernant la minorité slovène de ce *Land*. On constate une amélioration de la qualité de la radiodiffusion dans les langues minoritaires et un élargissement de la population desservie à Vienne, en Basse-Autriche et au Burgenland, à la suite d'une décision du Conseil fédéral des communications en date du 27 juin 2008. Le Comité consultatif note avec intérêt que le Conseil a fait droit à une plainte du Centre autrichien des minorités nationales, lequel estimait qu'entre janvier 2006 et juin 2007, l'ORF avait contrevenu à son mandat en matière de programmation, aux termes duquel elle doit diffuser des émissions dans les langues des minorités nationales dans une mesure proportionnée. Selon les représentants des minorités, cette décision a amené une légère amélioration du nombre d'émissions de radio et de télévision en langues minoritaires depuis 2008 ; néanmoins, le Comité consultatif regrette qu'il ait fallu une action en justice pour obtenir ce résultat, sans compter qu'un recours de l'ORF contre cette décision est encore pendant.

75. Les programmes de la télévision publique en tchèque et en slovaque, en revanche, sont limités à de brèves émissions bi-hebdomadaires en alternance ; de même, un temps d'antenne de 25 minutes est alloué aux magazines télévisés en hongrois. Globalement, le Comité consultatif note avec préoccupation que la présence des langues des minorités nationales dans les médias publics est insuffisante et ne permet pas aux personnes appartenant à ces minorités de préserver leur patrimoine linguistique et culturel, qui devrait pourtant faire partie intégrante de la vie publique en Autriche. A cet égard, le Comité consultatif fait observer que les principes d'égalité et de non-discrimination que devraient transmettre les médias, selon le Plan d'action national pour l'intégration, impliquent notamment qu'une place suffisante soit accordée aux langues des minorités nationales dans le système de la radiodiffusion publique, y compris pour les membres des minorités nationales qui résident à Vienne. Tout en reconnaissant, dans ce contexte, le rôle important joué par les stations de radio privées de la capitale<sup>17</sup>, grâce auxquelles l'offre de programmes en langues minoritaires est sensiblement plus étendue et présente une certaine diversité d'opinions, le Comité consultatif fait remarquer

---

<sup>17</sup> Voir les stations de radio viennoises Orange et Okto, qui diffusent un certain nombre de programmes en langues minoritaires.

que les initiatives privées ne dispensent pas l'Etat d'assurer une présence suffisante des langues minoritaires dans les médias publics.

76. En ce qui concerne les langues des minorités nationales dans la presse écrite, le Comité consultatif prend note des aides allouées par l'Autorité fédérale des communications à des hebdomadaires dans les langues des minorités nationales, mais croit savoir que ces subventions sont beaucoup trop réduites pour permettre une présence suffisante de ces langues dans les médias. Le Comité consultatif note avec préoccupation que le dispositif de soutien à la presse autrichienne défavorise dans la pratique les publications à faible tirage (y compris les journaux en langues minoritaires) et porte donc une attention insuffisante au rôle essentiel joué par les médias dans la promotion de l'identité culturelle et linguistique des minorités. La loi carinthienne sur le soutien à la presse, par exemple, exclut de fait les publications dans les langues des minorités nationales, puisque les subventions sont subordonnées à un tirage minimum ou à une couverture suprarégionale, deux conditions qui ne sont pas remplies par les journaux ou magazines en langues minoritaires à faible diffusion.

77. Le Comité consultatif se félicite du soutien apporté par la Chancellerie fédérale à de petits magazines bilingues dans le cadre de son action générale en faveur des minorités nationales. Il rappelle toutefois qu'en vertu de l'article 9 de la Convention-cadre, les autorités devraient veiller à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias dans un paysage médiatique pluraliste. Le dispositif de soutien à la presse devrait par conséquent donner aux publications à faible tirage dans les langues des minorités nationales la possibilité d'accéder à un fonds distinct, sur la base d'un ensemble de critères qui ne soient pas liés à la taille. Le Comité consultatif souligne que l'engagement de soutenir les médias des minorités nationales n'est pas de même nature que celui de soutenir les activités culturelles des organisations des minorités nationales, énoncé à l'article 5 de la Convention-cadre.

#### *Recommandations*

78. Le Comité consultatif encourage les autorités autrichiennes à prendre des mesures appropriées pour que les personnes appartenant aux minorités nationales accèdent plus largement à des émissions radiotélévisées dans leur langue, et notamment à faire en sorte que les programmes régionaux soient également captés à Vienne.

79. Le Comité consultatif invite par ailleurs les autorités autrichiennes à augmenter les aides disponibles pour les publications de presse des minorités nationales, notamment en leur donnant accès à des possibilités de financement distinctes afin d'assurer une présence suffisante des langues des minorités nationales dans la presse écrite.

### **Article 10 de la Convention-cadre**

#### **Application de la législation sur l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les administrations**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

80. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif engageait vivement les autorités fédérales à veiller à ce que la décision de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2000<sup>18</sup> soit pleinement mise en œuvre, y compris en modifiant la législation en

<sup>18</sup> Dans sa décision du 4 octobre 2000 (V 91/99), la Cour constitutionnelle a déclaré qu'une commune de Carinthie comprenant 10,4 % de locuteurs slovènes devait être considérée comme « un district administratif à population mixte » au sens de l'article 7, paragraphe 3 du Traité d'Etat, ce qui implique la reconnaissance du slovène comme langue officielle et, partant, permet son utilisation dans les relations officielles. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle a aussi estimé que les

vigueur en Carinthie et dans le Burgenland. Il leur recommandait en outre de prendre de nouvelles mesures pour permettre aux fonctionnaires de l'administration locale de communiquer avec les personnes appartenant à des minorités nationales dans leurs langues.

#### *Situation actuelle*

81. Le Comité consultatif regrette vivement de ne constater aucun progrès dans la mise en œuvre de la décision de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2000 depuis le deuxième cycle de suivi. Il compte que les autorités accorderont la plus haute priorité à la pleine application de cette décision qui, selon le rapport étatique, devrait être prise en compte dans le cadre d'une réforme globale de la législation applicable aux minorités nationales, et qu'elles s'exécuteront sans plus tarder.

82. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les formulaires nécessaires à diverses démarches administratives sont maintenant disponibles dans les langues des minorités nationales. Il regrette cependant que, selon les informations recueillies, ces formulaires soient seulement une aide pour remplir le formulaire en allemand et qu'ils ne puissent être utilisés pour présenter les demandes. L'introduction de formulaires bilingues constituerait une solution appropriée. En outre, le Comité consultatif est préoccupé par les informations persistantes selon lesquelles, même dans les communes où la langue d'une minorité nationale est reconnue comme langue officielle, l'application de la loi dépend des compétences linguistiques et du bon vouloir du fonctionnaire concerné et laisse souvent à désirer. A cet égard, le Comité consultatif s'inquiète de l'argument avancé dans le rapport étatique selon lequel des fonctionnaires capables de parler la langue minoritaire peuvent être déployés chaque fois qu'il en est fait la demande. Selon le Comité consultatif, le manque de personnel maîtrisant la langue minoritaire est un obstacle important à l'utilisation de cette langue. Il rappelle aux autorités autrichiennes que l'usage des langues minoritaires dans les relations officielles devrait être encouragé activement pour maintenir la pratique des langues concernées et inciter les personnes appartenant aux minorités nationales à exercer leurs droits linguistiques.

