

A decorative graphic element consisting of a horizontal grey bar that ends in a black square on the right. From the bottom of this black square, a vertical grey bar extends downwards.

RAPPORT DE L'ECRI SUR L'ALLEMAGNE

(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 19 décembre 2008

Publié le 26 mai 2009



AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

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

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

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

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

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

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

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 19 décembre 2008. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur l'Allemagne le 8 juin 2004, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

La nouvelle Loi sur l'égalité de traitement (AGG) est entrée en vigueur le 18 août 2006. Elle a pour but de prévenir ou de mettre fin à la discrimination fondée sur des motifs tels que la race ou l'origine ethnique, le sexe, les convictions religieuses ou autres, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Le champ d'application de l'AGG s'étend, pour l'ensemble des motifs protégés, à plusieurs domaines de droit privé ainsi qu'à l'emploi dans le secteur public. Elle définit les moyens par lesquels les personnes victimes de discrimination peuvent faire valoir leurs droits et crée une Agence fédérale de lutte contre la discrimination chargée de traiter les plaintes individuelles, sensibiliser le public, prendre des mesures pour empêcher la discrimination et soutenir la recherche universitaire sur la discrimination.

Dans le domaine du droit pénal, les autorités allemandes sont intervenues activement pour enquêter sur les organisations néonazies et poursuivre leurs membres. L'article 130 du code pénal a été renforcé en mars 2006, en ce qui concerne la tenue de discours racistes lors de réunions publiques. Le nombre de manifestations organisées par des organisations néonazies a nettement baissé en 2007 grâce à cette modification. L'article 129 du code pénal a également été utilisé avec succès pour condamner les membres d'un groupe de musique d'extrême droite. Certains résultats positifs ont aussi pu être obtenus en matière de lutte contre l'expression raciste, xénophobe ou antisémite par le biais de l'internet.

Les autorités allemandes condamnent régulièrement les crimes à caractère antisémite. Elles poursuivent également leurs auteurs et les présentent à la justice lorsque cela est possible. Dans le même temps, des mesures très diverses ont été prises afin d'expié le passé et de perpétuer la mémoire des victimes de l'Holocauste. L'ECRI salue la détermination des autorités à dénoncer et à combattre toutes les formes d'antisémitisme et à soutenir la culture juive en Allemagne. Elle souligne néanmoins qu'au vu de l'apparente augmentation actuelle du nombre de crimes antisémites en Allemagne, il faudra peut-être intensifier les efforts pour enrayer une telle évolution.

Au-delà des poursuites qu'elles ont engagées dans des affaires spécifiques, les autorités allemandes ont adopté un large éventail de mesures visant à lutter contre les crimes d'extrême droite, y compris les crimes à caractère xénophobe ou antisémite. Ces mesures comprennent le soutien aux victimes, les activités de conseil visant à aider les auteurs de crimes à rompre avec les groupes extrémistes et la prévention pour éviter que les jeunes ne s'engagent sur la voie de l'extrémisme. La police commence aussi à jouer un rôle de plus en plus actif dans la prévention des crimes racistes, xénophobes et antisémites. Des programmes locaux sont aussi financés, quoique certains à très court terme. A la date de rédaction du présent rapport, des discussions se poursuivaient sur la possibilité d'introduire la motivation raciste en tant que circonstance aggravante spécifique à prendre en considération conformément à l'article 46 du code pénal.

Ces dernières années, les autorités ont expressément reconnu que l'Allemagne est un pays d'immigration et ont commencé à mettre fortement l'accent sur l'intégration, dans le but d'aider les immigrés à maîtriser la langue allemande et de les encourager à participer pleinement à la société. La pierre angulaire du nouveau Plan national pour l'intégration est la mise en place de « cours d'intégration » à l'intention des immigrés adultes, axés principalement sur l'apprentissage de l'allemand. Les personnes qui terminent avec succès le module d'intégration peuvent aussi demander leur naturalisation plus tôt que d'autres non ressortissants. Certaines mesures sont prévues dans d'autres domaines comme celui des médias, en particulier pour promouvoir des

émissions de télévision novatrices favorisant l'intégration, figurent également dans le Plan national pour l'intégration.

Les autorités allemandes ont pris une série de mesures visant à éliminer les inégalités ou la discrimination dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. L'on peut signaler entre autres des efforts visant à promouvoir et à renforcer les aptitudes linguistiques des enfants dès les toutes premières étapes, en tant que moyen essentiel d'améliorer globalement leurs résultats scolaires. En outre, des mesures préventives contre l'exclusion et la discrimination sur le marché du travail et dans la société constituent l'axe principal du programme « XENOS - Intégration et diversité » qui se déroulera de 2007 à 2013.

En ce qui concerne la situation des groupes minoritaires en Allemagne, la création de la Conférence de l'Islam allemand représente un signe important de changement. La conférence a pour but de promouvoir des formes de communauté inclusives et constructives et d'assurer une meilleure intégration des musulmans en Allemagne. Elle vise à montrer que les musulmans sont devenus une composante de la société allemande, à combattre la ségrégation des musulmans en Allemagne et à prévenir l'islamisme et l'extrémisme. L'élection en 2008, pour la première fois, d'un Allemand d'origine turque à la direction d'un parti politique allemand a été saluée comme un événement significatif. L'Etat a également pris des mesures positives en vue d'une reconnaissance officielle des souffrances endurées par ces communautés Roms et Sintis cours de l'Holocauste.

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI, des dispositions ont été adoptées permettant aux personnes dont le séjour est toléré en Allemagne depuis plusieurs années d'obtenir un permis de résidence provisoire. Par ailleurs, les réfugiés reconnus comme tels sont maintenant autorisés à choisir leur lieu de résidence.

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

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI, les demandeurs d'asile et les personnes appartenant aux communautés juive, noire, rom et sinti continuent d'être la cible d'agressions racistes, xénophobes et antisémites. L'ECRI s'inquiète de ce que, du fait de l'interprétation restrictive du racisme qui prévaut actuellement en Allemagne, si les auteurs de l'infraction ne sont pas clairement identifiables comme membres d'un groupe d'extrême droite ou sympathisants d'une organisation de ce type, les infractions à motivation raciste ne donnent pas nécessairement lieu, en tant que tels, à une enquête et à des poursuites. L'absence de mention précise dans le code pénal de la motivation raciste en tant que circonstance aggravante dans les infractions de droit commun pourrait également alimenter ce phénomène. Par ailleurs, l'absence d'un mécanisme d'investigation indépendant pouvant mener des enquêtes sur les plaintes contre des policiers pourrait alimenter des rumeurs sur un éventuel contexte de racisme, notamment dans des cas où des personnes appartenant à des minorités visibles décèdent alors qu'elles sont détenues par la police.

Les succès remportés aux élections locales et régionales de certains partis qui expriment des positions racistes, antisémites ou révisionnistes est préoccupant, et ces dernières années, le nombre de suffrages recueillis par de tels partis a augmenté. En parallèle, et ceci malgré les efforts considérables déployés par les autorités pour combattre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, et pour promouvoir une société tolérante, des incidents de discours haineux, dont de la propagande raciste sur l'internet, continuent à se produire. Par ailleurs, ni la prévalence des discours racistes sur Internet ni le nombre de néonazis ni de personnes appartenant au milieu de l'extrême droite ne semblent avoir diminué.

Bien que l'adoption de l'AGG représente un progrès clair vers la reconnaissance aux victimes de la discrimination de droits justiciables en Allemagne, certains aspects de l'AGG, et en particulier son application dans le domaine du logement pourraient être susceptibles d'améliorations. L'AGG reste largement méconnu, y compris des victimes potentielles et le délai de deux mois prévu pour le dépôt d'une plainte pourrait être trop court. Ce problème est renforcé par le fait que la loi ne reconnaît qu'un rôle limité aux ONG. En parallèle, l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination est perçue comme éloignée des victimes et peu préparée à comprendre leur point de vue ; par ailleurs, disposant d'un budget et d'un nombre d'employés relativement restreint, elle semble pour l'instant disposer de relativement peu de ressources pour remplir les fonctions qui lui sont confiées par la législation.

Dans la vie quotidienne, les chances de réussite des enfants immigrés dans le système scolaire sont toujours nettement inférieures à celles des enfants allemands, et certains enseignants montreraient une attitude ouvertement discriminatoire en classe, en particulier à l'égard des enfants turcs et musulmans. Ceci est particulièrement préoccupant au vu du rôle essentiel joué par les enseignants dans l'orientation des élèves vers les différentes filières de l'enseignement secondaire. En même temps, le taux d'emploi des immigrés demeure nettement inférieur à celui des nationaux nés en Allemagne et les différences visibles – y compris le patronyme – seraient un facteur important de discrimination dans l'accès à l'emploi. Dans le domaine du logement, des propriétaires et des gérants immobiliers auraient des pratiques discriminatoires, et diverses études montrent que les immigrés sont désavantagés dans ce secteur, ce qui peut aller dans certains cas jusqu'à une certaine « ghettoïsation ».

