

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 20 janvier 2015

Public
ACFC/OP/IV(2014)001

**Quatrième Avis sur le Danemark
adopté le 20 mai 2014**

RÉSUMÉ

Le Danemark a maintenu une politique constante de soutien aux personnes appartenant à la minorité allemande dans le Jutland méridional, la seule minorité nationale reconnue dans le pays. Concernant le respect des droits linguistiques des autres groupes, les autorités appliquent la Convention-cadre avec une certaine souplesse.

Le Plan national d'action pour l'intégration des Roms a été adopté en 2011 pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des Roms et améliorer leur intégration dans la société majoritaire. Pour autant, les Roms et d'autres groupes continuent de se heurter à des attitudes discriminatoires et intolérantes.

L'administration publique est entrée dans un processus de numérisation. En conséquence, les antennes locales de plusieurs branches de l'administration ont fermé leurs portes et, pour certaines personnes appartenant à la minorité allemande, il est devenu plus difficile de faire part de leurs préoccupations dans leur langue minoritaire.

Recommandations pour action immédiate

- mettre en place des mesures et des politiques supplémentaires ciblées dans l'objectif de lutter contre toutes les manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie, en particulier en s'attaquant systématiquement aux manifestations de racisme dans les médias et le monde politique ;
- faire en sorte que les personnes appartenant à la minorité allemande conservent la possibilité de communiquer en utilisant pleinement la langue allemande avec tous les organes de l'administration, y compris par voie électronique ;
- intensifier le dialogue avec les représentants des différents groupes, afin d'analyser les besoins existants et de trouver des solutions pour que toutes les personnes intéressées puissent bénéficier d'un enseignement dans ou de leur langue.

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
Procédure de suivi	4
Vue d'ensemble de la situation actuelle	4
Évaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate du précédent cycle de suivi.....	5
Évaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations du précédent cycle...	6
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	7
Article 3 de la Convention-cadre	7
Article 4 de la Convention-cadre	8
Article 5 de la Convention-cadre	12
Article 6 de la Convention-cadre	12
Article 8 de la Convention-cadre	16
Article 9 de la Convention-cadre	17
Article 10 de la Convention-cadre.....	18
Article 11 de la Convention-cadre.....	18
Article 12 de la Convention-cadre.....	19
Article 14 de la Convention-cadre.....	19
Article 15 de la Convention-cadre.....	21
Articles 17 et 18 de la Convention-cadre	21
III. CONCLUSIONS	23
Recommandations pour action immédiate.....	23

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Danemark a été adopté 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 reposent sur les informations contenues dans le quatrième [rapport étatique](#) soumis par les autorités le 29 janvier 2014 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 la visite qu'il a effectuée à Copenhague et Aabenraa (Åbenrå) du 19 au 21 mars 2014.

2. Le Comité consultatif constate cependant avec regret qu'aucun séminaire de suivi n'a été organisé au Danemark à l'issue du dernier cycle de suivi. Un tel événement aurait été utile compte tenu de la méconnaissance de la Convention-cadre par les différents partenaires, aussi bien l'administration que les groupes bénéficiant de la protection de la Convention, ou souhaitant être reconnus en vertu de cet instrument.

3. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre le dialogue avec les autorités du Danemark et avec les représentants des minorités nationales et d'autres acteurs de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent associant tous les intéressés.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

4. Le Danemark a maintenu une politique constante de soutien aux personnes appartenant à la minorité allemande dans le Jutland méridional, la seule minorité nationale reconnue dans le pays. Les consultations entre les organisations représentatives de personnes appartenant à la minorité allemande et les autorités se sont poursuivies par l'intermédiaire de structures de représentation comme le Comité de liaison pour la minorité allemande et le Secrétariat pour la minorité allemande de Copenhague. Toutefois, rares sont les réunions du groupe de travail spécial, composé de représentants de divers ministères et de la minorité allemande, qui s'occupe de la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre ainsi que de la Charte pour les langues régionales ou minoritaires¹.

5. Bien que le Comité consultatif ait régulièrement invité les autorités à maintenir une approche fondée sur le dialogue dans les relations avec les groupes qui pourraient bénéficier de la protection prévue par la Convention-cadre, il n'y a pas eu de développement dans ce sens depuis le dernier cycle de suivi les autorités démontrent une certaine souplesse concernant le respect des droits linguistiques des autres groupes. La législation en vigueur prévoit la possibilité d'enseigner le féroïen et le groenlandais sur le territoire continental ; mais il est regrettable que, dans la pratique, très peu de cours soient organisés, en tous cas pas en assez grand nombre pour répondre aux besoins des locuteurs de ces langues.

6. Le Plan national d'action pour l'intégration des Roms, adopté en 2011, vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des Roms et à améliorer leur intégration dans la société majoritaire.

¹ Selon les informations contenues dans le rapport étatique, la dernière réunion de ce groupe a eu lieu en 2011.

7. Les Roms sont aussi confrontés à une discrimination dans l'accès aux aires d'accueil et des cas de déni d'accès à des lieux publics ont été signalés, ainsi que des allégations de profilage ethnique par les forces de police. Selon des représentants roms, l'attitude hostile de la population majoritaire a pour cause la persistance d'une couverture médiatique négative et la mention, dans les rapports de police, de l'origine ethnique des suspects lorsqu'ils sont roms, ce qui n'est pas le cas pour les autres suspects.

8. L'administration publique est entrée dans un processus de numérisation. En conséquence, les antennes locales de plusieurs branches de l'administration ont fermé leurs portes et, pour certaines personnes, en particulier celles dépourvues de compétences informatiques, il est devenu plus difficile de communiquer avec un fonctionnaire capable de leur répondre dans la langue qu'elles comprennent le mieux. Cette situation est susceptible d'avoir des conséquences négatives pour les personnes appartenant à la minorité allemande.

9. Une proposition d'amendement de l'article 266.b du Code pénal, qui dépenalisait les propos injurieux et offensants pour n'ériger en infraction que ceux qui troublent l'ordre public, risque d'affaiblir encore la protection contre le discours de haine qui, d'ores et déjà, ne semble pas adaptée. Dans le climat actuel de rhétorique fortement anti-diversité adoptée par certains hommes politiques, une telle proposition pourrait faire obstacle à la promotion de la tolérance et du respect envers les minorités au Danemark.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations pour action immédiate du précédent cycle de suivi

10. Les autorités ont pris des mesures significatives pour appliquer deux des trois recommandations d'action immédiate. La loi sur le Conseil pour l'égalité de traitement a été modifiée en 2012 pour exiger des présidents et des vice-présidents qu'ils soient des juges, renforçant ainsi la capacité à traiter des affaires complexes avec compétence. C'est également en 2012 qu'a été adoptée la loi relative à l'Institut danois des droits de l'homme (DIHR) – l'institution danoise de défense des droits de l'homme. Le mandat du DIHR a été élargi à la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes indépendamment du sexe, de l'origine raciale ou ethnique, notamment en apportant une assistance aux victimes de discrimination : dépôt de plaintes, ouvertures d'enquêtes indépendantes sur les cas de discrimination, publication de rapports et soumission de recommandations sur des questions en lien avec la discrimination.

11. La situation financière du quotidien *Der Nordschleswiger* s'est améliorée ces dernières années grâce aux changements apportés par les autorités au système d'attribution des subventions. En vertu du nouveau système, les subventions dépendent du nombre de journalistes employés par le quotidien.