83. Le Comité consultatif note par ailleurs avec préoccupation qu'aux dires des représentants de la minorité slovène de Carinthie et de la minorité croate du Burgenland, les procédures introduites dans les langues des minorités nationales seraient traitées avec moins de diligence. Les personnes appartenant aux minorités nationales doivent, semble-t-il, s'attendre à des délais d'attente exagérément longs dans leurs démarches administratives, de sorte que très peu d'entre elles choisissent d'utiliser leur langue<sup>19</sup>. En outre, le Comité consultatif s'inquiète d'un certain nombre de cas où des personnes qui s'étaient adressées à l'administration dans leur langue sans recevoir de réponse ont été amenées à introduire des actions en justice dans le but d'obtenir la protection de la Cour constitutionnelle. Le Comité regrette que les autorités locales n'aient pas su ou n'aient pas souhaité orienter le débat public sous l'angle des droits et que, dans certains cas, elles semblent attiser les tensions qui subsistent au lieu de chercher à les apaiser.

84. Par ailleurs, le Comité consultatif est préoccupé par l'importance accordée aux statistiques dans le débat sur la mise en œuvre des droits des minorités et, dans ce contexte, par l'idée générale que la question de l'usage officiel du slovène serait liée aux négociations en cours sur la signalisation bilingue en Carinthie<sup>20</sup>. Il rappelle aux autorités autrichiennes

---

résultats du recensement sur une certaine période devraient servir à estimer la proportion de locuteurs du slovène dans la population.

<sup>19</sup> Cette situation trouve son pendant dans le rapport étatique, où il est indiqué que dans le Burgenland, depuis 10 ans, aucune demande d'utilisation du croate ou du hongrois dans les relations officielles avec les autorités locales n'a été formulée.

<sup>20</sup> Dans une décision du 12 décembre 2007, la Cour constitutionnelle a jugé qu'une commune comptant 9,9 % de locuteurs slovènes d'après le recensement de 2001 ne devait plus être considérée comme un territoire à « population mixte » (dans

qu'il convient d'assurer les conditions permettant d'utiliser les langues minoritaires dans les rapports avec l'administration locale, comme le prévoit l'article 10.2 de la Convention-cadre, non seulement dans les régions d'implantation *substantielle*, mais aussi et surtout dans les régions d'implantation *traditionnelle* de personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif souligne, à ce propos, qu'il recommande en règle générale de faire preuve de souplesse dans l'application des seuils concernant l'usage des langues, compte tenu en particulier de l'importance déterminante que revêt la langue en tant qu'expression de l'identité d'une minorité nationale<sup>21</sup>. Vu que depuis quelques décennies, le nombre de locuteurs de langues minoritaires, tel qu'il ressort des statistiques, est en sensible recul en Autriche, il importe de se montrer particulièrement prudent lors de l'application des seuils.

85. Enfin, le Comité consultatif demeure préoccupé par la complexité de la législation régissant l'usage officiel des langues minoritaires, qui constitue un obstacle supplémentaire à sa mise en œuvre. Ainsi, les habitants des communes officiellement bilingues n'ont pas toujours la possibilité d'utiliser leur langue dans le tribunal de district dont ils relèvent. Même la nouvelle proposition d'amendements à la loi sur les groupes ethniques, qui a fait l'objet du compromis mentionné plus haut, ne clarifie pas la réglementation relative à l'usage officiel des langues. Elle dresse une liste des localités où la langue slovène sera admise, mais sans fixer de critères de sélection précis. Certains représentants des minorités estiment de ce fait que la proposition est discriminatoire<sup>22</sup>.

#### *Recommandations*

86. Le Comité consultatif engage vivement les autorités autrichiennes à faire appliquer sans plus tarder, de manière cohérente et transparente, la décision de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2000 et à faire comprendre clairement aux agents des administrations du Burgenland et de la Carinthie qu'il leur incombe de répondre strictement aux demandes d'utilisation officielle des langues des minorités nationales. Les seuils doivent être appliqués avec la souplesse voulue pour éviter une différenciation arbitraire dans la mise en œuvre des droits linguistiques.

87. Le Comité consultatif invite par ailleurs les autorités autrichiennes à faire en sorte, par le moyen de recrutements ciblés ou d'un renforcement des formations linguistiques, que tous les tribunaux, administrations et autres organes auprès desquels les langues des minorités nationales sont admises en tant que langues officielles, emploient des agents qui maîtrisent suffisamment ces langues afin d'encourager les personnes appartenant aux minorités nationales à exercer effectivement leurs droits.

### **Article 11 de la Convention-cadre**

#### **Signalisation bilingue**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

88. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a vivement engagé les autorités à trouver les moyens d'assurer, dans les meilleurs délais, l'application pleine et

---

lequel la mise en place d'une signalisation bilingue est obligatoire). Elle avait pourtant estimé, dans des décisions antérieures, qu'il y avait lieu de considérer comme suffisante la moyenne de 10 %. Voir VfGH B1489/06 – B1520/07 ; B1521/07. L'importance accordée aux statistiques paraît d'autant plus paradoxale qu'il s'agit de très petites communautés : une ou deux personnes de plus ou de moins peuvent faire basculer l'effectif au-dessus ou en dessous du seuil de 10 %. Voir *Volkszaehlungen 1971 – 2001 Umgangssprachen Kaernten Gemeinden und Ortschaften*, Statistik Austria, Vienne 2011.

<sup>21</sup> Voir par exemple le troisième Avis du Comité consultatif sur la République slovaque, 28 mai 2010, par. 132.

<sup>22</sup> La proposition contient une liste de 164 *Ortschaften* où les droits linguistiques seront appliqués. Or cette liste comprend, en application de décisions antérieures de la Cour constitutionnelle, des localités où la minorité slovène représente 10 % de la population, mais elle en exclut d'autres où les locuteurs slovènes représentent 20 % de la population.

entière de la décision de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2001<sup>23</sup> concernant l’affichage des indications topographiques dans les langues minoritaires et leur a rappelé de ne pas se fonder exclusivement sur les chiffres du recensement de 2001 pour déterminer s’il y a lieu de mettre en place une signalisation bilingue.

#### *Situation actuelle*

89. Le Comité consultatif regrette vivement que la décision susmentionnée de la Cour constitutionnelle n’ait toujours pas été mise en œuvre. En effet, le gouvernement fédéral n’a pas encore adopté de cadre législatif clair régissant la mise en place d’une signalisation bilingue dans tous les territoires où la minorité slovène constitue plus de 10 % de la population. En l’absence d’un tel cadre, le Comité consultatif note avec une vive préoccupation que, depuis des années, les personnes appartenant à une minorité nationale saisissent la Cour constitutionnelle à titre individuel pour obtenir l’autorisation d’exercer leurs droits. Pourtant, même dans les nombreuses affaires où la Cour a tranché en faveur de la protection des minorités, cette décision n’a pas toujours été exécutée avec diligence, donnant parfois lieu à de nouvelles actions en justice<sup>24</sup>. Le Comité consultatif constate de surcroît avec une certaine inquiétude que la lenteur avec laquelle sont appliquées les décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle joue dans les faits contre les minorités nationales puisque, globalement, le nombre de locuteurs du slovène ne cesse de régresser<sup>25</sup>.