Des membres des communautés musulmane, turque, noire, rom et sinti indiquent qu'ils sont confrontés à la discrimination dans la vie quotidienne. En ce qui concerne la pratique de la religion musulmane, la construction de mosquées donne souvent lieu à des controverses et les femmes font état de difficultés croissantes, depuis l'adoption par certains *Länder* de lois interdisant expressément le port du foulard dans l'ensemble ou certaines parties du secteur public, pour les femmes qui choisissent de porter le foulard trouver un emploi. Depuis les événements du 11 septembre 2001, les musulmans sont de plus en plus souvent associés à la criminalité et plus spécifiquement au terrorisme. En parallèle, les personnes appartenant à la communauté noire demeurent particulièrement vulnérables à la violence raciste. Il existe selon les Noirs des « zones d'accès interdit » pour eux dans certains *Länder*, dans lesquelles ils évitent de se rendre seuls ou évitent complètement de se rendre.

Bien que le traitement des demandes d'asile a été significativement amélioré, certaines préoccupations demeurent s'agissant des procédures d'urgence appliquées dans les aéroports. L'ECRI est aussi préoccupée par le fait que certaines personnes ayant obtenu le statut de réfugié peuvent voir ce statut expirer prématurément, et par le risque que les restrictions à la liberté de circulation des demandeurs d'asile soumettent ces derniers à des contraintes injustifiées.

En ce qui concerne les cours d'intégration, l'investissement de ressources dans le Plan national pour l'intégration est remarquable. L'ECRI est toutefois préoccupée par la possibilité de sanctionner les personnes soumises à l'obligation de suivre les cours d'intégration en cas de non-assiduité, sanctions qui risquent d'avoir un effet stigmatisant et en outre d'avoir des conséquences dommageables pour les droits des individus puisqu'elles peuvent entraîner un refus de prolonger un permis de séjour ou une réduction des prestations sociales. En parallèle, et alors même que l'introduction d'un test national unique et transparent constitue un progrès incontestable, l'imposition d'un test de naturalisation constitue une nouvelle procédure applicable aux personnes qui souhaitent acquérir la nationalité allemande et est perçue par certaines ONG comme un message d'exclusion plutôt que d'inclusion. L'ECRI est également préoccupée par le fait que certains non-ressortissants risquent d'être dissuadés de demander la nationalité allemande en raison de l'obligation d'abandonner leur

nationalité actuelle, avec la conséquence qu'ils seront empêchés de participer effectivement à la vie politique en Allemagne.

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

L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de prévoir expressément dans le droit pénal que la motivation raciste des infractions de droit commun constitue une circonstance aggravante. Elle recommande également aux autorités allemandes d'intensifier leurs efforts en vue de dispenser aux policiers, aux procureurs et aux juges une formation sur les questions de mise en œuvre de la législation pénale réprimant le racisme et la discrimination raciale.

L'ECRI recommande en outre aux autorités allemandes d'examiner régulièrement les effets de la nouvelle législation pour empêcher la discrimination et assurer que celle-ci est effectivement sanctionnée lorsqu'elle a lieu, et de réviser ces dispositions si nécessaire. L'ECRI recommande aux autorités allemandes de veiller à doter l'Agence de ressources financières et humaines suffisantes pour qu'elle puisse remplir ses fonctions actuelles ainsi que toute nouvelle fonction qui lui serait attribuée.

L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de jouer un rôle plus proactif afin de faire mieux connaître le cadre juridique aujourd'hui en vigueur contre la discrimination raciale, notamment parmi les catégories de personnes qui sont particulièrement exposées à ce phénomène. A cette fin, l'ECRI recommande aux autorités de lancer une campagne de sensibilisation et d'information conçue spécifiquement pour assurer que les victimes potentielles de la discrimination raciale aient connaissance de l'existence et du champ d'application de la Loi sur l'égalité de traitement (AGG) et des moyens de faire valoir leurs droits devant les tribunaux.*

Etant donné qu'aucune décision n'est prévue dans l'immédiat pour modifier le système actuel d'enseignement secondaire à plusieurs filières en Allemagne, l'ECRI recommande aux autorités allemandes de prendre d'urgence des mesures pour dispenser une formation ciblée aux enseignants, afin d'assurer que l'ensemble de ceux-ci ont les capacités d'évaluer de façon objective les aptitudes des élèves se préparant à entrer dans le secondaire, de façon à éviter qu'aucun élève ne soit orienté vers un établissement scolaire d'un niveau académique inférieur à ce qui est strictement nécessaire.*

L'ECRI encourage vivement les autorités allemandes à poursuivre et intensifier leurs efforts pour veiller à ce qu'aucun élève ne subisse de désavantage dans le système scolaire du fait d'une maîtrise inégale de l'allemand. L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes d'accélérer la mise en place de programmes de formation à l'intention des enseignants et des autres personnels scolaires, afin de sensibiliser ces personnels à la diversité des cultures et de les préparer à travailler efficacement dans des classes de plus en plus diverses.

L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de lancer, dans le cadre de leurs efforts déjà en cours visant à créer un monde du travail sans racisme, une campagne de sensibilisation visant en particulier à modifier l'attitude des employeurs à l'égard des personnes d'origine immigrée. Cette campagne devrait être axée non seulement sur les obligations et les responsabilités des employeurs au titre de la Loi sur l'égalité de traitement (AGG) mais aussi sur les aspects positifs de la diversité sur le lieu de travail. Elle pourrait s'inscrire dans le cadre d'une série régulière de campagnes autour de ces thèmes.*

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

L'ECRI encourage les autorités allemandes dans leurs efforts visant à interdire les organisations qui mènent des actions racistes, xénophobes et antisémites ou font de la propagande en ce sens, leur recommande d'intensifier leurs efforts pour combattre les activités racistes, xénophobes et antisémites sur Internet et les encourage à appliquer des mesures visant à mieux préparer les médias à rendre compte de la diversité dans la société allemande actuelle.

L'ECRI fait une série de recommandations visant à renforcer la lutte contre la violence raciste, xénophobe et antisémitique, et encourage les autorités à poursuivre et renforcer leurs efforts pour adopter une approche plus globale de ce phénomène.

En ce qui concerne les groupes minoritaires, l'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes d'intensifier leurs efforts pour combattre et prévenir efficacement le racisme et la discrimination à l'égard des musulmans en Allemagne. Elle leur recommande également de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la situation des Roms et des Sintis en Allemagne, en consultation avec les représentants de ces communautés. L'ECRI formule également une série de recommandations concernant la situation des demandeurs d'asile.

L'ECRI encourage vivement les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts pour aider les immigrés à apprendre l'allemand et à continuer de développer les autres aspects du plan national d'intégration, notamment ceux visant à inciter les citoyens allemands à s'ouvrir à la diversité de la société allemande contemporaine.

L'ECRI réitère son appel en faveur de la création d'un mécanisme d'investigation indépendant pouvant mener des enquêtes sur les allégations de comportements répréhensibles de policiers et, si nécessaire, faire en sorte que les suspects soient traduits en justice.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à l'Allemagne de ratifier le plus tôt possible le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme.
2. L'Allemagne n'a toujours pas ratifié le Protocole n° 12 à la CEDH. Selon les autorités allemandes, la discrimination est interdite par le droit allemand en vertu de l'article 3 de la Loi fondamentale (Constitution) et de la Loi générale de 2006 sur l'égalité de traitement et la ratification n'aurait par conséquent aucun effet direct en Allemagne. Toutefois, il se peut que la prise en compte du critère d'origine nationale, telle que prévue dans le Protocole n° 12, ne corresponde pas à la situation actuelle en Allemagne ; les autorités allemandes ont indiqué qu'elles ont l'intention d'attendre sur ce point qu'il y ait une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au regard d'autres Etats membres avant de procéder à la ratification. L'ECRI rappelle que le Protocole n° 12 est l'un des instruments internationaux les plus importants pour lutter contre la discrimination raciale et que sa ratification permettrait de combattre plus efficacement ce phénomène au niveau national.
3. *L'ECRI exhorte l'Allemagne à ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.*
4. Dans son troisième rapport, l'ECRI a également recommandé à l'Allemagne de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité et la Convention européenne sur la nationalité. Elle a appelé l'Allemagne à signer et ratifier la Charte européenne sociale révisée, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
5. L'ECRI se félicite de la ratification par l'Allemagne, le 11 mai 2005, de la Convention européenne sur la nationalité qui est entrée en vigueur en Allemagne le 1^{er} septembre 2005.
6. L'Allemagne a signé la Charte sociale européenne révisée le 29 juin 2007 ; le ministère fédéral du travail et des affaires sociales a lancé la procédure officielle d'examen préalable à la ratification, et celle-ci devrait intervenir à une date ultérieure, au terme d'un processus de coordination autour du contenu de la Charte avec l'ensemble des organes publics concernés. L'Allemagne a également signé mais non encore ratifié le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. Les autorités allemandes ont indiqué qu'elles considèrent que le droit allemand est déjà en conformité avec les dispositions de ce texte et qu'elles prévoient de ratifier le Protocole en même temps qu'elles mettront en œuvre la Décision-cadre de l'UE sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.
7. Aucune mesure n'a été prise en vue de la signature de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et il ne semble pas, d'après les informations fournies par les autorités, que l'Allemagne ait l'intention de signer cette convention dans un avenir proche. Aucun progrès n'a été non plus observé en vue de la signature de la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur

famille. L'ECRI souligne que ces deux conventions peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