12. Dans le Jutland méridional, les représentants de la minorité allemande semblent avoir une bonne connaissance de la Convention-cadre. Au niveau municipal, à Tønder, Aabenraa (Åbenrå), Sønderborg et Haderslev, une proportion importante d'employés des services municipaux parle allemand. Les informations figurant sur les pages web de ces municipalités ont également été traduites en allemand et en anglais. Il est à noter toutefois que les modalités d'utilisation d'une langue minoritaire pour la communication écrite et orale avec les autorités locales ne sont pas fixées par une réglementation spécifique et/ou un ensemble de règles établi au niveau local, et ne font l'objet d'aucun contrôle.

Évaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations du précédent cycle

13. Des séminaires ont été organisés depuis 2011 dans tous les commissariats de district à l'initiative conjointe du Service danois de sécurité et de renseignement et de l'Institut danois des droits de l'homme, afin de sensibiliser davantage les forces de l'ordre aux multiples dimensions et manifestations du racisme et de leur permettre ainsi de mieux évaluer le caractère raciste ou non des incidents qui leur sont signalés. En conséquence, un nombre croissant de plaintes ont été déposées en vertu de l'article 266.b du Code pénal.

14. Les mesures prises pour lutter contre les stéréotypes négatifs dont font l'objet certains groupes n'ont pas produit les résultats escomptés. L'analyse des médias danois semble indiquer que la couverture médiatique des questions concernant les musulmans est majoritairement négative et hostile à l'égard de ce groupe. En outre, certains médias et quelques hommes politiques montrent les Roms du doigt et les accusent d'activités criminelles. Cette stigmatisation se traduit par la persistance d'une image négative des Roms dans la société tout entière.

15. On ne constate aucun progrès concernant la mise en place d'indications topographiques et d'autres inscriptions bilingues dans le Jutland méridional.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

16. Le Comité consultatif note que les autorités danoises ont indiqué, dans une déclaration faite lors du dépôt de l'instrument de ratification en 1997, que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales « s'appliquera à la minorité allemande dans le Jutland méridional, faisant partie du Royaume du Danemark ». Cette prise de position a été réaffirmée dans les rapports étatiques et les commentaires soumis ensuite par les autorités. Dans ce contexte, le Comité consultatif a régulièrement invité les autorités à maintenir une approche fondée sur le dialogue dans les relations avec les personnes et les groupes qui pourraient être intéressés par la protection offerte par la Convention-cadre et à préserver la possibilité, pour ces personnes, de bénéficier de la protection de cet instrument.

17. Le Comité consultatif note que les Iles Féroé et le Groenland jouissent d'un degré élevé d'autonomie au sein du Royaume du Danemark et que les lois sur l'autonomie interne, adoptées à l'origine en 1948 et 1979, y ont favorisé une large autonomie. En 2009, l'autonomie du Groenland a été accrue par la loi sur l'autonomie administrative du Groenland². Le Comité consultatif note en outre que la Convention 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants s'applique au Groenland.

18. Tout en étant pleinement conscient du fait que le concept de « minorité nationale » n'est pas défini dans la Constitution danoise ou toute autre loi, le Comité consultatif réaffirme que l'application de la Convention-cadre à un groupe de personnes donné ne passe pas nécessairement par la reconnaissance officielle de ce groupe en tant que minorité nationale, par la définition de ce concept ou par l'existence d'un statut juridique spécifique applicable au groupe en question. La Convention-cadre a été conçue comme un instrument pragmatique, à mettre en œuvre dans des contextes sociaux, culturels et économiques très variés, et à adapter en fonction de l'évolution des situations, au cas par cas et sur une base article par article. Par conséquent, le Comité consultatif se félicite du fait que les autorités continuent de prendre en compte les besoins spécifiques des locuteurs féroïens et groenlandais en prévoyant, en vertu de la législation existante, l'enseignement de ces langues sur le territoire continental à la condition qu'un nombre minimum requis d'enfants fassent la demande d'un tel enseignement (voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 14). Il s'agit là d'un exemple louable de souplesse, que le Comité consultatif tient à encourager également à l'égard des autres groupes.

19. Comme lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif a été contacté par des Roms qui ont exprimé un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre. Il prend note de l'argument des autorités selon lequel les Roms qui vivent aujourd'hui au Danemark n'ont aucun lien suivi, historique ou de longue date, avec le Danemark³, mais que ce groupe est formé pour partie d'immigrants et pour partie de réfugiés. Le Comité consultatif rappelle toutefois aux autorités la présence de longue date des Roms au Danemark. Il estime en outre qu'élargir les dispositions de la Convention-cadre aux Roms dans des domaines tels que la promotion de la culture (article 5),

² Loi n° 473 du 12 juin 2009 sur l'autonomie administrative du Groenland

³ Voir par exemple le deuxième rapport étatique soumis par les autorités danoises le 14 mai 2004, p. 11 (ACFC/SR/II(2004)004). Document non disponible en français.

l'enseignement des langues (article 14), la promotion de la connaissance de la culture et de l'histoire roms parmi la population majoritaire (article 12), et la participation effective à la vie publique (article 15) contribuerait à l'intégration réussie des personnes appartenant à cette communauté dans la société danoise. Selon le Comité consultatif, cela favoriserait également une meilleure compréhension de la diversité dans la société et le renforcement de sa cohésion.

20. Une approche similaire, étendue aux Féroïens et aux Groenlandais qui vivent sur le territoire continental, contribuerait également, selon le Comité consultatif, à l'amélioration de l'intégration des personnes appartenant à ces groupes. La vulnérabilité des Groenlandais, notamment, requiert la mise en œuvre de mesures spécifiques.

21. Les représentants de la communauté juive rencontrés par le Comité consultatif durant sa visite n'ont pas exprimé d'intérêt particulier pour l'inclusion de leur communauté dans le champ d'application de la Convention-cadre. Néanmoins, ils ont souligné la prise de conscience accrue d'une identité distincte par les membres de ce groupe, notamment dans le contexte du débat sur l'abattage rituel d'animaux et la circoncision des garçons. Ces deux questions concernent des aspects essentiels et – pour beaucoup – non négociables de leur identité en tant que juifs. Le Comité consultatif considère que la mise en œuvre des dispositions pertinentes de la Convention-cadre pourrait améliorer la situation dans des domaines comme la liberté de religion, ainsi que la sauvegarde de la culture et des traditions.

Recommandation

22. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités d'intensifier leur dialogue avec les personnes et les groupes qui manifestent un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre, ou qui pourraient en bénéficier, et d'envisager d'appliquer les dispositions pertinentes de la Convention-cadre aux groupes intéressés, indépendamment de leur reconnaissance officielle en tant que minorité nationale.

Article 4 de la Convention-cadre

Législation contre la discrimination et sa mise en œuvre

23. Le Comité consultatif rappelle qu'une solide base législative a été mise en place au Danemark pour protéger les individus contre la discrimination. Bien que la Constitution du Danemark ne contienne pas de disposition générale concernant l'égalité et la lutte contre la discrimination, elle stipule à l'article 71(1) du chapitre VIII qu'« aucun citoyen danois ne peut être privé de sa liberté au motif de ses convictions politiques ou religieuses, ou encore de son origine ». Cette disposition est complétée par une législation secondaire, plus détaillée. En particulier, la loi relative à l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail, adoptée en 1996, offre une protection juridique civile contre la discrimination sur le marché du travail⁴. En cohérence avec la tradition danoise qui consiste à réglementer le marché du travail par des conventions collectives entre les partenaires sociaux, les dispositions de cette loi peuvent être remplacées par les dispositions des conventions collectives à la condition que celles-ci fournissent une protection contre la discrimination au moins équivalente, voire meilleure, que les dispositions statutaires de la loi.