90. Le Comité consultatif se félicite que les autorités fédérales aient redoublé d’efforts pour encourager la recherche d’un compromis entre les parties prenantes au niveau local et régional, compromis qui pourrait déboucher sur une loi constitutionnelle fédérale précisant clairement dans quelles communes une signalisation bilingue doit être mise en place (voir ci-dessus les commentaires relatifs à l’article 6). Il est bien conscient qu’en Carinthie la question de la signalisation bilingue a valeur de symbole. Il note toutefois avec préoccupation que le seuil de 17,5 %, qui semble être un élément déterminant du compromis, est très supérieur au seuil de 10 % que la Cour constitutionnelle avait jugé approprié. Du point de vue de la prééminence du droit, le Comité consultatif exprime de nouveau son profond regret que l’interprétation d’un traité constitutionnel<sup>26</sup> par l’instance judiciaire suprême ne soit pas considérée comme contraignante pour le législateur mais que, de fait, ce soient les négociations politiques qui dictent dans quelle mesure les droits des minorités sont mis en œuvre. Il relève, dans ce contexte, l’intention affichée d’adopter une loi *constitutionnelle* fédérale sur la base du compromis, avec pour conséquence que les personnes appartenant aux minorités nationales ne pourront plus contester la constitutionnalité de la législation devant la Cour constitutionnelle.

<sup>23</sup> Dans cette décision, la Cour constitutionnelle a jugé que le seuil de 25 % fixé dans la loi de 1976 sur les groupes ethniques pour avoir le droit de présenter les indications topographiques dans une langue minoritaire était contraire au paragraphe 3 de l’article 7 du Traité d’Etat et, partant, inconstitutionnel. La Cour a en outre statué que le fait qu’une minorité nationale représente durablement plus de 10 % de la population totale d’un territoire était suffisant pour autoriser les habitants de ce territoire à présenter des indications topographiques bilingues.

<sup>24</sup> Ainsi, une signalisation bilingue a fini par être mise en place en juillet 2010 à Bleiburg/Pliberk et à Ebersdorg/Drveša après plusieurs jugements successifs de la Cour constitutionnelle, dont le premier avait été rendu en décembre 2005.

<sup>25</sup> Voir la note 22 concernant une décision selon laquelle une commune comptant 9,9 % de locuteurs slovènes d’après le recensement de 2001 ne devait plus être considérée comme un territoire à « population mixte » (dans lequel la mise en place d’une signalisation bilingue est obligatoire). Le Comité consultatif fait observer à ce propos que, dans des décisions antérieures (VfSlg. 9224/1981 et VfSlg. 12.245/1989), la Cour constitutionnelle avait préconisé, à titre général, de ne pas interpréter les dispositions relatives aux droits des minorités de manière trop restrictive. Malheureusement, on ne semble pas avoir tenu compte de cette directive générale dans le dossier de la signalisation bilingue en Carinthie.

<sup>26</sup> L’article 7 du Traité d’Etat de Vienne de 1955 garantit des droits étendus aux personnes appartenant aux minorités slovène et croate de Carinthie, du Burgenland et de Styrie en matière d’éducation, d’utilisation des langues et de participation. Le paragraphe 3 dispose que la terminologie et les inscriptions topographiques seront slovène ou en croate aussi bien qu’en allemand dans les districts administratifs et judiciaires où réside une population mixte.

91. Le Comité consultatif note par ailleurs avec une vive préoccupation que les parties carinthiennes ont réussi à faire accepter que le compromis soit soumis à une nouvelle épreuve sous la forme d'une enquête d'opinion au niveau local qui s'est déroulée en juin 2011. Il tient une nouvelle fois à souligner, à ce propos, que la responsabilité de protéger les droits individuels des personnes appartenant aux minorités nationales découle des obligations contractées par l'Autriche en vertu d'un traité international, ainsi que de sa Constitution et des décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle, et qu'elle ne saurait être attaquée par des politiciens populaires locaux.

92. Enfin, le Comité consultatif note que les représentants de la minorité croate du Burgenland ont fait observer, à juste titre, que les dispositions relatives aux droits des minorités concernant les indications topographiques ne se limitent pas à la question des panneaux de signalisation bilingues, mais visent également d'autres indications en langues minoritaires telles que les noms de rues ou les dénominations traditionnelles locales figurant sur les cartes. Il est regrettable que la polémique sur la signalisation bilingue en Carinthie domine depuis des décennies le débat sur l'interprétation des responsabilités de l'Autriche en vertu de l'article 11 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif s'inquiète en outre vivement du fait que les représentants des autres minorités, notamment les minorités croate et hongroise, n'aient pas été consultés sur les amendements proposés à la loi sur les groupes ethniques, en cours d'examen par le Parlement, qui aura une incidence directe sur la mise en œuvre de leurs droits (voir aussi les commentaires relatifs aux articles 3 et 15).

#### *Recommandations*

93. Le Comité consultatif engage vivement les autorités autrichiennes et, en particulier, les autorités carinthiennes, à mettre tout en œuvre pour adopter promptement des garanties législatives concernant la signalisation bilingue conformément à l'article 7 du Traité d'Etat de Vienne, à la décision de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2001 et à l'article 11 de la Convention-cadre.

94. Le Comité consultatif invite par ailleurs les autorités autrichiennes à envisager favorablement les demandes des représentants des minorités réclamant l'affichage d'indications topographiques aussi dans leurs langues, conformément à l'article 11.3 de la Convention-cadre.

### **Orthographe des noms des personnes appartenant aux minorités nationales**

#### *Situation actuelle*

95. Le Comité consultatif prend note avec préoccupation des informations communiquées par les représentants de tous les groupes minoritaires selon lesquelles aucune mesure n'aurait été prise pour garantir de façon systématique que les noms des personnes appartenant aux minorités nationales soient correctement orthographiés dans les documents officiels. Les signes diacritiques attachés à certaines lettres slaves ne seraient pas toujours insérés, de sorte que les noms seraient mal orthographiés dans les documents d'identité, les actes notariés, voire les actes judiciaires. Les représentants des autorités autrichiennes ont confirmé qu'il n'existait aucun dispositif global pour remédier à cette situation. En outre, le Comité consultatif a appris qu'un certain nombre de personnes appartenant à une minorité nationale ont dû justifier, lors d'une déclaration de naissance, leur décision de donner à l'enfant un nom traditionnel dans la langue minoritaire et insister pour qu'il soit inscrit sur l'acte de naissance avec la bonne orthographe.

*Recommandation*

96. Le Comité consultatif invite les autorités autrichiennes à remédier de façon systématique à tout problème lié aux signes diacritiques des langues des minorités nationales dû aux claviers d'ordinateur dans l'administration et le système judiciaire et à veiller à ce que toutes les personnes appartenant à une minorité nationale obtiennent des documents d'identité et des actes administratifs sur lesquels leurs nom et prénoms sont correctement orthographiés, conformément aux règles de leur langue minoritaire.

**Article 12 de la Convention-cadre**

**Education interculturelle et connaissance des minorités nationales**

*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

97. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif se félicitait du succès croissant rencontré par les écoles primaires bilingues dans le Burgenland et en Carinthie. Il invitait les autorités à poursuivre leurs efforts pour garantir une offre suffisante de manuels dans les langues minoritaires, développer les contenus interculturels dans les manuels et les programmes scolaires et diffuser des connaissances sur la culture, l'histoire et la langue des minorités nationales à l'école, y compris en dehors de leurs aires d'implantation traditionnelle.