8. *L'ECRI encourage vivement l'Allemagne à ratifier dès que possible la Charte sociale européenne révisée et le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.*
9. *Elle en appelle une nouvelle fois à l'Allemagne à signer et ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. L'ECRI réitère aussi sa recommandation à l'Allemagne de signer et ratifier la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.*

Loi sur la nationalité

10. Depuis le 1^{er} janvier 2000, le principe du *jus soli* existe dans le droit allemand dans la mesure où les enfants nés en Allemagne après cette date de parents non-ressortissants acquièrent automatiquement la nationalité allemande à la naissance, à condition qu'au moins un des parents réside régulièrement en Allemagne depuis huit ans au moins et ait obtenu un droit de séjour permanent. En pareil cas, l'enfant doit toutefois choisir entre la nationalité allemande et la nationalité de ses parents avant d'avoir atteint l'âge de vingt-trois ans. Les étrangers qui ne peuvent abandonner leur nationalité, ou pour qui cela présente des difficultés particulières, ne sont plus obligés de le faire pour acquérir la nationalité allemande.
11. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts visant à faciliter l'acquisition de la nationalité allemande pour les résidents de longue durée et les personnes nées en Allemagne. Elle a recommandé aux autorités allemandes de poursuivre le débat public lancé en vue de l'adoption d'une approche plus souple de la double nationalité. L'ECRI a encouragé en outre les autorités allemandes à étudier l'application réelle des critères de naturalisation afin de remédier à d'éventuelles pratiques d'application trop restrictive de ces critères ou de discrimination directe ou indirecte fondée sur des motifs tels que la race, la couleur, la religion, la nationalité et l'origine nationale ou ethnique.
12. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, la Loi sur la nationalité a de nouveau été modifiée, notamment en ce qui concerne la naturalisation des résidents de longue durée. Depuis l'entrée en vigueur des modifications le 28 août 2007, l'Allemagne n'exige plus des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne ou des nationaux suisses qu'ils abandonnent leur nationalité pour acquérir la nationalité allemande. Par conséquent, il n'est plus nécessaire pour ces personnes d'obtenir l'autorisation préalable de conserver leur nationalité, lorsqu'elles souhaitent le faire, pour pouvoir acquérir la nationalité allemande. Les nationaux allemands ne perdent pas non plus leur nationalité lorsqu'ils acquièrent la nationalité suisse ou celle de l'un des Etats de l'Union européenne.
13. L'assouplissement des critères de naturalisation ne s'applique pas aux personnes qui n'ont ni la nationalité suisse, ni celle d'un Etat membre de l'UE. L'ECRI est préoccupée par le fait que de nombreux non-ressortissants susceptibles de satisfaire aux critères d'acquisition de la nationalité allemande par naturalisation risquent d'être dissuadés de le faire en raison de l'obligation d'abandonner leur nationalité actuelle, avec la conséquence qu'ils seront empêchés de participer effectivement à la vie politique en Allemagne. Sur

l'impact du critère exigeant des candidats à la naturalisation qu'ils montrent une connaissance suffisante de la langue allemande, voir ci-dessous.¹

14. En Allemagne, l'application concrète des critères de naturalisation est placée sous le contrôle des ministres de l'intérieur compétents des *Länder*. A la suite de l'introduction par certains *Länder* de tests obligatoires pour l'acquisition de la nationalité, tests dont le contenu a suscité de vives discussions en Allemagne, la Conférence permanente des ministres de l'intérieur des *Länder* a décidé de mettre en place un test uniforme, applicable dans toute l'Allemagne à partir du 1^{er} septembre 2008. Le contenu et les effets de l'introduction de ce test sont examinés de façon plus approfondie dans une autre partie du présent rapport.²
15. *L'ECRI recommande à l'Allemagne de faciliter l'acquisition de la nationalité allemande pour les résidents de longue durée et les personnes nées en Allemagne afin de favoriser l'intégration des résidents qui souhaitent acquérir la nationalité allemande sans abandonner leur nationalité actuelle.*

Dispositions pénales contre le racisme

16. Comme indiqué dans le troisième rapport de l'ECRI, l'article 130 du code pénal allemand interdit l'incitation à la haine et la violence à l'égard de groupes de population (§ 130.1), y compris au moyen de la diffusion de publications ou d'émissions (§ 130.2). Cet article interdit aussi l'approbation, la négation ou la minimisation du génocide commis sous le régime national socialiste (§ 130.3), y compris par la diffusion de publications (ce point est maintenant couvert au § 130.5). La diffusion et l'utilisation des symboles d'organisations inconstitutionnelles sont interdites à l'article 86a du code pénal ; l'article 86 interdit la diffusion de propagande émanant de telles organisations. L'article 85 interdit la poursuite des activités d'une organisation déclarée illégale. L'article 46 du code pénal contient une liste des circonstances qui doivent être prises en considération pour déterminer la peine à imposer à l'auteur d'une infraction, notamment les motivations et les objectifs de celui-ci. La motivation raciste ne figure pas expressément dans cette liste comme élément à prendre en considération en tant que circonstance aggravante spécifique.
17. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités allemandes de surveiller étroitement l'efficacité des dispositions de droit pénal en vigueur concernant les domaines inclus dans le mandat de l'ECRI. Elle a encouragé les autorités allemandes à étudier dans quelle mesure la législation pénale existante permet au système pénal de mettre en évidence le caractère raciste des infractions et leur a recommandé de prévoir expressément que la motivation raciste constitue une circonstance aggravante pour toutes les infractions.
18. A la date de rédaction du présent rapport, des discussions se poursuivaient, à l'initiative de la société civile et de certains *Länder*, sur la possibilité d'introduire la motivation raciste en tant que circonstance aggravante spécifique à prendre en considération conformément à l'article 46 du code pénal. Les autorités allemandes ont indiqué à cet égard que, bien que partageant l'objectif de sanctionner les crimes racistes, elles ne sont pas convaincues de l'utilité d'une telle mesure. Elles ont souligné en particulier que la formulation générale de l'article 46 permet déjà la prise en compte des motivations racistes et qu'à leur avis, mettre ainsi l'accent isolément sur la motivation raciste pourrait nuire à l'équilibre des éléments à prendre en considération par le juge pour déterminer la

¹ Voir plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Situation des migrants, des demandeurs d'asile (etc.), Intégration.*

² Voir plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Situation des migrants, des demandeurs d'asile (etc.), Intégration.*

peine et risquerait d'être perçu comme diminuant l'importance des autres motivations et facteurs pertinents. En outre, s'agissant des infractions définies à l'article 130 du code pénal, les autorités allemandes considèrent qu'une motivation comme la motivation raciste constitue un élément à part entière de l'infraction ; prendre en considération une nouvelle fois dans ce cas la motivation raciste en tant que circonstance aggravante aux termes de l'article 46 reviendrait par conséquent à en tenir compte deux fois. L'ECRI souligne, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7,³ que le principe de prise en considération de la motivation raciste en tant que circonstance aggravante s'applique uniquement aux infractions de droit commun, c'est-à-dire aux infractions comme les coups et blessures dans lesquelles l'élément raciste ne constitue pas un élément à part entière de l'infraction. Ce principe n'est pas conçu pour s'appliquer à des dispositions comme l'article 130 du code pénal.