24. En outre, pour renforcer la protection offerte par la loi de 1971 relative à l'interdiction de la discrimination au motif de la race, la loi pénale relative à l'interdiction de la discrimination au motif

⁴ *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.*, loi consolidée n° 1349 du 16 décembre 2008

de la race adoptée en 1987 couvre les motifs ci-après : la race, la couleur de peau, l'origine nationale ou ethnique, les convictions et l'orientation sexuelle. Elle contient également une interdiction de la discrimination dans la fourniture des biens ou des services, et concernant l'accès aux manifestations et aux lieux publics.

25. Le Comité consultatif souhaite enfin rappeler et saluer la loi de 2003 sur l'égalité de traitement ethnique⁵, qui interdit la discrimination fondée sur l'origine raciale et ethnique en ce qui concerne l'accès à la protection sociale, notamment la sécurité sociale et les soins de santé, les prestations sociales, l'éducation et l'accès aux biens et services, comme le logement, et qui prévoit un dédommagement pécuniaire pour les victimes de discrimination. La loi inclut par ailleurs des dispositions relatives au partage de la charge de la preuve et interdit la victimisation, protégeant ainsi les individus de tout traitement ou conséquence préjudiciable faisant suite à une plainte ou à une action en justice destinée à faire respecter le principe de l'égalité de traitement.

26. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la loi relative au Conseil pour l'égalité de traitement, instance créée en 2009 pour examiner les plaintes pour discrimination, a été modifiée en 2012 pour exiger que le président du Conseil soit un juge de la Haute Cour et que les vice-présidents soient des juges de juridictions urbaines, renforçant ce faisant le statut et l'expertise du Conseil.

27. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que le nombre d'affaires examinées par le Conseil a connu une progression constante tous les ans. Selon les informations fournies par le ministère de l'Emploi, de 64 affaires en 2009 puis de 122 en 2010, le nombre d'affaires est passé à 263 en 2013, dont 41 concernaient des allégations de discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique. Les autres affaires concernaient des allégations de discrimination au motif du sexe, de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle, des opinions politiques, de l'origine sociale, de la religion ou des convictions. Toutefois, on constate une connaissance encore insuffisante de l'existence du Conseil, même si celle-ci s'est améliorée depuis sa création il y a quatre ans. Certains rapports font en outre état d'un manque de confiance quant à son efficacité en tant que recours pour les personnes appartenant à des groupes différents, ainsi que d'une appréhension des victimes à se faire connaître, par crainte des effets préjudiciables que pourrait avoir une action en justice. Selon le Comité consultatif, il faudrait que les mécanismes de plaintes pour discrimination soient plus largement connus et plus facilement accessibles.

28. Le Comité consultatif constate toutefois qu'en 2012 le Conseil pour l'égalité de traitement et le Conseil pour les minorités ethniques, créé en 1999 et menant ses activités sous l'égide du ministère chargé de l'Enfance, de l'Égalité entre les sexes, de l'Intégration et des Affaires sociales et l'Institut danois des Droits de l'homme, ont organisé une série de rencontres publiques visant à sensibiliser à la protection juridique accessible en cas de discrimination ethnique. De plus, le Comité consultatif prend note avec satisfaction de l'information figurant dans le rapport étatique, selon laquelle 2,7 millions € ont été alloués en 2012-2015 au soutien d'initiatives en faveur de la citoyenneté civique et contre la discrimination ethnique.

29. Il est toutefois regrettable que les ressources mises à la disposition du Conseil pour l'égalité de traitement, avec un budget de fonctionnement annuel de 250 000 € et un personnel administratif travaillant à mi-temps, ne lui permettent pas de développer davantage ses activités. Le Comité consultatif accueille favorablement l'information récente concernant la création d'une unité

⁵ [*Lov om etnisk ligestilling*] Loi consolidée n° 438 du 16 mai 2012, avec amendements ultérieurs

« antidiscrimination » au sein du secrétariat du Conseil, dotée d'un budget de 1,3 million € pour la période 2014-2016. Il note que l'objectif de l'unité est d'œuvrer pour l'égalité et contre la discrimination à l'égard des personnes handicapées et des minorités ethniques, et d'organiser des activités visant à prévenir et à faire diminuer les cas de discrimination.

Recommandation

30. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à renforcer auprès de la population la visibilité, l'accessibilité et la connaissance des travaux du Conseil pour l'égalité de traitement, concernant en particulier les groupes exposés au risque de discrimination, et à fournir à cette instance les ressources qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement de sa mission.

Collecte de données

31. Le Comité consultatif note qu'il n'y a pas eu d'évolutions significatives concernant la collecte de données au Danemark ces dernières années. Le registre central de la population (CPR) du Danemark fournit des informations sur le lieu et la date de naissance des personnes, leur état matrimonial et leur nationalité. Sur la base des données figurant dans le registre central, « Statistics Danemark » élabore régulièrement des statistiques sur l'âge, le genre, l'état matrimonial, la nationalité, le lieu de naissance, l'adresse actuelle et la situation familiale. Conformément à la loi sur le traitement des données à caractère personnel, « Statistics Danemark » ne collecte pas de renseignements sur l'origine ethnique, la race ou la religion. À ce propos, le Comité consultatif note que quelques informations supplémentaires, quoique fragmentaires, sur les langues parlées par les locuteurs danois non natifs sont collectées par le ministère de l'Éducation pour évaluer les compétences linguistiques des enfants à leur entrée en maternelle, l'objectif étant de baser l'instruction sur les capacités et les compétences linguistiques propres à chacun.

32. Dans ce contexte, le Comité consultatif souhaite rappeler que les normes internationales n'empêchent pas les États de collecter des données sur la nationalité, l'origine ethnique et les langues parlées au sein de la famille. Au contraire, les Recommandations pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées par la Conférence des statisticiens européens en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, prévoient que les pays multiethniques où résident des minorités établies depuis longtemps et/ou des populations immigrées récemment arrivées peuvent souhaiter collecter des renseignements sur la composition ethnique de la population, sa langue maternelle, la connaissance et la pratique des langues, ainsi que sur les communautés et les confessions religieuses⁶. Ces données sont utiles à la compréhension de la diversité culturelle de la population et de la place des groupes ethniques dans la société, ainsi que pour la définition et le suivi de politiques de non-discrimination basées sur des faits.

Recommandation

33. Le Comité consultatif appelle les autorités à trouver les moyens d'obtenir des données fiables sur la situation de tous les groupes, indépendamment de leur reconnaissance officielle en tant que minorité nationale. Cette collecte de données devrait se faire en étroite consultation avec les personnes concernées, tout en respectant pleinement les normes internationales de protection des données à caractère personnel.