*Situation actuelle*

98. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les crèches et les écoles bilingues intéressent de plus en plus les parents, qu'ils soient issus d'une minorité ou de la majorité. Il salue les efforts déployés avec succès par les institutions pédagogiques et les établissements d'enseignement pour développer des concepts modernes d'enseignement bilingue et interculturel. Cette démarche a permis d'obtenir des résultats scolaires particulièrement élevés, ce qui renforce encore l'attrait de la scolarisation bilingue pour les parents.

99. Le Comité consultatif note toutefois que, de l'avis des représentants de toutes les minorités nationales, leur histoire et leur culture restent sous-représentées dans les manuels et les programmes d'enseignement général. Les informations données aux élèves évoquent assez peu la contribution positive des minorités nationales au développement culturel de l'Autriche et semblent souvent reposer sur des stéréotypes. Le Comité consultatif note en particulier avec préoccupation que les périodes douloureuses de l'histoire, notamment l'exclusion et la déportation de personnes appartenant aux minorités nationales entre 1938 et 1945, ne seraient pas traitées de façon suffisamment approfondie dans les manuels d'histoire. A cet égard, le Comité consultatif signale l'existence d'une compilation de données historiques et de témoignages de survivants recueillis par les représentants des Roms, qui devrait être largement diffusée afin de faire mieux connaître le passé et les difficultés auxquelles la population rom est aujourd'hui confrontée dans la société. Il estime que tous les manuels et programmes d'histoire devraient présenter des informations objectives, tenant compte de la diversité des points de vue, sur toutes les dimensions de l'histoire de l'Autriche en tant qu'Etat multiethnique, afin de mettre un frein à la propagation de stéréotypes concernant les personnes appartenant aux minorités nationales et de promouvoir la cohésion sociale.

100. Le Comité consultatif note en outre qu'il n'existe pas encore suffisamment de manuels d'enseignement des/dans les langues minoritaires. Ce constat vaut pour toutes les minorités nationales, mais le manque de manuels pour l'enseignement du romani et de la culture rom serait particulièrement criant.

*Recommandations*

101. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités autrichiennes à redoubler d'efforts pour développer le contenu interculturel des manuels et des programmes d'enseignement et, en particulier, à veiller à ce que l'histoire de l'Autriche en tant qu'Etat multiethnique, et notamment les contributions positives des minorités nationales et les difficiles années de guerre, soient traitées de manière suffisamment approfondie dans le cadre de l'enseignement de l'histoire.

102. Le Comité consultatif encourage en outre les autorités à faire des efforts supplémentaires pour assurer une offre suffisante de manuels pour l'enseignement dans les langues minoritaires et l'enseignement des langues et cultures minoritaires, y compris le romani et l'histoire et la culture roms.

**Formation des enseignants***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

103. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à poursuivre leur action pour accroître les possibilités données aux enseignants d'établissements bilingues et de langues minoritaires de bénéficier d'une formation appropriée.

*Situation actuelle*

104. Le Comité consultatif se félicite des efforts que les universités et les institutions pédagogiques ont continué à déployer pour proposer une formation appropriée à l'enseignement dans les établissements scolaires et préscolaires bilingues. Il note en outre avec satisfaction que l'institut pour l'enseignement multilingue et l'apprentissage interculturel créé au sein du département de formation des enseignants de l'université de Klagenfurt poursuit ses activités. Le Comité consultatif regrette en revanche que le personnel des jardins d'enfants bilingues de Carinthie ne soit pas tenu d'avoir suivi une formation ou obtenu une qualification bilingue spécifique, alors que la scolarité obligatoire comprend depuis 2009 une année de jardin d'enfants. Dans le Burgenland, au contraire, la loi du Burgenland de 2009 relative à l'éducation et à l'accueil des enfants dispose, pour les langues croate et hongroise, que le personnel des jardins d'enfants et garderies d'enfants bilingues doit avoir une formation et une qualification spécifiques. Par contre, il n'existe pas de possibilité formelle de formation des enseignants en ce qui concerne le romani.

105. Malgré l'accroissement généralisé de la demande d'éducation bilingue, le Comité consultatif note avec préoccupation que, selon les représentants de tous les groupes minoritaires, il n'y a toujours pas suffisamment de personnel qualifié pour enseigner dans les établissements bilingues et enseigner les/dans les langues minoritaires. Du fait du surcroît de demandes, on trouve maintenant des classes dont les élèves maîtrisent la langue à des degrés très variables et qu'il n'est pas toujours possible de confier à des enseignants qualifiés. Cette pénurie toucherait particulièrement l'enseignement secondaire. Vu les résultats médiocres de l'éducation bilingue pour ce qui est de l'apprentissage des langues minoritaires, il est indispensable, selon les représentants des minorités du Burgenland, d'instaurer des normes de qualité spécifiques relatives à l'enseignement des/dans les langues minoritaires et d'assurer un suivi systématique de leur application. Enfin, le Comité consultatif regrette l'absence de progrès concernant les critères applicables aux chefs d'établissement des écoles bilingues en Carinthie. Aucune qualification spécifique n'est exigée des directeurs d'écoles bilingues, ce qui, de l'avis des représentants des minorités, restreint leur capacité à promouvoir comme il convient les principes de l'enseignement bilingue.

*Recommandation*

106. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à développer encore les possibilités données aux enseignants de bénéficier d'une formation appropriée à l'enseignement bilingue et à l'enseignement dans les langues minoritaires et à étendre aux maîtres des jardins d'enfants l'obligation légale de suivre cette formation. La qualité de l'éducation dans les langues minoritaires devrait faire l'objet d'un suivi régulier et effectif, en étroite concertation avec les représentants des minorités.

**Egalité d'accès à l'éducation**

*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

107. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif engageait vivement les autorités à être plus attentives à la situation des Roms en matière d'éducation, notamment à Vienne, et à prendre des mesures plus résolues pour favoriser l'égalité des chances des Roms dans l'éducation à tous les niveaux.

*Situation actuelle*

108. Le Comité consultatif salue les efforts constants des autorités pour promouvoir l'égalité d'accès à l'éducation pour la communauté rom à tous les niveaux et prend note, en particulier, des initiatives encourageantes menées dans certains établissements scolaires de Vienne pour remédier aux difficultés spécifiques touchant les enfants roms, notamment les taux élevés de décrochage et d'échec scolaire. Il constate cependant avec préoccupation que l'on continue de trouver un nombre disproportionné d'élèves roms dans les classes spéciales de rattrapage et que la proportion d'étudiants roms reste relativement faible dans l'enseignement supérieur. En outre, les situations d'échec scolaire sont sensiblement plus fréquentes chez les élèves roms. Un ensemble diversifié de mesures, visant entre autres à favoriser l'intégration dans la classe et les contacts extrascolaires avec les élèves issus de la population majoritaire, pourrait contribuer à assurer aux Roms une réelle égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux.

*Recommandation*

109. Le Comité consultatif engage vivement les autorités autrichiennes à intensifier encore leurs efforts pour promouvoir l'égalité des chances des enfants roms dans l'éducation et à rechercher, en étroite concertation avec les représentants roms, des solutions d'ensemble aux problèmes qui subsistent.