19. Les ONG se déclarent très inquiètes de ce que, dans l'état actuel de la législation, le racisme est envisagé uniquement sous ses formes les plus graves, et notamment comme manifestation de l'extrémisme de droite. L'ECRI a entendu à maintes reprises que d'autres manifestations du racisme moins clairement ancrées dans l'extrémisme ont tendance à être négligées en tant que telles au cours de la procédure pénale. Les personnes appartenant aux minorités visibles considèrent, par conséquent, que seuls les auteurs d'infractions identifiés comme membres ou sympathisants d'organisations d'extrême droite seront accusés ou reconnus coupables d'actes racistes par la justice pénale, de sorte que certaines infractions racistes ne sont pas traitées en tant que telles.⁴ L'ECRI est particulièrement préoccupée par le fait que l'absence de mention précise dans le code pénal de la motivation raciste en tant que circonstance aggravante dans les infractions de droit commun pourrait contribuer à ce phénomène, puisque ni la police, ni les procureurs, ni les juges ne peuvent s'appuyer sur une disposition juridique explicite pour aller au-delà de la seule motivation d'extrémisme dans leurs enquêtes, leurs inculpations ou leurs jugements. En outre, si la motivation raciste des auteurs d'infraction n'est pas dûment prise en considération en pratique, l'Allemagne risque de se trouver en violation de la Convention européenne des droits de l'homme. L'ECRI attire l'attention des autorités allemandes sur la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme en ce domaine.⁵
20. Des préoccupations s'expriment également à propos du fait que, bien que la définition des infractions contenue aux articles 86a et 130 du code pénal puisse servir à poursuivre les crimes commis par le biais d'une propagande raciste sur l'Internet, des incidents de discours haineux, y compris la propagande raciste sur Internet, continuent à se produire.⁶ Des efforts demeurent nécessaires pour empêcher de telles infractions à motivation raciste et assurer l'application effective des dispositions législatives pertinentes.
21. En ce qui concerne la tenue de discours racistes lors de réunions publiques, en mars 2006, l'article 130.4 du code pénal a été renforcé. Il prévoit maintenant que toute personne qui, publiquement ou au cours d'une réunion, trouble l'ordre public en portant atteinte à la dignité des victimes du régime nazi, ou approuve, loue ou justifie le génocide commis sous le régime nazi, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum. Cet article s'applique en particulier aux sites commémoratifs des victimes de l'Holocauste. Selon le ministère de

³ Cf. ECRI, Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, § 21, et aussi § 47 de l'Exposé des motifs correspondant.

⁴ Voir aussi plus bas Violence raciste.

⁵ Cf. notamment *Šečić c. Croatie*, Requête n° 4357740116/02, 31 mai 2007, § 67 ; *Anguelova et Iliev c. Bulgarie*, Requête n° 55523/00, 26 juillet 2007, § 115.

⁶ Voir plus bas Le racisme dans la vie publique.

l'intérieur, le nombre de manifestations organisées par des organisations néonazies a nettement baissé en 2007 – il est tombé de 126 en 2006 à 66 en 2007 – grâce à une application plus systématique de l'article 130.4 du code pénal. Les autorités allemandes ont également mentionné à cet égard l'article 129 du code pénal qui interdit la création d'organisations dont le but ou les activités sont axés sur la commission d'infractions, l'appartenance à ces organisations, le recrutement de membres pour ces dernières ou le soutien accordé à des organisations de ce type. Cette disposition a été utilisée avec succès pour condamner les membres d'un groupe de musique d'extrême droite qui se servaient de leur groupe comme d'un moyen de propagande politique et pour inciter à la haine.

22. *L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de prévoir expressément dans le droit pénal que la motivation raciste des infractions de droit commun constitue une circonstance aggravante, et de tenir compte à cet égard des éléments de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.*⁷
23. *Elle recommande également aux autorités allemandes d'intensifier leurs efforts en vue de dispenser aux policiers, aux procureurs et aux juges une formation sur les questions de mise en œuvre de la législation pénale réprimant le racisme et la discrimination raciale, afin d'assurer que toutes les infractions à motivation raciste, qu'elles relèvent ou non de la catégorie des crimes extrémistes, soient identifiées de manière adéquate et traitées comme telles. Elle recommande en outre que des possibilités de formation à ce sujet soient proposées aux avocats.*

Dispositions de droit civil : la Loi sur l'égalité de traitement

24. Dans son troisième rapport l'ECRI a encouragé les autorités allemandes à adopter une législation visant à lutter contre la discrimination dans tous les domaines clés de la vie publique et à garantir aux victimes de la discrimination raciale un niveau de protection aussi élevé que possible. Il a fallu toutefois surmonter d'abord une certaine résistance en Allemagne, certains hommes politiques étant malheureusement d'avis qu'une telle loi aboutirait uniquement à une bureaucratie accrue ou à des procédures judiciaires inutiles et coûteuses.
25. Néanmoins, en 2006, le parlement a adopté la Loi sur l'égalité de traitement (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG*), qui est entrée en vigueur le 18 août 2006. L'AGG est la transposition dans le droit allemand de plusieurs directives de l'UE sur l'égalité de traitement.⁸ Le but de cette loi, tel que défini à l'article 1^{er}, est de « prévenir ou de mettre fin à la discrimination fondée sur des motifs tels que la race ou l'origine ethnique, le sexe, les convictions religieuses ou autres, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». L'ECRI attire l'attention des autorités allemandes sur le fait que deux motifs importants de discrimination inclus dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ne semblent pas être couverts par cette liste : la langue et la nationalité. Le champ d'application de l'AGG couvre les domaines suivants : l'emploi, la formation et l'orientation professionnelles, l'adhésion aux organisations de salariés ou d'employeurs, la protection sociale et les prestations sociales, l'éducation, ainsi que l'accès aux et la prestation de biens et de services, y compris le logement.

⁷ Cf. ECRI, Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, § 21, et aussi § 47 de l'Exposé des motifs correspondant.

⁸ Il s'agit, en ce qui concerne directement le mandat de l'ECRI, de la Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et de la Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Elle définit les moyens par lesquels les personnes victimes de discrimination peuvent faire valoir leurs droits et crée une Agence fédérale de lutte contre la discrimination chargée de traiter les plaintes individuelles, sensibiliser le public, prendre des mesures pour empêcher la discrimination et soutenir la recherche universitaire sur la discrimination.⁹ L'AGG s'applique essentiellement aux relations de droit privé ; à l'exception du domaine des relations d'emploi de droit public (qui sont couvertes à l'article 24 de l'AGG), les personnes qui considèrent avoir été l'objet d'une discrimination de la part des autorités publiques doivent continuer à s'appuyer sur l'interdiction générale de la discrimination énoncée à l'article 3 de la Constitution (Loi fondamentale).

26. L'ECRI se félicite de l'adoption de l'AGG qui constitue un pas en avant important pour assurer aux victimes de la discrimination des droits justiciables en Allemagne. Elle constate que, sous sa forme finale, l'AGG va plus loin que les directives de l'UE à certains égards, en particulier dans la mesure où elle ne limite pas la protection contre la discrimination fondée sur les convictions religieuses ou autres, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle au seul domaine de l'emploi et étend la protection contre la discrimination fondée sur tous les motifs énumérés à un certain nombre d'autres domaines. Si l'article 9 de l'AGG autorise en fait une certaine différence de traitement sur la base des convictions religieuses ou autres lorsque l'appartenance à une religion particulière ou le fait de partager certaines convictions peuvent être considérées comme un critère professionnel justifié pour l'accès à un emploi, cette disposition a été jusqu'ici interprétée de manière restrictive. En décembre 2007, par exemple, le conseil des prud'hommes de Hambourg a jugé une organisation d'aide aux immigrés de l'Eglise évangélique d'Allemagne coupable de discrimination à l'égard d'une Allemande de religion musulmane pour avoir refusé de la recruter comme conseillère à l'intégration des immigrés. Le tribunal a considéré que le rejet de cette candidate constituait un acte de discrimination dans la mesure où l'appartenance religieuse ne pouvait être interprétée comme un critère professionnel justifié pour l'emploi en question.¹⁰
27. Le texte adopté pourrait néanmoins être susceptible d'améliorations. En ce qui concerne le champ d'application de la loi, deux aspects soulèvent en particulier des préoccupations. Premièrement, l'article 19(3) de l'AGG autorise expressément un traitement différentiel dans le domaine des locations ou du logement si un tel traitement sert à assurer ou à maintenir la stabilité et l'équilibre de structures sociales ou de structures d'habitation. Les autorités allemandes ont souligné que cette disposition a pour but d'assurer l'intégration, qu'elle s'applique uniquement aux propriétaires d'au moins 50 logements et qu'en pratique, aucune plainte n'a encore été déposée par une personne à qui on aurait refusé un logement sur la base de cette disposition ; néanmoins, l'ECRI partage les inquiétudes exprimées tant par la société civile que par des acteurs internationaux au sujet des éventuelles conséquences négatives de l'inclusion, dans le texte même de la loi visant à donner effet à l'interdiction de la discrimination, d'une disposition autorisant expressément un traitement différentiel sur la base de l'ensemble des motifs de discrimination couverts par la loi, y compris la race et l'origine ethnique. L'ECRI note en outre que la portée précise de l'article 19(3) est d'autant plus difficile à saisir que l'article 5 de l'AGG prévoit déjà la possibilité de mettre en œuvre des actions positives visant à contrebalancer des désavantages.