⁶ Voir paragraphes 413 – 444 des recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf

Institut danois des droits de l'homme

34. Le Comité consultatif relève avec intérêt que, depuis l'adoption du troisième Avis sur le Danemark, le statut et le mandat de l'Institut danois des droits de l'homme (DIHR) ont évolué, et que son indépendance a été renforcée par l'adoption, en juin 2012, d'une nouvelle loi⁷. Le mandat du DIHR, précédemment axé sur la recherche, la promotion et la coordination de projets en faveur des droits de l'homme au Danemark et à l'étranger, a été nettement étendu pour couvrir la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes indépendamment de leur sexe, de leurs origines raciales ou ethniques, notamment en apportant une assistance aux victimes de discrimination : dépôt de plaintes, ouvertures d'enquêtes indépendantes sur les cas de discrimination, publication de rapports et soumission de recommandations sur des questions en lien avec la discrimination.

35. Le Comité consultatif accueille favorablement les informations contenues dans le rapport étatique selon lesquelles le budget du DIHR a été sensiblement augmenté sur la période 2011-2012, en cohérence avec son nouveau mandat, à hauteur de 2,8 millions €, et que ce niveau de financement revu à la hausse a été maintenu en 2013 et 2014. Il note également que l'indépendance du DIHR a été renforcée grâce aux changements apportés à la composition de son conseil d'administration, instance de supervision qui fixe les lignes directrices des activités de l'Institut et nomme son directeur. Sur les 14 membres du conseil d'administration, six sont à présent nommés par les recteurs des universités danoises, six par le Conseil des droits de l'homme, organe mixte qui regroupe des représentants de la société civile et des autorités, un par le Conseil groenlandais des droits de l'homme et un par le personnel du DIHR (qui compte 26 membres).

36. En plus de sa mission première, le DIHR a apporté son aide dans 70 affaires de discrimination en 2013, alors qu'il n'était intervenu que sur 28 affaires en 2010. Dans la plupart des affaires, son intervention a consisté à donner des conseils aux requérants et à les orienter vers le Conseil pour l'égalité de traitement, le médiateur ou encore les juridictions ordinaires.

37. Étant donné la nature très récente des changements législatifs, des dispositions organisationnelles et des ajustements budgétaires, le Comité consultatif n'est pas en mesure de commenter l'impact qu'ils pourraient avoir sur l'efficacité du DIHR en termes de promotion des mesures de lutte contre la discrimination et d'aide aux victimes de discrimination. Le Comité consultatif note qu'il faudrait que l'Institut renforce sa collaboration avec les groupes concernés, afin que leurs droits soient protégés et effectivement garantis.

Recommandation

38. Le Comité consultatif encourage les autorités à revoir la mise en œuvre de la loi sur l'Institut danois des droits de l'homme – institution nationale des droits de l'homme, afin de veiller à ce que les ressources mises à sa disposition correspondent à son mandat élargi et lui permettent de mener ses tâches à bien, en toute indépendance et en coopération avec les représentants des minorités concernées.

⁷ Loi n° 553 l'Institut danois des droits de l'homme – institution danoise des droits de l'homme (Danish Institute for Human Rights, DIHR) du 18 juin 2012

Article 5 de la Convention-cadre

Préservation de la culture des personnes appartenant aux minorités nationales

39. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que, selon les informations figurant dans le rapport étatique, les autorités régionales du Jutland méridional soutiennent plusieurs projets culturels transfrontaliers, le plus important étant le projet *Interreg Kultur-Dialog* (dialogue culturel), dans le cadre duquel des associations et des artistes de toute la région, y compris ceux qui s'identifient à la minorité nationale allemande, peuvent obtenir des subventions. Il est à noter toutefois que ces projets de faible envergure n'ont aucune perspective à long terme qui pourrait garantir leur continuité et leur durabilité dans un cadre global visant à reconnaître et à promouvoir la culture des minorités.

40. Dans le Jutland méridional, la minorité nationale allemande prend aussi une part active aux activités organisées dans le cadre de l'initiative de région culturelle transfrontalière *Kulturregion Sønderjylland-Schleswig*, comme le festival de musique du Schleswig-Holstein.

41. Les autorités se sont montrées attentives aux sites culturels des minorités en classant monument protégé la principale synagogue de Copenhague, qui figure ainsi parmi les sites d'intérêt national. Le Comité consultatif note toutefois que quelques sites culturels importants pour la minorité allemande n'ont pas bénéficié, en tant que patrimoine culturel, d'une promotion suffisante de la part des autorités, ce qui a débouché sur le refus d'adopter une signalisation topographique bilingue (voir l'article 11 ci-dessous pour d'autres commentaires).

42. Dans ce contexte, le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur le fait que la protection du patrimoine culturel est un aspect essentiel de la préservation de l'identité non seulement des personnes appartenant à la majorité, mais aussi de celles appartenant aux minorités.

Recommandation

43. Le Comité consultatif invite les autorités à s'employer activement à faciliter l'extension de la liste officielle des sites patrimoniaux culturels, afin de promouvoir la diversité culturelle de la société danoise. Les autorités devraient par ailleurs garantir la continuité et la pérennité des mesures destinées à soutenir les minorités culturelles.

Article 6 de la Convention-cadre

Lutte contre les manifestations hostiles ou la violence fondées sur l'origine ethnique

44. Le Comité consultatif note qu'un climat de tolérance prévaut au Danemark. Il note de plus avec satisfaction que les autorités continuent de soutenir des programmes et des initiatives, émanant notamment de l'Institut danois des droits de l'homme, qui visent à mieux comprendre le problème de l'intolérance et de la discrimination à l'égard des personnes issues de différents groupes minoritaires, ainsi que des campagnes qui valorisent la diversité et encouragent les citoyens à signaler toute forme de discrimination.

45. Le Comité consultatif note que, selon l'enquête récente de 2011 sur les victimes de crimes menée par la division de la recherche du ministère de la Justice en coopération avec l'université de Copenhague, 8 % des victimes de violence étaient pratiquement convaincues que les motivations des auteurs des infractions étaient de nature raciste, tandis que 8 % estimaient que tel était peut être le cas. Il est toutefois regrettable qu'il n'existe pas de statistiques sur le nombre de poursuites et de

condamnations dans le cadre desquelles l'article 81 n° 6⁸ du Code pénal a été invoqué, avec des répercussions sur la peine prononcée.

46. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de l'Instruction n°2/2011 du Procureur général, qui exige de la police qu'au stade de l'enquête elle fasse des recherches spécifiques pour déterminer l'existence de motifs de haine, afin de permettre à l'accusation d'établir les preuves requises pour des circonstances aggravantes.

47. Dans ce cadre, le Comité consultatif tient à rappeler que, dans son troisième Avis sur le Danemark, il recommandait que des formations supplémentaires soient proposées aux forces de l'ordre pour les sensibiliser davantage aux multiples dimensions et manifestations du racisme et leur permettre ainsi de mieux évaluer le caractère raciste ou non des incidents qui leur sont signalés.

48. Le Comité consultatif note qu'il y a effectivement eu un nombre croissant de poursuites engagées en vertu de l'article 266.b du Code pénal, quoique non suivies d'un nombre plus élevé de condamnations⁹. En 2009, les procureurs ont poursuivi 15 suspects, dont 4 ont été condamnés ; en 2012, sur les 26 mises en accusation, 4 se sont soldées par des condamnations. Enfin, deux condamnations ont été signalées sur la période 2009-2012 dans des affaires de violation de la loi relative à l'interdiction de discrimination au motif de la race.

49. Le nombre croissant des poursuites engagées par les procureurs témoigne, de l'avis du Comité consultatif, de l'attention appropriée accordée par le système répressif et judiciaire à l'Instruction du Procureur général et du succès des séminaires sur le crime de haine organisés depuis 2011 dans tous les commissariats de district au Danemark, en coopération avec le Service danois de sécurité et de renseignement et l'Institut danois des droits de l'homme.