**Article 13 de la Convention-cadre**

**Education des minorités à Vienne**

*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

110. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à trouver, en étroite coopération avec les représentants des minorités tchèque et slovaque, d'autres moyens de veiller à ce que l'Ecole Komensky puisse continuer de fonctionner à long terme. Il les encourageait aussi à davantage subventionner les établissements privés de Vienne qui dispensent un enseignement dans d'autres langues minoritaires.

*Situation actuelle*

111. Le Comité consultatif se réjouit d'apprendre que l'Ecole privée Komensky, qui dispense un enseignement en tchèque et en slovaque, bénéficie depuis quelques années de subventions accrues de la part de la Chancellerie fédérale et de la Ville de Vienne. Il relève

toutefois que les fonds alloués par la Chancellerie fédérale pour financer les frais de fonctionnement de l'établissement sont en fait des subventions qui devraient être consacrées aux activités culturelles des minorités tchèque, slovaque et, depuis 2008, hongroise<sup>27</sup>. De plus, les aides reçues de la Ville de Vienne seraient limitées dans le temps, de sorte que l'École ne peut compter sur leur maintien pour faire des projets d'avenir. Il n'y a eu aucune avancée en ce qui concerne le statut privé de l'établissement ; de ce fait, les dispositions spéciales relatives à l'enseignement bilingue, portant par exemple sur le nombre d'élèves par classe, ne lui sont pas applicables.

112. Le Comité consultatif constate par ailleurs que les possibilités d'éducation offertes aux autres groupes minoritaires vivant à Vienne restent limitées, notamment pour les minorités croate et hongroise. Des initiatives privées assurent une offre développée d'enseignement dans leurs langues, mais les financements publics dont elles bénéficient restent modiques. Le Comité consultatif note que tous les groupes minoritaires jugent problématique le fait qu'il n'existe pas de loi régissant l'éducation des minorités nationales à Vienne, d'autant plus qu'une forte proportion des populations minoritaires vit aujourd'hui dans la capitale et que la demande d'éducation bilingue de la part de personnes appartenant à des minorités nationales y est en constante augmentation (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 14).

#### *Recommandation*

113. Le Comité consultatif invite les autorités autrichiennes à accroître sensiblement les subventions allouées aux initiatives d'enseignement privé dans les langues des minorités nationales à Vienne ainsi que dans les autres régions d'Autriche qui ne sont pas des territoires d'implantation traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales mais où elles résident en nombre important, afin que celles-ci aient accès à un enseignement dans leur langue minoritaire parallèlement à l'organisation d'activités culturelles.

### **Article 14 de la Convention-cadre**

#### **Jardins d'enfants bilingues**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

114. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait vivement les autorités à examiner, en étroite coopération avec les représentants de la minorité slovène, la possibilité d'adopter des mesures législatives et pratiques appropriées sur les jardins d'enfants bilingues de manière à favoriser la diffusion et la reproduction des expériences positives déjà menées et à répondre aux besoins dans ce domaine sur le long terme.

##### *Situation actuelle*

115. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que, depuis le début de 2009, la scolarité gratuite et obligatoire comprend une année de jardin d'enfants, l'objectif étant que tous les enfants puissent bénéficier d'un enseignement dès un âge précoce. En ce qui concerne l'éducation bilingue dans le Burgenland et en Carinthie, le Comité consultatif pense que cette année d'enseignement préscolaire obligatoire contribuera à atténuer la disparité des niveaux de connaissance des langues minoritaires chez les élèves de première année de primaire.

116. Le Comité consultatif salue l'engagement sans faille du groupe de travail sur les jardins d'enfants bilingues en Carinthie, qui élabore des concepts pédagogiques et des dispositifs d'enseignement bilingue appliqués avec succès dans un nombre croissant de jardins d'enfants bilingues. Il regrette toutefois qu'aucun progrès n'ait été réalisé pour ce qui est de

<sup>27</sup> Depuis 2008/2009, l'École Komensky compte un groupe hongrois.

l'adoption d'une législation appropriée sur les jardins d'enfants bilingues et que, dans la majorité des cas, l'éducation préscolaire bilingue soit toujours assurée par des initiatives privées. Ces établissements privés reçoivent bien des aides conformément à la loi sur le financement des jardins d'enfants, mais seuls les établissements existants en bénéficient et leur montant n'est pas suffisant pour dispenser les parents de payer des frais de scolarité.

117. Le Comité consultatif note avec préoccupation que la création de jardins d'enfants bilingues publics en Carinthie reste tributaire du bon vouloir des autorités locales des communes concernées, bien que ces établissements attirent de plus en plus d'élèves, y compris issus de la population majoritaire. Le fait que cette question semble liée au débat en cours sur la signalisation bilingue inquiète vivement le Comité. Les représentants des minorités aussi bien que ceux des autorités locales laissent entendre que la création de nouveaux jardins d'enfants bilingues serait subordonnée au ralliement de la minorité slovène au compromis concernant la signalisation bilingue (voir les commentaires relatifs à l'article 11). De surcroît, le Comité consultatif estime que l'ajout, dans la scolarité obligatoire, d'une année d'enseignement préscolaire devrait s'accompagner d'un développement de l'offre d'éducation préscolaire bilingue publique, conformément à la loi carinthienne sur les établissements scolaires des minorités.

#### *Recommandation*

118. Le Comité consultatif invite les autorités carinthiennes à adopter une législation appropriée sur les jardins d'enfants bilingues et à veiller à ce que, dans le cadre de l'allongement de la scolarité obligatoire en Autriche, des établissements publics assurent au moins une année d'enseignement préscolaire bilingue.

### **Enseignement bilingue en Carinthie et dans le Burgenland**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

119. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à envisager une extension de l'enseignement bilingue au-delà du primaire, de manière à tirer parti des résultats positifs obtenus grâce au système d'enseignement bilingue jusqu'à la 4<sup>e</sup> année de scolarité. Il invitait par ailleurs les autorités à veiller à une application cohérente de la loi du Burgenland sur les établissements scolaires des minorités.

#### *Situation actuelle*

120. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'il n'y a eu aucune avancée, depuis le deuxième cycle de suivi, en ce qui concerne l'offre d'enseignement bilingue en Carinthie et dans le Burgenland. Il relève également que la mise en œuvre de la loi du Burgenland sur les établissements scolaires des minorités est loin de faire l'unanimité. Alors que les autorités publiques affirment qu'un enseignement bilingue est proposé conformément aux dispositions légales, les représentants des minorités croate et hongroise soutiennent que trois heures de cours par semaine ne sont pas suffisantes pour acquérir une connaissance active des langues minoritaires. Le Comité consultatif constate effectivement avec une certaine inquiétude que la loi du *Land* sur les établissements scolaires des minorités ne fixe pas de normes pédagogiques relatives à l'apprentissage des langues minoritaires ni n'impose un nombre minimal d'heures de cours hebdomadaires. D'après les représentants des minorités croate et hongroise, cela se solde par un recul continu de la compétence en langues minoritaires chez les jeunes. Le Comité consultatif regrette de surcroît que la loi ne porte que sur l'école primaire et que les possibilités de suivre un enseignement bilingue au-delà de la quatrième année de scolarité soient tout à fait insuffisantes, puisque seuls deux établissements d'enseignement secondaire proposent un tel cursus dans tout le Burgenland.