⁹ Sur le rôle et les compétences de l'Agence de lutte contre la discrimination, voir plus bas *Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions*.

¹⁰ Décision du 4 décembre 2007, n° 20 Ca105/07. Cette décision a par la suite été renversée par le Tribunal du travail de la région de Hambourg (décision du 29 octobre 2008, n° 3 Sa 15/08), pour des motifs indépendants des convictions de la plaignante, à savoir que les qualifications professionnelles de celle-ci ne correspondaient pas aux exigences de l'avis de vacance.

28. La deuxième question qui se pose est celle de l'applicabilité de l'AGG dans le domaine de l'éducation. Alors que les écoles privées sont clairement soumises aux dispositions de l'AGG, tel ne semble pas être le cas des écoles publiques (financées par l'Etat). Comme dans le système fédéral allemand les *Länder* sont compétents dans le domaine de l'éducation, il reviendra à chaque *Land* de veiller à l'application effective de l'interdiction de la discrimination en ce domaine. L'ECRI souligne à cet égard que l'éducation a un impact déterminant sur les choix ultérieurs qui s'offrent aux enfants et que – compte tenu des inégalités actuelles en matière de résultats scolaires en Allemagne¹¹ – l'élimination de la discrimination dans le domaine de l'éducation présente un caractère particulièrement urgent.
29. D'autre part, deux obstacles importants à l'utilisation de l'AGG par les victimes de la discrimination raciale ont été relevés. Premièrement, bien que la discrimination raciale demeure un phénomène important dans la vie quotidienne,¹² l'existence, le champ d'application et le but de l'AGG restent largement méconnus, y compris des victimes potentielles de ce type de discrimination. Selon une enquête récente, 56% des personnes interrogées considèrent que la discrimination sur la base de l'origine ethnique est fréquente (à titre de comparaison, il peut être signalé que 23% considèrent que cela est le cas pour la discrimination sur la base du sexe) ; dans la même enquête, 16% des personnes interrogées déclarent avoir été témoin d'un acte de discrimination ou de harcèlement sur la base de l'origine ethnique et 8% d'un acte de discrimination ou de harcèlement sur la base de convictions religieuses ou autres (5% déclarent avoir été témoin d'un acte de discrimination ou de harcèlement sur la base du sexe). Cependant, 26% seulement des personnes interrogées ont déclaré connaître leurs droits dans l'éventualité où elles seraient victimes de discrimination ou de harcèlement ; 29% seulement avaient connaissance de l'existence d'une loi interdisant la discrimination sur la base de l'origine ethnique lors du recrutement de salariés.¹³ L'Agence fédérale de lutte contre la discrimination indique en outre que seules 14,5% des affaires traitées entre août 2006 et décembre 2008 concernaient des cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique et 2,88% des cas de discrimination fondée sur les convictions religieuses ou autres, contre 24,84% pour la discrimination fondée sur le sexe, 26,24% fondée sur le handicap et 19,75% fondée sur l'âge. En ce qui concerne les procédures judiciaires, l'essentiel de la jurisprudence établie à ce jour porte sur la discrimination fondée sur l'âge ou le handicap ; à la date de rédaction de ce rapport, seuls deux jugements avaient apparemment été rendus dans des affaires de discrimination sur la base de l'origine ethnique. Cet écart entre la fréquence observée des cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique, les convictions religieuses ou autres et le nombre de cas effectivement signalés semble indiquer un manque de connaissance de l'existence et du champ d'application de l'AGG parmi les victimes ou les victimes potentielles de la discrimination raciale. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction que l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination a récemment publié des informations disponibles sur l'internet en arabe, anglais, français, polonais, russe, espagnol, et turc, ainsi qu'en allemand.
30. Un autre obstacle fréquemment mentionné par les ONG actives dans le domaine de la lutte contre la discrimination est celui du délai de deux mois prévu pour le dépôt d'une plainte conformément aux articles 15(4) et 21(5) de l'AGG. Selon les autorités allemandes, les plaignants disposent dans tous les cas de trois mois pour déposer une plainte auprès d'un tribunal. L'ECRI s'inquiète néanmoins de ce que la période initiale de deux mois pourrait être trop courte. Elle souligne le

¹¹ Voir plus bas Discrimination dans différents domaines, Education.

¹² Voir plus bas Discrimination dans différents domaines.

¹³ La discrimination dans l'Union européenne (2007) - Eurobaromètre spécial 263.

fait que, comme indiqué ci-dessus, un grand nombre de victimes, notamment dans les cas de discrimination sur la base de l'origine ethnique, ignorent l'existence de l'AGG et de leurs droits au titre de cette loi. En outre, les victimes ne savent pas toujours à qui s'adresser dans l'immédiat pour obtenir des conseils et peuvent être initialement assez réticentes à agir, ou se trouver dans l'incapacité de le faire parce qu'elles n'ont accès à des informations importantes qu'après l'expiration du délai. Ce problème est renforcé par le fait que la loi ne reconnaît qu'un rôle limité aux ONG qui, selon ce que croit comprendre l'ECRI, peuvent apporter des conseils juridiques aux victimes mais ne sont pas autorisées à les représenter devant la justice. L'ECRI souligne à cet égard que, pour remplir effectivement son rôle en pratique, l'AGG ne doit pas seulement être largement connue du grand public mais aussi permettre aux victimes d'obtenir effectivement réparation en cas de discrimination.

31. Comme indiqué plus haut (§ 24), l'adoption de l'AGG a suscité en Allemagne un débat très vif, en partie hostile. Bien que ce débat n'ait pas empêché l'adoption d'un texte conforme à bien des égards aux éléments essentiels énumérés dans la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, la loi continue, semble-t-il, à être vue avec suspicion. Le service gratuit mis en place sur l'Internet par un cabinet juridique à l'intention des employeurs visés par une plainte au titre de l'AGG, afin de leur permettre de savoir si le plaignant a déjà engagé une procédure similaire, en constitue une illustration frappante. L'un des objectifs avoués de ce site Internet est d'empêcher le dépôt par une même personne de plaintes en série au titre de la loi dans l'unique but de soutirer de l'argent aux employeurs. L'existence de ce site risque non seulement de dissuader certaines victimes d'engager une procédure légitime ; elle montre aussi que, même parmi les avocats, la nécessité d'une législation efficace pour lutter contre la discrimination n'est pas universellement admise. L'ECRI note avec intérêt que la Commission pour la protection des données à Bade-Wurtemberg (*Land* dans lequel se trouve le siège du cabinet en question) est intervenue afin de mettre un terme à ce service, et que l'affaire est actuellement pendante.
32. L'ECRI souligne que, dans sa Recommandation de politique générale n° 7, elle recommande que la loi interdise expressément la discrimination fondée non seulement sur des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, mais aussi sur la langue ou la nationalité. L'ECRI considère que, bien que ces derniers motifs puissent sans doute être pris en compte dans de nombreux cas à travers les motifs existants, il serait utile de faire figurer ces éléments dans l'AGG, notamment afin de lutter contre la pratique, qui apparemment se poursuit, consistant à publier des offres d'emploi s'adressant uniquement aux personnes de langue maternelle allemande.¹⁴
33. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes d'intégrer dans la législation anti-discrimination pertinente l'ensemble des motifs énumérés par l'ECRI dans sa Recommandation de politique générale n° 7, afin de garantir le niveau de protection le plus élevé possible aux victimes de la discrimination raciale.*
34. *L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de jouer un rôle plus proactif afin de faire mieux connaître le cadre juridique aujourd'hui en vigueur contre la discrimination raciale, notamment parmi les catégories de personnes qui sont particulièrement exposées à ce phénomène. A cette fin, l'ECRI recommande aux autorités de lancer une campagne de sensibilisation et d'information conçue spécifiquement pour assurer que les victimes potentielles*

¹⁴ Voir plus bas *Discrimination dans différents domaines, Logement*.

de la discrimination raciale aient connaissance de l'existence et du champ d'application de la Loi sur l'égalité de traitement (AGG) et des moyens de faire valoir leurs droits devant les tribunaux.