50. Toutefois, le Comité consultatif prend note avec inquiétude de la proposition d'amendement à l'article 266.b du Code pénal, qui dépenaliserait les propos injurieux et offensants pour n'ériger en infraction que ceux responsables de troubles à l'ordre public. Il souhaite en la matière relayer le sentiment des représentants des différentes communautés ethniques, selon lequel un affaiblissement supplémentaire de l'article 266.b du Code pénal qui, d'ores et déjà, n'offre pas une protection suffisante et effective contre le discours de haine, va à l'encontre de la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres sur le discours de haine. L'amendement proposé provoquerait inévitablement une altération du climat de débat public qui règne au Danemark et renforcerait la polarisation de la société.

51. Le Comité consultatif constate de plus que l'Institut danois des droits de l'homme a recommandé, dans son rapport d'étape pour 2013, que les autorités rédigent un plan national d'action contre les crimes de haine et fassent un effort important pour promouvoir le courage, la volonté et la capacité des victimes à signaler les crimes de haine.

⁸ En vertu de l'article 81 n°6 du Code pénal, le fait qu'une infraction pénale soit motivée, entre autres, par l'origine raciale ou ethnique de la victime, sa couleur de peau, ses convictions religieuses ou un motif similaire est considéré comme une circonstance aggravante.

⁹ L'article 266.b du Code pénal [*Straffeloven*] interdit la tenue de propos ou la diffusion d'informations menaçant, insultant ou dénigrant un groupe de personnes au motif de sa race, couleur, origine nationale ou ethnique, religion ou préférence sexuelle. Le fait d'inciter, d'aider à commettre une infraction et de s'en rendre complice est sanctionné en vertu de l'article 23 du Code pénal. La violation de l'article 266.b est passible de la peine maximale de deux ans d'emprisonnement.

Recommandations

52. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce qu'il existe une base juridique suffisante et effective pour traiter les cas de crimes de haine et agir contre la motivation raciste des crimes commis.

53. Les autorités devraient poursuivre et renforcer les programmes et politiques de promotion de l'intégration, de la diversité et de la tolérance dans la société danoise et en assurer un suivi régulier.

54. Les efforts doivent se poursuivre pour sensibiliser à la question du crime de haine l'ensemble des services de police et de justice.

Prévenir la discrimination ethnique et promouvoir la tolérance

55. Le Comité consultatif note que, depuis 2005, les autorités appliquent un quota minimum de 4 % d'employés de l'administration publique d'origine ethnique autre que danoise. Étant donné qu'aucune donnée sur l'ethnie n'est collectée au Danemark, les autorités espèrent pouvoir estimer la situation sur la base du lieu de naissance des fonctionnaires ou de leurs parents. Le Comité consultatif accueille favorablement l'information selon laquelle, d'après les données collectées par l'Agence pour la modernisation de l'administration publique, le pourcentage de fonctionnaires ayant une origine ethnique autre que danoise est passé de 2 % à 3,2 % entre 2005 et 2012, tandis qu'ils représentent 6 % des fonctionnaires recrutés en 2012.

56. Qui plus est, la police danoise a fait des efforts pour recruter des personnes d'origines ethniques différentes. Parmi les initiatives récentes, citons la publication d'une brochure en huit langues, « Un emploi dans la police – un avenir pour votre enfant ». Selon les données fournies par l'école nationale de police, entre 2009 et 2012, les candidats d'origine ethnique autre que danois représentaient chaque année pas moins de 5,5 % des candidats. Malgré des résultats en moyenne moins bons aux tests d'admission, les personnes d'origine non danoise recrutées par la police danoise ne représentaient pas moins de 2,1 % du recrutement total pour cette même période. Le Comité consultatif note avec satisfaction que des initiatives analogues ont été lancées par l'administration pénitentiaire (classes préparatoires pour les candidats potentiels d'origine non danoise), l'armée (adoption de la politique Diversité par le ministère de la Défense en 2011) et l'administration judiciaire (sensibilisation aux lignes directrices de l'Agence pour la modernisation de l'administration publique).

57. Le Comité consultatif juge néanmoins inquiétante l'information selon laquelle le chômage des personnes non danoises de souche et de leurs descendants, qui s'élevait à 15,3 % en 2012, reste trois fois plus élevé que celui des personnes d'origine danoise.

Recommandation

58. Le Comité consultatif invite les autorités à adopter des politiques et des mesures ciblées et effectives pour lutter contre le chômage des personnes d'origine ethnique non danoise et à poursuivre leurs efforts pour recruter ces personnes dans les institutions publiques.

Discrimination à l'égard des Roms

59. Le Comité consultatif apprend que les autorités ont adopté en 2011 le Plan national d'action pour l'intégration des Roms, qui fait partie du Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms prévues jusqu'à 2020, et dont les principaux objectifs sont l'intégration des Roms dans la société majoritaire, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la diffusion de connaissances sur les bonnes pratiques et les principes définis pour l'intégration des Roms au niveau municipal. Le Comité consultatif se félicite notamment du fait que l'adoption du Plan national d'action soit accompagnée d'une allocation budgétaire spécifique de 2,7 millions €. Il accueille aussi favorablement la fermeture des classes réservées aux Roms dans l'école primaire d'Elsinore et d'un bureau rom à l'agence pour l'emploi, pour éviter la stigmatisation et accompagner les Roms dans la démarche d'une meilleure intégration. Toutefois, le Comité consultatif juge inquiétant que certains médias et hommes politiques montrent les Roms du doigt et les enferment dans le stéréotype de groupe pratiquant des activités criminelles. Les Roms sont aussi confrontés à la discrimination dans l'accès aux aires d'accueil, et des cas de déni d'accès à des lieux publics ont été signalés, ainsi que des allégations de profilage ethnique par les forces de police. Selon des représentants roms, l'attitude hostile de la population majoritaire est due à la persistance d'une couverture médiatique négative et la mention, dans les rapports de police, de l'origine ethnique des suspects lorsqu'ils sont roms, ce qui n'est pas le cas pour les autres suspects.

Recommandation

60. Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre et à développer sans délai les mesures visant à lutter contre la discrimination à l'égard des Roms et à introduire des politiques ciblées pour promouvoir leur égalité pleine et effective dans tous les domaines.

Couverture médiatique et discours politique

61. Le Comité consultatif rappelle que, dans son troisième Avis, il notait avec inquiétude les informations qui lui avaient été communiquées selon lesquelles certains médias continuaient de diffuser une image souvent faussée et discriminatoire de groupes tels que les Roms et les musulmans, et qu'il convenait de prendre des mesures supplémentaires pour que les médias se conforment pleinement aux règles déontologiques, afin de favoriser la diffusion d'une image plus fidèle à la réalité des personnes appartenant aux minorités nationales.

62. Le Comité consultatif s'inquiète par conséquent que des cas de propos racistes et stigmatisants dans les médias et le discours politique, en particulier à l'égard des musulmans et des Roms, continuent d'être signalés. L'évaluation du Comité consultatif de cette question est la même que celle du Commissaire aux droits de l'homme¹⁰ et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance¹¹.