121. Concernant l'offre d'éducation bilingue en Carinthie, le Comité consultatif se réjouit que l'intérêt accru des parents pour cette forme d'enseignement ait permis jusqu'à présent de maintenir en activité la plupart des établissements bilingues bien que le nombre d'élèves soit généralement en baisse. Le Comité consultatif note cependant que les représentants des minorités se sentent toujours menacés par la réforme scolaire en cours, car la création d'établissements moins nombreux et de plus grande taille pourrait avoir une incidence négative sur la quantité et la qualité de l'offre d'éducation bilingue. Il note par ailleurs qu'en Carinthie aucun progrès n'a été fait sur la question de l'extension de l'enseignement bilingue au-delà du primaire même si, d'après les informations recueillies, les quelques établissements où existe une telle offre dispensent un enseignement de qualité.

#### *Recommandations*

122. le Comité consultatif invite instamment les autorités du Burgenland à veiller, en étroite coopération avec les représentants des minorités, à mettre en place un enseignement de qualité dans les langues minoritaires afin de développer une connaissance active de ces langues chez les élèves et à instaurer des normes pédagogiques appropriées en assurant un suivi régulier de leur application.

123. Le Comité consultatif invite par ailleurs les autorités autrichiennes à examiner toutes les solutions envisageables pour développer l'offre d'enseignement bilingue au-delà de l'école primaire.

### **Enseignement des langues minoritaires**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

124. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif engageait vivement les autorités à prendre des mesures appropriées pour que les besoins des personnes appartenant aux minorités nationales en matière d'enseignement bilingue et/ou d'apprentissage des langues minoritaires soient pris en compte conformément à l'article 14 de la Convention-cadre. Il attirait en particulier l'attention sur les besoins des personnes appartenant à la minorité hongroise qui vivent à Vienne ainsi que sur le manque général de possibilités d'apprendre le romani.

#### *Situation actuelle*

125. Le Comité consultatif constate avec regret que peu de progrès ont été faits en ce qui concerne les possibilités d'apprentissage du hongrois et du croate à Vienne. Bien que le nombre d'initiatives privées qui bénéficient de subventions modestes de la Chancellerie fédérale soient en augmentation (voir commentaires relatifs à l'article 13), les représentants des minorités estiment que l'absence d'encadrement législatif de l'enseignement des/dans les langues des minorités nationales à Vienne est un frein de plus en plus grand à la préservation et au développement de ces langues dans la capitale, la demande croissante des parents à l'égard d'une éducation bilingue ne pouvant être satisfaite uniquement par le biais d'initiatives privées.

126. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, depuis quelques années, les possibilités d'apprentissage du slovène se sont légèrement améliorées dans un certain nombre de districts du sud de la Styrie, en particulier à Leibnitz et Radkersburg. Il se félicite également des efforts actuellement déployés pour mettre en place des cours de slovène dans la ville de Graz, où vivent de nombreux locuteurs de cette langue, à partir de l'année scolaire 2011-2012. Il espère que les mesures d'austérité ne mettront pas un coup d'arrêt à cette évolution positive, conforme aux obligations de l'Autriche en vertu du Traité d'Etat de Vienne.

127. Le Comité consultatif regrette que les possibilités d'étudier le romani en dehors du Burgenland restent très limitées et que les expériences positives réalisées en la matière dans certains établissements scolaires de Vienne n'aient guère été reproduites dans d'autres régions. Les représentants des minorités continuent d'estimer que les possibilités existantes sont beaucoup trop restreintes et insuffisantes pour améliorer la connaissance de la langue et de la culture romani au sein de la communauté rom et pour les valoriser auprès de la population majoritaire.

*Recommandation*

128. Le Comité consultatif exhorte une nouvelle fois les autorités autrichiennes à développer les possibilités données aux personnes appartenant à une minorité nationale d'apprendre leur langue conformément à l'article 14 de la Convention- cadre.

**Article 15 de la Convention-cadre**

**Participation aux décisions**

*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

129. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à examiner, en étroite coopération avec des représentants des minorités nationales, les moyens de revoir les procédures de nomination au sein des conseils consultatifs des minorités nationales, ainsi que la composition de ces derniers, en vue de garantir une représentation plus appropriée et inclusive des minorités nationales. Les autorités étaient invitées à rechercher des moyens de veiller à ce que toutes les minorités soient effectivement consultées, en particulier sur les questions les concernant.

*Situation actuelle*

130. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation que rien n'a été fait pour améliorer la participation effective des minorités nationales aux décisions qui les concernent. Il n'y a pas eu d'examen critique des procédures de nomination au sein des conseils consultatifs ni de leur composition. Le Conseil consultatif slovaque est enfin entré en fonction en 2009, huit ans après sa création, mais le Conseil slovène connaît des dysfonctionnements depuis 2008, date à laquelle la Cour constitutionnelle a jugé à deux reprises que sa composition n'était pas conforme à la loi. Il est par conséquent urgent de procéder à une révision générale du système en place depuis 1977, critiqué par les représentants de toutes les minorités nationales. Par ailleurs, le Comité consultatif constate avec préoccupation que l'influence effective des conseils consultatifs sur les décisions reste très limitée, leur compétence se limitant principalement à donner des avis sur la répartition des aides fédérales aux activités culturelles des minorités nationales.

131. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite des discussions engagées afin de revoir le système des conseils consultatifs dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la législation relative aux minorités nationales. De son point de vue, c'est là une occasion importante de mettre en place un système garantissant que toutes les minorités nationales soient représentées, qu'elles soient effectivement consultées et qu'elles aient une influence sur toutes les décisions qui les concernent, notamment en matière d'éducation, de médias, de culture, d'utilisation des langues et de développement régional.

132. Le Comité consultatif souligne, à cet égard, que les représentants des minorités n'ont pas été systématiquement consultés au sujet de la proposition d'amendements à la loi sur les groupes ethniques, en voie d'adoption par le Parlement. Les organisations de la minorité slovène qui ont pris part aux négociations sur le compromis concernant la signalisation

bilingue en Carinthie ont pu faire entendre leur voix, mais il n'y a pas eu de débat public. Les représentants des minorités croate et hongroise n'ont pas été consultés, alors que les amendements proposés auront une incidence directe sur leurs droits linguistiques. En outre, les avis formulés par les représentants des minorités sur des propositions d'amendements antérieures n'ont pas été prises en compte. Le Comité consultatif considère que cette approche n'est pas conforme à l'article 15 de la Convention-cadre et veut espérer que des consultations véritables seront menées avec les représentants des minorités avant l'adoption de tout amendement à la loi sur les groupes ethniques par le Parlement.

133. Le Comité consultatif note par ailleurs qu'aucune disposition particulière n'est en place pour faciliter l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales aux parlements des *Länder* ni au Parlement fédéral<sup>28</sup>. Les partis politiques désignent généralement un porte-parole chargé des questions relatives aux minorités nationales mais, concrètement, les préoccupations et les opinions des personnes appartenant aux minorités nationales sont représentées de façon très variable selon les partis. Ces derniers peuvent entretenir des contacts informels avec certains parlementaires ou groupes de travail, mais il n'existe pas de voie de communication officielle entre les représentants des minorités et le Parlement fédéral, alors qu'en Autriche la compétence générale pour la protection des minorités nationales réside au niveau fédéral.