35. *L'ECRI encourage les autorités allemandes à assurer la diffusion la plus large possible dans des langues autres que l'allemand d'informations sur le contenu et le champ d'application du cadre juridique mis en place pour lutter contre la discrimination raciale. Elle recommande d'associer les ONG, les avocats et d'autres parties intéressées, comme les employeurs et les agences de l'emploi, à ce processus.*
36. *L'ECRI recommande en outre aux autorités allemandes d'examiner régulièrement les effets de la nouvelle législation pour empêcher la discrimination et assurer que celle-ci est effectivement sanctionnée lorsqu'elle a lieu. A cet égard, l'ECRI recommande aux autorités d'examiner de très près la manière dont sont appliquées concrètement les dispositions concernant le logement, l'éducation et la représentation légale, et de réviser ces dispositions si nécessaire.*

Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions

- Commissaire du gouvernement fédéral pour l'immigration, les réfugiés et l'intégration

37. Le Commissaire du gouvernement fédéral pour l'immigration, les réfugiés et l'intégration est chargé de combattre la discrimination à l'encontre des étrangers ; il a compétence pour traiter des affaires particulières et apporter une aide dans le cadre de l'AGG. Ses tâches essentielles incluent le traitement de la discrimination raciale et de la discrimination sur la base de l'origine ethnique et l'élimination des formes structurelles de discrimination. Le Commissaire est aussi le principal responsable de la coordination du Plan national pour l'intégration.¹⁵
38. En 2005, le gouvernement fédéral a décidé de rattacher le bureau du Commissaire du gouvernement fédéral pour l'immigration, les réfugiés et l'intégration à la Chancellerie fédérale, montrant ainsi l'importance qu'il attache à la politique d'intégration. Dans le même temps, le Commissaire a obtenu l'accès permanent au Conseil des ministres. Le Commissaire est en contact régulier avec les commissaires à l'intégration et avec les commissaires chargés des questions relatives aux étrangers des *Länder* et des autorités locales et il les soutient dans leur travail.

- Agence fédérale de lutte contre la discrimination

39. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités allemandes à créer au niveau national une instance spécialisée dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale et à prendre en considération à cet égard ses Recommandations de politique générale n° 2 et n° 7.

¹⁵ Voir plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Situation des migrants, des demandeurs d'asile (etc.), Intégration.*

40. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, une Agence fédérale de lutte contre la discrimination a été créée conformément au cadre juridique établi par l'AGG. L'Agence est chargée de mener des activités de sensibilisation, prendre des mesures pour prévenir la discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés dans l'AGG et soutenir la recherche universitaire sur la discrimination. En outre, les personnes qui considèrent avoir été l'objet d'une discrimination sur la base de l'un des motifs prévus par l'AGG peuvent s'adresser à l'Agence qui est chargée de leur apporter une aide indépendante. Celle-ci peut prendre la forme d'informations, de dispositions prises pour qu'un autre organe prodigue des conseils, ou d'une médiation visant à arriver à un accord entre les parties, sans que celles-ci n'aient à se tourner vers les tribunaux. L'Agence n'est toutefois pas compétente pour enquêter elle-même sur les plaintes ni saisir la justice. L'Agence est aussi tenue de coopérer avec les commissaires parlementaires compétents du Bundestag et les commissaires du gouvernement fédéral, y compris le Commissaire du gouvernement fédéral pour l'immigration, les réfugiés et l'intégration, en cas de chevauchement de compétences. Afin d'éviter les cas de double emploi, l'Agence est tenue de transmettre aux commissaires susmentionnés les plaintes qui relèvent de la responsabilité de ceux-ci. Elle est également tenue de faire participer à son travail, d'une manière appropriée, les organisations et les institutions non-gouvernementales actives dans le domaine de la protection contre la discrimination.
41. L'ECRI se félicite de la création en Allemagne d'une instance spécialisée dans la lutte contre la discrimination, en espérant que son existence et ses activités aideront à accroître la visibilité et l'efficacité de la lutte contre la discrimination dans ce pays. A cet égard, elle note que l'Agence a récemment fait publier une brochure détaillée qui inclut des explications et des exemples relatifs à l'AGG.¹⁶ D'autres supports destinés au plus grand public sont également en train d'être élaborés. Elle s'inquiète toutefois de ce que l'Agence semble jusqu'ici être perçue par les acteurs de la société civile travaillant dans le domaine de la lutte contre la discrimination raciale comme éloignée des victimes et peu préparée à comprendre leur point de vue. Or, dans l'optique de l'ECRI, l'un des objectifs principaux de la création d'une instance nationale dotée de compétences spécifiques pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale est de rapprocher les victimes des moyens de recours existants. L'ECRI espère que la situation s'améliorera rapidement et que la présentation du premier rapport annuel de l'Agence au parlement en 2009 et la publication en des langues autres que l'allemand d'informations sur le nouveau cadre juridique mis en place pour combattre la discrimination donneront l'une et l'autre l'opportunité non seulement d'améliorer la visibilité de l'Agence mais aussi de la rendre plus accessible aux victimes. L'ECRI espère également que l'Agence sera en mesure de renforcer ses contacts avec les organisations non-gouvernementales qui travaillent avec les victimes de la discrimination.
42. En ce qui concerne les garanties de fonctionnement efficace de l'Agence, l'ECRI note qu'avec un personnel de 23 salariés et un budget annuel de 2,8 millions EUR en 2008 et 3 millions EUR en 2009, l'Agence semble disposer de relativement peu de ressources pour remplir les fonctions qui lui sont confiées par la législation ; le problème ne pourra que s'aggraver au fur et à mesure que l'AGG et l'Agence elle-même seront mieux connues du grand public.
43. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes d'examiner, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7, la possibilité d'étendre les compétences de l'Agence afin d'y inclure la capacité à enquêter sur les plaintes*

¹⁶ AGG-Wegweiser : Erläuterungen und Beispiele zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, publié en novembre 2008.

individuelles, ainsi que le droit d'engager une procédure judiciaire et de prendre part à cette procédure.

44. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de veiller à doter l'Agence de ressources financières et humaines suffisantes pour qu'elle puisse remplir ses fonctions actuelles, et d'accroître ces ressources si nécessaire de sorte que l'Agence puisse faire face à l'augmentation de sa charge de travail au fur et à mesure que ses activités seront mieux connues du grand public.*

II. Discrimination dans différents domaines

Education

45. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités allemandes dans les efforts qu'elles déploient pour améliorer la situation des enfants non-ressortissants¹⁷ dans les établissements scolaires. Elle a considéré que l'enseignement en allemand comme deuxième langue dès l'école maternelle était un objectif prioritaire. Cependant, elle a insisté sur le fait que les mesures exclusivement destinées aux enfants non-ressortissants ne seraient pas suffisantes pour leur assurer l'égalité des chances en matière d'éducation. Elle a recommandé à cet égard l'adoption d'initiatives pour renforcer les compétences interculturelles des communautés scolaires, grâce à des mesures également axées sur la population majoritaire.
46. Tant les études internationales que les enquêtes menées en Allemagne ces dernières années montrent que les chances de réussite des enfants immigrés de la première et de la deuxième génération dans le système scolaire allemand sont toujours nettement inférieures à celles des enfants allemands, bien que leur désir de réussir soit aussi fort ou même plus fort que celui des enfants allemands.¹⁸ Dans le système secondaire allemand, qui comporte plusieurs filières distinctes, la proportion de non-ressortissants dans la filière inférieure (*Hauptschule*) représente, malgré les mécanismes mis en place pour assurer une certaine perméabilité entre les diverses filières, plus du double de celle des enfants allemands ; la proportion de non-ressortissants qui ne terminent même pas l'*Hauptschule* est plus de deux fois supérieure à celle des nationaux allemands. D'autre part, la proportion de non-ressortissants dans la filière supérieure (*Gymnasium*), qui ouvre l'accès à l'université, est nettement inférieure à la moitié de celle des enfants allemands. Une enquête a montré que dans le Bade-Wurtemberg, les enfants non-ressortissants ont trois fois et demi plus de risques que les enfants allemands d'aboutir dans une école spéciale pour les enfants présentant des difficultés d'apprentissage. Globalement, seulement 62,6% des hommes et 51,3% des femmes d'origine immigrée achèvent leur scolarité ou une formation quelconque ; les chiffres correspondants pour les personnes non issues de l'immigration sont de 88% et 73,4%. L'ECRI souligne que cet écart entre enfants non-ressortissants et enfants allemands issus de l'immigration, d'une part, et les autres enfants allemands, d'autre part, en termes de scolarisation et de résultats est extrêmement préoccupant. Elle note que les études à ce sujet mettent en avant deux types de mesures pouvant contribuer à redresser la situation : premièrement, soutenir le développement des aptitudes dans la langue d'enseignement (allemand) et, deuxièmement, remédier à la

¹⁷ Le troisième rapport de l'ECRI a été publié en 2004. L'ECRI note que depuis 2006/7, le terme "enfants issus de l'immigration" a été employé, terme qui fait référence aussi bien aux enfants issus de l'immigration mais qui ont la nationalité allemande qu'aux enfants non-ressortissants.