63. Des analyses indépendantes, comme « Analysis of Danish Media setting and framing of Muslims, Islam and racism »¹² (analyse du paysage médiatique danois et de son angle d'approche des

¹⁰ Voir le rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite au Danemark du 19 au 21 novembre 2013, § 84 et seq (CommDH(2014)4)

¹¹ Rapport de l'ECRI sur le Danemark (quatrième cycle de suivi) adopté le 23 mars 2012, § 84 et seq (CRI(2012)25)

¹² Voir « Analysis of Danish Media setting and framing of Muslims, Islam and racism », Sara Jul Jacobsen, Tina Gudrun Jensen, Kathrine Vitus et Kristina Weibel, The Danish National Centre for Social Research, mars 2012, p. 61, <http://www.ces.uc.pt/projectos/tolerance/media/Working%20paper%205/Analysis%20of%20Danish%20Media%20setting%20and%20framing%20of%20Muslims%20Islam%20and%20racism.pdf>

musulmans, de l'islam et du racisme) publiée en mars 2012 par le Centre national danois pour la recherche sociale, suggèrent également que la couverture par les médias de questions liées aux musulmans est essentiellement négative et hostile. L'étude affirme qu'environ 58 % des articles consacrés aux musulmans les dépeignent sous un jour négatif et alimentent l'hostilité envers ce groupe. En revanche, le ton de seulement un tiers des informations est neutre, tandis que 8 % des articles sont libellés de façon positive et considérés comme inclusifs en ce qui concerne les musulmans.

64. Le Comité consultatif note avec une inquiétude particulière que l'analyse des médias a mis en évidence que la plupart des articles se cantonnaient à des sujets comme l'extrémisme, le terrorisme, la charia, la liberté d'expression, la démocratie et l'islam, et les droits des femmes, une situation qui tend à alimenter les stéréotypes négatifs dont font l'objet les musulmans. Des sujets plus positifs, comme la contribution générale des musulmans à la société danoise, la vie quotidienne d'une grande majorité de musulmans, la valeur de la diversité ethnique, religieuse et culturelle, et la discrimination à l'égard des musulmans, sont moins fréquemment traités dans la presse écrite.

65. Le Comité consultatif a rappelé à maintes reprises que le discours xénophobe et intolérant dans la vie publique a des conséquences négatives pour la compréhension par la société des questions et des identités minoritaires, et qu'il est susceptible de faire obstacle au développement d'un dialogue authentiquement interculturel.

Recommandation

66. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à lutter effectivement contre toutes les manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie. En particulier, il les invite instamment à prendre des mesures législatives et politiques supplémentaires pour lutter contre les manifestations de racisme dans les médias, y compris dans le monde politique, en s'inspirant de la Recommandation n° R(97)20 du Comité des Ministres sur le discours de haine.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa religion ou ses convictions

67. Le Comité consultatif note que le nom des nouveau-nés est inscrit dans un registre administré par l'Église nationale danoise. Ce système ne semble pas porter atteinte à la liberté de conscience et de religion des personnes n'appartenant pas à cette Église, dans la mesure où les certificats délivrés ne portent plus la mention ni n'évoquent cette Église.

68. Le Comité consultatif constate avec regret que, en septembre 2013, l'abattage rituel des animaux, selon les règles casher du judaïsme et les règles halal de l'islam, est devenu illégal au Danemark. Le Comité consultatif rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé en 2000 que « l'abattage rituel devait être considéré comme relevant d'un droit garanti par la Convention, à savoir le droit de manifester sa religion par l'accomplissement des rites, au sens de l'article 9 »¹³. Si l'interdiction de cette pratique semble n'avoir que peu d'impact sur la disponibilité de viande issue d'animaux abattus selon les rites casher, importés de l'étranger, elle envoie toutefois un signal négatif aux juifs et aux musulmans qui témoigne d'un manque de respect pour les droits et rites respectivement du judaïsme et de l'islam.

¹³ Voir le paragraphe 74 de l'arrêt du 27 juin 2000 dans l'affaire Association culturelle israélite Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France (Requête n° 27417/95) <http://hudoc.echr.coe.int>

69. Le Comité consultatif note également que s'est tenu au Danemark un vaste débat sur la circoncision des garçons. Il note par ailleurs que, en novembre 2012, le ministère de la Santé a demandé à l'Autorité danoise de la santé et du médicament de mener une enquête sur cette pratique. L'étude réalisée par cette autorité n'a trouvé aucune raison de l'interdire. Un autre rapport, de l'Agence nationale pour les droits et les réclamations des patients et de l'Association de défense des malades, devrait être publié début 2016. Dans ce contexte, le Comité consultatif estime que l'issue du débat devrait avoir des conséquences sur le droit des personnes appartenant à certains groupes, et notamment les juifs et les musulmans, à pratiquer leur religion. Dans le même temps, le Comité consultatif reconnaît que certaines conditions de la pratique de la circoncision des garçons peuvent être légitimement imposées par la loi dans l'intérêt de la santé de l'enfant, dans la mesure où ces conditions sont proportionnées à cet objectif.

Recommandation

70. Le Comité consultatif demande aux autorités d'examiner la question de l'abattage rituel des animaux en tenant compte des spécificités religieuses et d'envisager, en concertation avec les personnes concernées, des solutions tenant compte de la liberté de religion. Il encourage aussi les autorités à continuer de rechercher, avec les groupes concernés, des solutions pragmatiques à la question de la circoncision des garçons, en prenant pleinement en compte la santé de l'enfant, tout en veillant à ce que l'option retenue n'entrave pas indûment la pratique des traditions religieuses concernées.

Article 9 de la Convention-cadre

Médias dans les langues minoritaires

71. Le Comité consultatif se félicite des informations communiquées par des représentants de la minorité allemande, selon lesquelles la situation financière du quotidien *Der Nordschleswiger* s'est améliorée ces dernières années grâce aux changements apportés par les autorités au système d'attribution des subventions. Cette évolution, qui résulte de la mise en œuvre des recommandations prioritaires formulées par le Comité consultatif lors du précédent cycle de suivi, est particulièrement bienvenue. Les subventions, autrefois calculées sur la base du nombre d'exemplaires imprimés, dépendent à présent du nombre de journalistes employés par le quotidien. Qui plus est, le Comité consultatif se félicite d'apprendre qu'une station radiophonique danoise privée, diffusée dans le Jutland méridional, programme des émissions d'information en langue allemande trois fois par jour.

72. Concernant la programmation télévisuelle, le Comité consultatif note qu'il n'y a de diffusion ni publique ni privée en langue allemande dans le Jutland méridional. Il se félicite toutefois du fait qu'une chaîne de télévision publique régionale produise régulièrement des émissions en danois au sujet de la minorité allemande dans cette région, bien que cette programmation ne fasse pas partie de son « obligation de service public » en vertu de la législation danoise.

Recommandation

73. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de soutenir un développement pérenne des médias écrits en langue allemande, ainsi que la diffusion d'émissions de radio et de télévision pour et sur la minorité nationale allemande.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation de la langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives locales

74. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la possibilité, pour les personnes appartenant à la minorité allemande, de communiquer en allemand avec les employés dans les municipalités de Tønder, Aabenraa (Åbenrå), Sønderborg et Haderslev, qu'il avait déjà évaluée positivement, est toujours valide, dans la mesure où la plupart des fonctionnaires de ces autorités locales sont bilingues danois-allemand. Quelques-unes des pages web de ces municipalités ont par ailleurs été traduites en allemand et en anglais. Toutefois, les modalités d'utilisation d'une langue minoritaire pour la communication écrite et orale avec les autorités locales ne sont pas définies par une réglementation spécifique et/ou un ensemble de règles établies au niveau local, et ne font l'objet d'aucun contrôle.