#### *Recommandations*

134. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités autrichiennes de veiller à ce que la loi sur les groupes ethniques ne soit modifiée qu'après une consultation effective et complète de tous les groupes minoritaires concernés sur les amendements envisagés.

135. Le Comité consultatif invite instamment les autorités autrichiennes à revoir entièrement le système des conseils consultatifs des minorités nationales de manière à ce qu'ils représentent dûment les opinions et les préoccupations des groupes minoritaires, qu'ils soient effectivement consultés sur toutes les questions qui les concernent et qu'ils aient une réelle influence sur les décisions.

136. Le Comité consultatif encourage en outre les autorités à examiner tous les moyens appropriés pour faciliter la participation aux procédures parlementaires des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris celles qui résident à Vienne.

### **Participation à la vie socio-économique**

#### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

137. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à développer des politiques à plus long terme, ainsi que des programmes et initiatives dotés de financements appropriés, pour favoriser la participation effective des Roms à la vie socio-économique.

#### *Situation actuelle*

138. Le Comité consultatif observe avec satisfaction que les autorités autrichiennes ont poursuivi leurs efforts pour favoriser l'accès des personnes appartenant à la minorité rom au marché du travail, principalement en mettant en place de nouvelles offres éducatives et formations professionnelles à leur intention ainsi que des services de conseil. Il se félicite en particulier de la nomination d'un conseiller rom pour les questions de recrutement et d'emploi au sein de l'Association rom d'Oberwart, poste financé par le Service pour l'emploi du

<sup>28</sup> Le Comité consultatif note cependant qu'un certain nombre de représentants des minorités nationales ont été élus au Parlement en qualité de représentants des partis traditionnels.

Burgenland. Il fait cependant observer que les représentants des Roms considèrent pour leur part le service de conseil d'Oberwart comme tout à fait insuffisant pour desservir un territoire de la taille du Burgenland. De plus, le Comité consultatif note que, selon les personnes appartenant à la minorité rom, le principal obstacle à leur accès au marché du travail sur un pied d'égalité n'est pas le manque d'instruction ou de qualifications, mais leur rejet par la société.

139. Le Comité consultatif continue de juger préoccupant que les autorités et les représentants des minorités n'aient pas la même vision du degré général d'intégration de la minorité rom dans la société autrichienne (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 4). Il est à son avis indispensable de mener des consultations étroites et inclusive avec les représentants des minorités et de mettre au point des stratégies de longue haleine pour favoriser la participation des Roms dans tous les domaines de la vie socio-économique.

#### *Recommandation*

140. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à redoubler d'efforts pour mettre en œuvre des programmes complets, s'inscrivant dans la durée, pour favoriser la participation effective des Roms à la vie socio-économique. Les mesures doivent être assorties d'un financement approprié et comprendre notamment des actions auprès de la population majoritaire afin que la minorité rom soit mieux acceptée et que sa participation à la vie socio-économique soit effectivement encouragée. Toutes les mesures doivent être mises en œuvre, suivies et régulièrement évaluées en étroite concertation avec les représentants des Roms.

### **Articles 17 et 18 de la Convention-cadre**

#### **Relations et coopération transfrontalières**

##### *Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

141. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à poursuivre le développement de programmes de coopération transfrontalière dans des domaines présentant un intérêt pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

##### *Situation actuelle*

142. Le Comité consultatif observe avec satisfaction que plusieurs accords de coopération dans les domaines de l'éducation, de la culture et de la science ont été signés entre les autorités autrichiennes et les Etats voisins. Il se réjouit particulièrement des programmes de coopération et d'échange scolaires portant sur l'enseignement des langues minoritaires. Le Comité consultatif prend aussi note du soutien important apporté par les pays voisins aux communautés minoritaires en Autriche dans les secteurs des médias, de la culture et de l'éducation.

143. A cet égard, le Comité consultatif exprime de nouveau sa préoccupation au sujet des multiples allusions des autorités locales de Carinthie à la situation dans les pays voisins (voir aussi commentaire relatif à l'article 6). Il rappelle encore une fois aux autorités que l'application des droits inscrits dans la Convention-cadre n'est pas subordonnée aux progrès enregistrés sur des questions similaires dans les pays voisins, mais qu'elle constitue une obligation internationale pour les Etats parties à la Convention.

##### *Recommandation*

144. Le Comité consultatif encourage les autorités autrichiennes à poursuivre et développer la coopération transfrontalière avec les Etats voisins dans des domaines présentant un intérêt pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

### III. CONCLUSIONS

145. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à l'Autriche.

#### **Evolutions positives au terme des deux cycles de suivi**

146. L'Autriche a maintenu une approche globalement constructive de la Convention-cadre et de sa procédure de suivi. Dans l'ensemble, la tolérance et la compréhension interethniques semblent avoir progressé, y compris en Carinthie, grâce à un effort considérable des autorités fédérales et des établissements d'enseignement ainsi qu'à des initiatives privées.

147. En juin 2011, les autorités locales carinthiennes et les représentants de la minorité slovène sont parvenus, avec le concours des autorités fédérales, à un compromis concernant l'affichage d'indications topographiques bilingues et l'utilisation du slovène comme langue officielle dans les territoires à population mixte.

148. L'Autriche continue à développer un système performant d'enseignement primaire bilingue qui attire de plus en plus d'élèves, y compris issus de la population majoritaire. Les jardins d'enfants bilingues suscitent eux aussi un intérêt croissant ; il s'en crée même à Vienne grâce à des initiatives privées qui bénéficient d'un certain soutien public.

149. En ce qui concerne l'intégration des étrangers, la ville de Vienne continue à mettre en œuvre des stratégies novatrices, notamment des projets en matière d'éducation et de relations intercommunautaires qui donnent de bons résultats. Des stages de formation et de sensibilisation aux droits de l'homme sont organisés à l'intention des policiers et le Conseil consultatif des droits de l'homme, au sein du ministère de l'Intérieur, s'acquitte activement de sa mission consistant à formuler des avis indépendants et à promouvoir le respect des droits de l'homme par les forces de police.

150. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne le nombre et la qualité des programmes de radio et de télévision en langues minoritaires. Un paysage médiatique privé, d'une grande vitalité, contribue, en particulier à Vienne, à créer une offre dynamique et diversifiée s'adressant aux personnes appartenant aux minorités nationales.

#### **Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi**

151. On ne constate aucun progrès visible allant dans le sens d'une application plus cohérente et plus inclusive de la Convention-cadre. En effet, les personnes appartenant à une minorité nationale qui quittent le territoire d'implantation traditionnelle de cette minorité perdent toujours le bénéfice de droits importants. D'une manière générale, les autorités semblent avoir une vision statistique de l'application des droits des minorités, notamment en ce qui concerne la reconnaissance d'un groupe en tant que minorité nationale et l'exercice de certains droits linguistiques et en matière d'éducation.

152. Les subventions fédérales accordées aux activités destinées à préserver et à développer la culture et la langue des minorités nationales n'ont pas augmenté depuis 1995 ; comme elles n'ont pas été ajustées sur l'inflation, leur montant a donc baissé en termes réels. D'autres ministères compétents ainsi que les *Länder* mettent à disposition des financements complémentaires, mais ces aides sont généralement limitées dans le temps et attribuées à des projets spécifiques, ce qui ne permet pas aux groupes minoritaires d'engager des initiatives de plus grande ampleur et de plus longue haleine. De tels projets sont pourtant indispensables, car tous les groupes se disent inquiets de constater une perte progressive de leur identité.