¹⁸ Cf. en particulier, OCDE 2006, *Where Immigrant Students Succeed : A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003* ; voir aussi Ministère Fédéral de l'Intérieur, *Migration and Integration : Residence law and policy on migration and integration in Germany*, avril 2008, publications dont les chiffres suivants sont extraits. Dans le présent paragraphe, les termes « non-ressortissants », et « d'origine immigrée » correspondent aux termes employés dans les documents en question.

tendance consistant à orienter les enfants issus de l'immigration vers des écoles où les attentes en matière de résultats sont moins élevées et où prédominent les élèves issus de catégories socio-économiques défavorisées.

47. Selon les autorités allemandes, l'enseignement en allemand comme deuxième langue et les cours spéciaux de rattrapage pour les enfants de langue maternelle autre que l'allemand sont devenus un élément important du système d'écoles maternelles, d'éducation et de formation en Allemagne. L'éducation relève de la compétence des *Länder* et ces derniers ont tous établi des plans obligatoires d'éducation et de formation à l'intention des maternelles et des écoles qui relèvent de leur responsabilité. Lorsqu'ils ne sont pas déjà en place, ces plans sont mis en œuvre de façon progressive. La promotion des aptitudes linguistiques et des compétences interculturelles est un élément clé de ces plans d'éducation et de formation. Dans la plupart des *Länder*, les aptitudes linguistiques de tous les enfants sont évaluées dès la maternelle afin de fournir, si nécessaire, un enseignement supplémentaire. Ces mesures ne concernent pas uniquement les enfants étrangers mais visent l'ensemble des enfants qui présentent un déficit linguistique ou dont la langue maternelle n'est pas l'allemand. Parallèlement, le personnel éducatif des maternelles et des établissements éducatifs est tenu de suivre une formation appropriée.
48. L'ECRI se félicite de ces mesures qui représentent indubitablement un progrès pour les enfants rencontrant initialement des difficultés linguistiques et qui devraient permettre d'améliorer leurs chances d'obtenir de meilleurs résultats à l'école. Elle approuve en particulier les efforts visant à promouvoir et à renforcer les aptitudes linguistiques des enfants dès les toutes premières étapes, en tant que moyen essentiel d'améliorer globalement leurs résultats scolaires. Il semble que le taux de fréquentation des maternelles soit généralement élevé en Allemagne ; néanmoins, l'ECRI souligne que les enfants qui ne sont pas scolarisés dès la maternelle risquent davantage d'avoir de moins bons résultats à l'école, en particulier à cause de difficultés linguistiques. Compte tenu des désavantages très nets auxquels sont confrontés les enfants issus de l'immigration dans le système éducatif, l'ECRI insiste particulièrement sur le rôle essentiel que pourrait jouer, pour améliorer les résultats scolaires des enfants défavorisés, l'accès gratuit de tous les enfants à la maternelle, du moins pendant l'année qui précède l'entrée dans le primaire.
49. En ce qui concerne la formation des enseignants, l'ECRI note que, dans un système où les enfants issus de l'immigration ont beaucoup moins de chances de réussir à l'école que les nationaux, le nombre d'enseignants qui sont eux-mêmes des immigrés de la première ou de la seconde génération a aussi peu de chances d'augmenter rapidement. Il est donc impérieux de prendre des initiatives pour accroître la sensibilité culturelle des enseignants. En effet, l'attitude des enseignants influe sur l'idée que les enfants se font de leurs capacités propres ; de plus, en Allemagne, les enseignants jouent un rôle essentiel dans l'orientation des élèves vers les différentes filières de l'enseignement secondaire. Selon les ONG, certains enseignants montrent une attitude ouvertement discriminatoire en classe, en particulier à l'égard des enfants turcs et musulmans ; certains auraient même tendance à orienter plus souvent ces élèves vers les filières inférieures du secondaire (dans l'idée erronée, par exemple, qu'il serait simplement plus facile pour ces élèves de s'adapter à ces niveaux), y compris, dans certains cas, alors que les enfants seraient capables de poursuivre avec succès des études au *Gymnasium*. En outre, les parents d'enfants immigrés de première ou de seconde génération ont parfois moins de facilité que les parents allemands à contester des recommandations de cette nature, en particulier s'ils éprouvent eux-mêmes des difficultés linguistiques ou sont peu familiarisés avec le système scolaire allemand. Tout en notant que le système des filières fait actuellement l'objet d'un

débat en Allemagne, l'ECRI souligne que, tant qu'il existera, tout devra être fait pour s'assurer qu'il ne crée ni ne favorise ou ne renforce des problèmes de discrimination en Allemagne.

50. Lors d'un « Sommet sur l'éducation » organisé à Dresde le 22 octobre 2008 avec la participation des autorités allemandes et des *Länder*, plusieurs objectifs importants ont été définis, notamment l'engagement de renforcer l'aide linguistique apportée aux enfants immigrés et la proposition de porter d'ici 2015 les dépenses d'éducation et de recherche à 10% du PIB. Toutefois, ce sommet ne semble pas avoir permis d'examiner l'ensemble de la chaîne de l'éducation, depuis la maternelle jusqu'à l'université et l'apprentissage tout au long de la vie. Les décisions concrètes en matière de financement et les mesures requises pour traduire dans les faits les importants accords de principe convenus lors du sommet ont en outre été reportées à une date ultérieure, dans l'attente des résultats du travail d'un groupe stratégique qui ne présentera son rapport qu'après les prochaines élections fédérales prévues à l'automne 2009.
51. Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'ECRI attire l'attention des autorités allemandes sur sa Recommandation de politique générale n° 10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire. Elle souligne en particulier les éléments de cette Recommandation qui concernent : le développement de politiques à l'échelon national et régional pour assurer la pleine participation au système scolaire, sur un pied d'égalité, des élèves issus des groupes minoritaires ; la lutte contre le racisme et la discrimination raciale en milieu scolaire, en particulier en s'assurant que la lutte contre ces phénomènes à l'école, qu'ils émanent des élèves ou des personnels d'éducation, fasse l'objet d'une politique permanente ; la formation de l'ensemble du personnel enseignant à travailler dans un milieu multiculturel.
52. *L'ECRI encourage vivement les autorités allemandes à poursuivre et intensifier leurs efforts pour veiller à ce qu'aucun élève ne subisse de désavantage dans le système scolaire du fait d'une maîtrise inégale de l'allemand et leur recommande de s'inspirer à cet égard de sa Recommandation de politique générale n° 10. Elle leur recommande aussi de faire en sorte que tous les enfants en Allemagne aient accès gratuitement à l'enseignement de maternelle, du moins l'année précédant l'entrée dans le primaire.*
53. *L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes d'accélérer la mise en place de programmes de formation à l'intention des enseignants et des autres personnels scolaires, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 10, afin de sensibiliser ces personnels à la diversité des cultures et de les préparer à travailler efficacement dans des classes de plus en plus diverses, y compris par le biais d'une amélioration de leurs capacités à enseigner l'allemand comme deuxième langue aux enfants ayant une langue maternelle différente.*
54. *Etant donné qu'aucune décision n'est prévue dans l'immédiat pour modifier le système actuel d'enseignement secondaire à plusieurs filières en Allemagne, l'ECRI recommande aux autorités allemandes de prendre d'urgence des mesures pour dispenser une formation ciblée aux enseignants, afin d'assurer que l'ensemble de ceux-ci ont les capacités d'évaluer de façon objective les aptitudes des élèves se préparant à entrer dans le secondaire, de façon à éviter qu'aucun élève ne soit orienté vers un établissement scolaire d'un niveau académique inférieur à ce qui est strictement nécessaire.*

Emploi

55. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités allemandes à prévenir et à combattre la discrimination raciale, le racisme et la xénophobie sur le marché du travail. Elle a réitéré sa recommandation aux autorités allemandes

de veiller à ce que les obstacles que rencontrent les non-ressortissants et les personnes d'origine immigrée pour accéder au marché du travail soient identifiés de façon précise afin d'orienter les financements vers des initiatives axées sur les domaines prioritaires. En outre, elle leur a recommandé d'évaluer la mise en œuvre pratique des nouvelles compétences reconnues aux comités d'entreprise dans la lutte contre la discrimination raciale et la promotion d'une meilleure intégration des travailleurs étrangers, et de procéder à une évaluation du programme « Xenos - Vivre et travailler dans la diversité » afin de déterminer son efficacité pour combattre la discrimination raciale, le racisme et la xénophobie sur le marché du travail.