75. Le Comité consultatif note que l'administration publique est entrée dans un processus de numérisation et que certains services, comme l'administration fiscale et douanière danoise, exigent à présent que les déclarations de revenus soient remplies électroniquement. D'après des représentants de la minorité nationale, ce processus, qui s'est traduit par la fermeture d'antennes locales de l'administration fiscale et douanière, a eu des répercussions importantes sur la possibilité de certaines personnes, et notamment celles dépourvues de compétences informatiques comme les personnes âgées, de soumettre leurs problèmes à un fonctionnaire en mesure de répondre à leurs questions dans la langue qu'elles comprennent le mieux.

76. Le Comité consultatif sait qu'il existe la possibilité de soumettre ses questions par téléphone à des fonctionnaires compétents. Il n'en reste pas moins préoccupé par l'absence d'informations claires sur la façon de contacter un fonctionnaire en mesure de répondre en allemand. Par exemple, le site web des autorités fiscales danoises ne propose aucune page en allemand, hormis la référence à un numéro de téléphone qui permet à la personne qui appelle de s'exprimer en allemand¹⁴. Cette situation pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour les personnes appartenant à la minorité nationale allemande (voir ci-après pour des commentaires relativement à l'article 15).

Recommandation

77. Le Comité consultatif invite les autorités à garantir, dans le contexte du processus de numérisation, que les personnes appartenant à la minorité allemande puissent continuer de communiquer intégralement en allemand, y compris par voie électronique, avec l'ensemble des autorités administratives concernées.

Article 11 de la Convention-cadre

Affichage des dénominations traditionnelles locales, des noms de rues et autres indications topographiques

78. Le Comité consultatif apprend qu'aucune avancée n'a eu lieu concernant l'affichage des dénominations traditionnelles locales, des noms de rues et autres indications topographiques en allemand. Les représentants de la minorité allemande estiment que, si cette situation n'est pas aussi cruciale pour la préservation de leur identité au Danemark que la scolarisation en langue allemande (voir ci-après pour des commentaires relativement à l'article 14), elle témoigne toutefois de la manière dont la majorité accepte l'identité de cette minorité en tant que partie intégrante et durable du patrimoine du Jutland méridional.

¹⁴ Voir www.skat.dk

79. Le Comité consultatif estime que le refus de la Direction des routes d'autoriser la mise en place d'une signalisation en langue allemande pour Knivsbjerg, centre culturel majeur pour la minorité allemande, envoie un message très négatif aux autorités locales. Cette situation est particulièrement regrettable quand on sait que c'est l'administration nationale qui a fixé la norme en la matière, et que les autorités locales sont tenues de la respecter. Le Comité consultatif rappelle que l'application de la Convention-cadre incombe en dernier ressort au gouvernement national et que, par conséquent, c'est aux autorités nationales de prendre les mesures appropriées sur la question des indications topographiques en langue minoritaire.

80. À ce propos, le Comité consultatif note que les représentants de la minorité allemande répugnent à déployer des efforts considérables sur une question qui semble sujette à controverse et dans l'impasse au niveau national, et dont le règlement ne dépend que de la bonne volonté d'autorités centrales désireuses de montrer l'exemple.

Recommandation

81. Le Comité consultatif invite les autorités centrales à rechercher des solutions qui permettraient l'affichage des dénominations traditionnelles locales, des noms de rues et autres indications et signalisations topographiques pour les lieux présentant un intérêt particulier pour la minorité nationale allemande du Jutland méridional.

Article 12 de la Convention-cadre

Promotion de la connaissance de la culture, l'histoire et la langue des minorités nationales

82. Le Comité consultatif accueille favorablement le fait que le programme de l'enseignement primaire poursuive des objectifs ambitieux sur ce que les enfants doivent apprendre en classe, en précisant que l'histoire et la culture locales en font partie. Le programme fixe également des objectifs contraignants concernant les connaissances que les enfants doivent acquérir à propos de la culture et des stéréotypes qui touchent différents groupes ethniques et religieux dans une société multiculturelle, et vise à encourager un débat critique sur les questions culturelles et sociales. Il relève toutefois une méconnaissance généralisée, dans la société au sens large, des questions de minorités et de diversité au Danemark.

83. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, selon des représentants de la minorité allemande, l'enseignement scolaire en langue allemande est une pratique pleinement intégrée dans le système éducatif danois, certains parents de langue danoise choisissant, pour leurs enfants, un enseignement en langue allemande dans ces établissements.

Recommandations

84. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de contrôler la visibilité de la culture et de la langue allemandes dans le système éducatif danois.

85. Le Comité consultatif encourage les autorités à sensibiliser davantage aux minorités et à mieux les faire connaître au sein du système éducatif.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des langues minoritaires

86. Le Comité consultatif note que les écoles qui enseignent en langue allemande sont des établissements privés, cofinancés par les autorités centrales du Danemark et d'Allemagne, les

municipalités danoises concernées, le Land de Schleswig-Holstein (Allemagne) et les parents. On compte actuellement au Danemark 14 établissements d'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire, un établissement du second cycle du secondaire et un pensionnat indépendant privé qui dispensent un enseignement en langue allemande. Le Comité consultatif note de plus que le nombre d'enfants fréquentant des établissements d'enseignement primaire et secondaire en langue allemande est resté stable ces quatre dernières années, avec environ 1400 enfants inscrits¹⁵. Les représentants de la minorité allemande estiment que le nombre d'écoles et leur situation géographique répondent parfaitement à la demande d'enseignement en langue allemande dans le Jutland méridional. Le Comité consultatif relève en outre avec satisfaction que le montant des subventions publiques versées par enfant par les autorités danoises aux écoles enseignant en langue allemande a augmenté en 2011 pour s'aligner sur le montant des subventions publiques par enfant aux écoles publiques de langue danoise.

87. En outre, le Comité consultatif note qu'en vertu de la législation en vigueur¹⁶, les municipalités au Danemark sont tenues de proposer des classes en langue maternelle aux élèves qui parlent des langues des États membres de l'UE/EEE, ainsi que le féroïen et le groenlandais, à la condition qu'une demande soit faite pour un groupe d'au moins 12 enfants et qu'un l'enseignant qualifié puisse être mis à disposition¹⁷.

88. Le Comité consultatif regrette que le ministère de l'Éducation n'ait pu fournir d'informations sur le nombre de classes dans lesquelles sont enseignés le féroïen et le groenlandais sur le territoire continental. Selon les informations fournies par des représentants des communautés féroïenne et groenlandaise, ces classes sont très peu nombreuses et ne répondent pas à la demande d'enseignement dans ces langues. Même si quelques cours sont proposés à Copenhague dans la maison communautaire féroïenne (*Føroyahúsið*) et à la Maison du Groenland (*Lovstræ Kalaallit Illunnaat*), la plupart des enfants d'origine féroïenne et groenlandaise n'apprennent pas leur langue maternelle et s'assimilent rapidement dans la société danoise majoritaire. Selon le Comité consultatif, cette situation est regrettable, dans la mesure où l'enseignement du féroïen et du groenlandais est un droit reconnu par la loi danoise. L'absence de possibilités adaptées pour l'apprentissage de ces langues montre aussi qu'une combinaison de facteurs, comme le seuil numérique élevé qui est requis et l'insuffisance des mesures prises pour respecter ces droits, fait que la disposition législative pertinente reste lettre morte.