153. Il n'existe pas de dispositif général permettant de recueillir des données fiables sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales, ce qui ne facilite pas la mise en place de politiques d'égalité des chances ciblées et efficaces. Ainsi, faute de données fiables sur la situation des Roms, les représentants des minorités et les autorités compétentes font une analyse très différente de leur situation en matière d'emploi et d'éducation.

154. Malgré des efforts concertés des autorités, on continue de signaler assez régulièrement des incidents racistes ou xénophobes ainsi que des propos incitant à l'hostilité interethnique de la part de personnalités politiques. Les voies de recours pour les victimes de discrimination et les dispositions du droit pénal sanctionnant les violences à caractère raciste ou à motivation ethnique ne seraient que rarement mises en œuvre et semblent mal connues. Il convient de renforcer les moyens dont disposent les médiateurs pour l'égalité de traitement et la Commission pour l'égalité afin de leur permettre de mener des actions plus efficaces pour combattre la discrimination et sensibiliser la société.

155. Les représentants des minorités nationales estiment que leur histoire et leur culture restent sous-représentées dans les manuels et les programmes scolaires. Les informations données aux élèves évoquent assez peu la contribution positive des minorités nationales au développement culturel de l'Autriche et semblent souvent reposer sur des stéréotypes. La persécution et la déportation de personnes appartenant aux minorités nationales entre 1938 et 1945 ne seraient pas traitées de façon suffisamment approfondie.

156. En dehors des émissions de radio en slovène diffusées en Carinthie, l'offre globale de programmes de radio et de télévision et de journaux en langues minoritaires est peu abondante et n'assure pas une présence suffisante des langues des minorités nationales dans les médias. L'actuel dispositif de soutien à la presse autrichienne défavorise les publications à faible tirage sans couverture suprarégionale (y compris les journaux en langues minoritaires), sans accorder l'attention voulue au rôle essentiel joué par les médias dans la promotion de l'identité culturelle et linguistique des minorités.

157. Les décisions de la Cour constitutionnelle du 13 décembre 2001 (concernant l'affichage d'indications topographiques bilingues en Carinthie) et du 4 octobre 2000 (concernant l'utilisation de la langue slovène dans les relations avec les autorités locales) ne sont toujours pas appliquées. Selon les représentants des minorités, les fonctionnaires ne feraient pas très bon accueil aux langues minoritaires dans les relations administratives, même dans les communes où elles sont officiellement reconnues. Les garanties prévues par le compromis relatif aux communes où une signalisation bilingue devrait être mise en place et l'usage du slovène admis dans les relations avec les autorités sont en deçà du niveau de protection fixé par la Cour constitutionnelle en 2001. Il est inacceptable que l'augmentation des subventions aux jardins d'enfants bilingues et à l'École de musique slovène de Carinthie soit subordonnée au ralliement des représentants de la minorité au compromis.

158. Les résultats positifs de l'enseignement primaire bilingue restent souvent sans suite par manque de possibilités d'enseignement secondaire bilingue. L'offre en matière d'éducation bilingue n'est pas toujours satisfaisante, que ce soit sur le plan quantitatif ou qualitatif, en particulier dans le Burgenland. Il y a lieu de développer la formation des enseignants à l'enseignement bilingue et à l'enseignement dans les langues minoritaires. Les besoins éducatifs des personnes appartenant aux minorités nationales qui résident à Vienne ne sont toujours pas suffisamment pris en compte malgré une demande accrue pour un enseignement dans les langues minoritaires. Les aides accordées aux établissements privés dispensant un enseignement des langues minoritaires ne suffisent pas à garantir leur pérennité.

159. Aucune amélioration n'a été enregistrée concernant la promotion de la participation effective des minorités nationales aux décisions qui les concernent. Ni les procédures de

nomination ni la composition des conseils consultatifs n'ont été revues, et leur compétence demeure limitée à la répartition des aides fédérales destinées aux activités culturelles des minorités. Une proposition d'amendements à la loi de 1965 sur les groupes ethniques concernant les droits linguistiques a été soumise au Parlement sans consultation préalable des représentants de toutes les minorités nationales concernées.

160. Les personnes appartenant à la minorité rom continuent de rencontrer d'importantes difficultés, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'éducation et à l'emploi déclaré. Les autorités fédérales et celles des *Länder* poursuivent leurs efforts, mais il n'y a toujours pas de programme complet, s'inscrivant dans la durée, qui soit conçu et mis en œuvre en étroite coopération avec les représentants des Roms afin de promouvoir leur égalité effective et leur participation à la vie publique.

### **Recommandations**

161. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées aux sections I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre.

### **Questions nécessitant une action immédiate<sup>29</sup>**

- **Prendre des mesures résolues pour modifier la législation relative aux minorités nationales en vue d'assurer une protection cohérente et inclusive de leurs droits partout en Autriche ; procéder à une consultation complète et effective des représentants des minorités nationales avant d'adopter tout amendement à la législation pertinente ;**
- **Garantir l'application effective et uniforme des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales sur l'ensemble du territoire autrichien, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention-cadre et aux décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle ; veiller à ce que les seuils prévus par la législation nationale soient appliqués avec la souplesse voulue afin d'éviter des distinctions arbitraires ;**
- **Revoir les procédures de nomination et la composition des conseils consultatifs des minorités nationales de manière à ce qu'ils soient représentatifs des opinions et des préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales ; étendre largement le champ de compétence des conseils et veiller à ce qu'ils soient consultés sur toutes les questions qui les concernent et aient la possibilité de peser sur les décisions.**

---

<sup>29</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

Autres recommandations<sup>30</sup>

- Elaborer, mettre en œuvre et suivre régulièrement, en étroite concertation et coopération avec les représentants des Roms, des programmes complets et de longue haleine en faveur d'une égalité des chances et d'une participation effective des Roms dans tous les domaines de la vie publique ;
- Accroître le montant des subventions destinées à la préservation et au développement de la culture, de la langue et de l'identité des minorités nationales et en revoir les modalités de versement pour qu'il soit possible de prévoir et de mettre en œuvre des projets à plus long terme ;
- Renforcer la lutte contre le racisme et la xénophobie dans la société, y compris en condamnant fermement toutes les manifestations d'intolérance et de populisme sur la scène politique et dans les médias, et continuer à informer sur les voies de recours disponibles ; renforcer les moyens dont disposent les médiateurs pour l'égalité de traitement et la Commission pour l'égalité afin de leur permettre de lutter plus efficacement contre la discrimination dans la société ;
- Accroître la présence des langues minoritaires dans les programmes de radio et de télévision et dans la presse écrite et envisager d'instaurer des aides spéciales pour la presse en langues minoritaires ;
- Veiller à ce qu'une place suffisante soit réservée à l'histoire et à la culture des minorités nationales, y compris leur contribution positive à la société autrichienne, dans les programmes scolaires et les manuels d'histoire et à ce que l'on continue d'encourager la tolérance et la compréhension mutuelle entre les différents groupes dans tous les établissements d'enseignement ;
- Examiner toutes les possibilités de développer l'offre d'enseignement bilingue au-delà de l'école primaire, indispensable pour maintenir la présence des langues minoritaire en Autriche.

---

<sup>30</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.