Recommandation

89. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier le dialogue avec les représentants des différents groupes concernés par la législation sur l'enseignement dans ou de leur langue maternelle, afin d'analyser les besoins existants et de trouver des solutions adaptées qui permettent à toutes les personnes intéressées de bénéficier d'un enseignement dans ou de leur langue minoritaire.

¹⁵ En septembre 2013, on comptait 1218 inscrits dans des établissements d'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire et 164 inscrits dans des établissements du second cycle du secondaire.

¹⁶ LF 142 01/02 (2. samling). *Modersmålsundervisning og sprogstimulering. Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 23. maj 2002 Forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen og lov om friskoler og private grundskoler m.v.* (Enseignement en langue maternelle et aide linguistique. Loi adoptée par le Parlement le 23 mai 2002 portant modification de la loi sur le primaire et de la loi sur les écoles privées et indépendantes, etc. (Enseignement en langue maternelle et aide linguistique))

¹⁷ Selon l'étude intitulée « Study on educational support for newly arrived migrant children: Case study report Denmark », durant l'année scolaire 2012-2013, des classes de langue en allemand, anglais, français, espagnol, islandais et polonais étaient proposées aux enfants en guise d'options en dehors des horaires de cours normaux. (publiée par le Public Policy and Management Institute au nom de la Commission européenne, http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-b/gdbk/13/bld/migrant_denmark_en.pdf)

Article 15 de la Convention-cadre

Organes de consultation et participation aux affaires publiques

90. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le système bien établi de concertation entre les organisations représentatives des personnes appartenant à la minorité allemande et les autorités a continué à bien fonctionner ces dernières années. En particulier, le Comité de liaison pour la minorité allemande et le Secrétariat pour la minorité allemande de Copenhague font office de points de contact et œuvrent à l'élaboration de solutions négociées aux problèmes qui touchent cette minorité, dans le climat de confiance réciproque qui prévaut entre tous les acteurs concernés. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par l'absence de dialogue structuré pour les groupes qui n'ont pas fait l'objet d'une reconnaissance officielle.

91. Au niveau local, les personnes appartenant à la minorité allemande sont bien représentées dans les conseils municipaux à Tønder, Aabenraa (Åbenrå), Sønderborg et Haderslev. Selon les représentants locaux que le Comité consultatif a rencontrés lors de sa visite, le poids électoral de la minorité allemande dans le Jutland méridional n'a guère d'importance ; en effet, la plupart des problèmes sont réglés de façon consensuelle ou au moins par des solutions négociées acceptables par tous.

92. Le Comité consultatif note que le parti du Schleswig, qui représente les intérêts des personnes appartenant à la minorité allemande, a élargi son électorat lors des élections municipales de 2013, après des décennies de déclin¹⁸. Cela a permis au parti d'obtenir un mandat à Haderslev, deux à Aabenraa (Åbenrå), trois à Sønderborg (par rapport à un en 2009) et trois à Tønder (par rapport à deux en 2009).

93. Le Comité consultatif est d'avis cependant que, parfois, des réformes menées au niveau national, comme la mise en place de services administratifs électroniques, peuvent avoir un impact négatif sur la capacité des personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment celles dépourvues de compétences informatiques comme les personnes âgées, de participer pleinement à la vie économique et sociale et aux affaires publiques.

Recommandation

94. Le Comité consultatif encourage à nouveau les autorités à poursuivre leur approche fondée sur le dialogue, afin de maintenir une participation effective des représentants de la minorité allemande aux processus décisionnels, et d'envisager l'introduction de mécanismes de consultation effectifs avec les groupes désireux de bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Accords bilatéraux et promotion de la coopération transfrontalière

95. Le Comité consultatif rappelle l'importance cruciale et le succès des Déclarations de Copenhague-Bonn de 1955, qui ont été un élément central du développement des droits des personnes appartenant à la minorité allemande au Danemark et à la minorité danoise en Allemagne. Ces déclarations, que l'on peut à juste titre considérer comme des modèles de solutions amiables et pacifiques aux problèmes des minorités et qui ont contribué à l'instauration de relations fructueuses dans la région frontalière, ont passé avec succès l'épreuve du temps.

¹⁸ Lors des élections municipales du 19 novembre 2013, le parti du Schleswig a obtenu 8 620 voix, un score largement supérieur à celui de 2009 (5 249 voix).

96. Le système de protection des droits de la minorité allemande au Danemark et des droits de la minorité danoise en Allemagne a évolué avec les années et dépend à présent du financement de l'État-parent. Le Comité consultatif souhaite néanmoins rappeler que la protection des droits des minorités nationales, dans tout État, incombe au premier chef à cet État et non à l'État-parent.

97. La coopération transfrontalière ainsi que les contacts libres à travers la frontière germano-danoise sont une contribution constante aux relations de ces deux pays. Le Comité consultatif souhaite souligner l'importance de la consultation des représentants de la minorité allemande lorsque des projets de coopération transfrontalière sont planifiés et mis en œuvre (voir les commentaires afférents relativement à l'article 5).

Recommandation

98. Le Comité consultatif invite les autorités à garantir la participation effective de la minorité allemande lors de la planification et de la mise en œuvre de projets transfrontaliers.

III. CONCLUSIONS

99. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base pour la résolution que doit adopter le Comité des Ministres relativement à la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Danemark.

100. Les autorités sont invitées à prendre en compte les observations et recommandations détaillées contenues aux sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles sont notamment invitées à prendre les mesures suivantes afin d'améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹⁹

- **mettre en place des mesures et des politiques supplémentaires ciblées dans l'objectif de lutter contre toutes les manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie, en particulier en s'attaquant systématiquement aux manifestations de racisme dans les médias et le monde politique ;**
- **faire en sorte que les personnes appartenant à la minorité allemande conservent la possibilité de communiquer en utilisant pleinement la langue allemande avec tous les organes de l'administration, y compris par voie électronique ;**
- **intensifier le dialogue avec les représentants des différents groupes, afin d'analyser les besoins existants et de trouver des solutions pour que toutes les personnes intéressées puissent bénéficier d'un enseignement dans ou de leur langue.**

Autres recommandations²⁰

- Intensifier le dialogue avec les personnes et les groupes qui manifestent un intérêt pour la protection offerte par la Convention-cadre, ou qui pourraient en bénéficier ; envisager d'appliquer les dispositions de la Convention-cadre aux groupes intéressés, sur une base article par article, sans nécessairement les reconnaître officiellement en tant que membres d'une minorité nationale ;
- revoir la mise en œuvre de la loi sur l'Institut danois des droits de l'homme – institution nationale des droits de l'homme, afin que les ressources mises à sa disposition correspondent à son mandat élargi ;
- sensibiliser davantage la population aux travaux du Conseil pour l'égalité de traitement, et notamment les personnes ayant une origine ethnique autre que danoise ;
- renforcer les programmes et politiques de promotion de l'intégration, de la diversité et de la tolérance dans la société danoise, et en assurer un suivi régulier ; davantage sensibiliser aux minorités et mieux les faire connaître, en particulier dans le système éducatif ;

¹⁹ Les recommandations sont présentées dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

²⁰ Les recommandations sont présentées dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- rechercher des solutions, y compris en ce qui concerne la reconnaissance du patrimoine culturel, qui permettraient l'affichage d'indications topographiques et de signalisations bilingues dans les lieux présentant un intérêt particulier pour la minorité nationale allemande.