56. Les personnes issues de l'immigration subissent toujours en Allemagne une grave discrimination dans l'accès à l'emploi, en particulier les travailleurs qualifiés. A qualifications égales, les immigrés et leurs enfants ont plus de mal à trouver un emploi que le reste de la population. D'après un rapport de l'OCDE publié en 2007, le taux d'emploi des immigrés diplômés de l'enseignement supérieur est de 68%, contre 84% pour les personnes nées en Allemagne. Par contre, dans les emplois peu ou non qualifiés, le taux d'emploi des immigrés est légèrement plus élevé (45%) que celui des personnes nées en Allemagne (40%). Les jeunes immigrés s'orientent plus fréquemment que les Allemands vers l'apprentissage ; néanmoins, le pourcentage des immigrés parmi le nombre total d'apprentis est inférieur au pourcentage de la population qu'ils représentent en Allemagne. Même en tenant compte du niveau éducatif généralement moins élevé des enfants issus de l'immigration,¹⁹ le taux d'emploi des immigrés demeure nettement inférieur à celui des nationaux nés en Allemagne.
57. Selon les ONG, les différences visibles – y compris le patronyme – sont un facteur important de discrimination dans l'accès à l'emploi, en particulier lorsque ces différences sont perçues comme liées à la religion musulmane ou à l'origine turque. Les C.V. sont encore fréquemment accompagnés d'une photo en Allemagne et les femmes diplômées, même celles qui ont obtenu de très bons résultats dans un établissement d'enseignement supérieur allemand réputé, indiquent qu'elles ne sont pas convoquées pour un entretien si la photo les montre portant un foulard.²⁰ Des Noirs se présentant pour un emploi déclarent avoir été renvoyés dès que l'employeur les a vus. On rapporte aussi la publication d'offres d'emploi comportant la mention « allemand langue maternelle ». D'autre part, un statut de séjour précaire peut constituer un obstacle supplémentaire pour les non-ressortissants qui cherchent à obtenir un emploi ou à trouver un poste d'apprenti. L'ECRI note que la nouvelle législation anti-discrimination devrait offrir un moyen de recours aux personnes qui ont fait l'objet d'une discrimination et qui sont en mesure de déposer une plainte dans le délai requis.²¹ Toutefois, la mise en place d'une approche structurelle de la lutte contre la discrimination est également nécessaire et des efforts accrus devraient être engagés d'urgence pour modifier l'attitude des employeurs et promouvoir sur le lieu de travail une approche fondée sur la diversité. L'ECRI note avec intérêt l'initiation en 2006, par le monde des entreprises, d'une Charte de la diversité, à laquelle plusieurs centaines d'entreprises ont souscrit.
58. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, la mise en œuvre et les effets du programme « XENOS - Vivre et travailler dans la diversité » (2000-2006), qui comprenait environ 250 projets nationaux pluriannuels contre la xénophobie et l'extrémisme de droite et pour la tolérance et la diversité sur le marché du travail, ont été évalués. Les résultats de cette évaluation et les recommandations

¹⁹ Voir plus haut *Discrimination dans différents domaines, Education*.

²⁰ Voir plus bas *Groupes/vulnérables cibles, Communauté musulmane*.

²¹ Voir plus haut *Existence et application de dispositions juridiques, Dispositions de droit civil, La Loi sur l'égalité de traitement*.

formulées à ce titre ont été pris en compte dans le programme de suivi établi par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales sous le titre « XENOS - Intégration et diversité » (durée de financement : 2007-2013). Le nouveau programme a pour but de développer la compréhension de la démocratie et de la tolérance et d'éliminer la xénophobie et le racisme. Principalement axé sur les mesures préventives contre l'exclusion et la discrimination sur le marché du travail et dans la société, il prévoit de promouvoir des activités de lutte contre la xénophobie, le racisme, l'extrémisme de droite, l'antisémitisme et la discrimination sur le marché du travail, et notamment sur le lieu de travail dans des secteurs comme ceux de l'administration, de la formation, de l'école et de la formation professionnelle, tant en Allemagne qu'au niveau européen. Les six domaines prioritaires suivants ont été identifiés : qualification et formation continue à l'école et dans l'emploi ; mesures transfrontières et transnationales ; mesures internes et travail d'éducation dans les entreprises et les administrations publiques ; mesures en faveur de l'intégration des immigrés ; enseignement des faits concernant l'extrémisme de droite et sensibilisation à la lutte contre ce phénomène ; promotion du courage moral et renforcement des structures de la société civile dans les communautés locales et les régions rurales.

59. *L'ECRI encourage les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts afin de promouvoir une société libérée du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et des formes d'intolérance qui y sont associées, y compris par le biais de programmes tels que « XENOS – Intégration et diversité ».*
60. *L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de lancer, dans le cadre de leurs efforts déjà en cours visant à créer un monde du travail sans racisme, une campagne de sensibilisation visant en particulier à modifier l'attitude des employeurs à l'égard des personnes d'origine immigrée. Cette campagne devrait être axée non seulement sur les obligations et les responsabilités des employeurs au titre de la Loi sur l'égalité de traitement (AGG) mais aussi sur les aspects positifs de la diversité sur le lieu de travail. Elle pourrait s'inscrire dans le cadre d'une série régulière de campagnes autour de ces thèmes.*

Logement

61. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé que des études soient menées sur les pratiques discriminatoires et les obstacles ou les mécanismes d'exclusion en vigueur dans le domaine du logement sur les marchés public et privé, afin d'affiner les réponses qu'il convient d'apporter, par le biais de politiques ciblées, aux différents problèmes recensés.
62. Diverses études réalisées dans le passé ont montré que les immigrés vivant en Allemagne paient en moyenne un loyer plus cher que les nationaux allemands mais habitent dans des logements plus petits. Dans certaines villes, les immigrés sont aussi regroupés dans des quartiers spécifiques, fait sur lequel se fondent certains commentateurs de tendance conservatrice pour reprocher aux immigrés, et surtout aux musulmans, de vouloir créer une « société parallèle ». Lors des discussions publiques sur les moyens de réduire le phénomène de concentration des immigrés dans certains quartiers, il est parfois question des mesures à prendre pour reloger les immigrés dans d'autres quartiers, ou pour les empêcher de s'installer dans les quartiers comptant déjà une forte proportion d'immigrés, mais rarement des moyens d'inciter par exemple les nationaux à s'installer dans ces quartiers ou des mesures (comme l'amélioration des écoles et des conditions de vie) qui seraient à même de rendre ces quartiers plus attrayants. Selon les ONG, ce sont toutefois les pratiques discriminatoires des propriétaires et des gérants immobiliers, sur la base du patronyme ou de la maîtrise de l'allemand par exemple, qui constituent à cet égard un facteur essentiel. Des cas de publication

d'offres de location s'adressant uniquement aux personnes de langue maternelle allemande se seraient également produits.

63. Les autorités allemandes ont indiqué que le logement fait partie des domaines couverts par la Loi sur l'égalité de traitement (AGG) de 2006. Néanmoins, comme signalé plus haut (§ **Error! Reference source not found.**), l'inclusion dans cette loi d'une disposition autorisant expressément un traitement différentiel sur la base de la race ou de l'origine ethnique suscite des doutes quant à la capacité de l'AGG à inverser la situation en ce domaine.
64. *L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de mener des recherches sur les pratiques discriminatoires et les obstacles ou mécanismes d'exclusion qui existent dans le domaine du logement sur les marchés public et privé afin de prendre des mesures ciblées en réponse aux différents problèmes rencontrés. Elle rappelle à cet égard sa recommandation déjà faite aux autorités, dans le présent rapport, d'examiner régulièrement les effets de la nouvelle législation pour prévenir la discrimination et assurer que cette dernière est effectivement sanctionnée lorsqu'elle a lieu, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives au logement.*

III. Racisme dans le discours public

Discours politique

65. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités allemandes dans les efforts qu'elles déployaient pour interdire les partis politiques et les autres organisations qui mènent des actions racistes, xénophobes et antisémites et développent une propagande en ce sens. Elle a recommandé aux autorités d'envisager l'adoption d'une législation permettant de retirer tout financement public aux organisations qui prônent le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme.
66. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, certains développements inquiétants se sont produits sur la scène politique en Allemagne, comme le montre le succès obtenu en 2006 dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale par le Parti national démocrate (NPD) qui se sert de drapeaux et de symboles semblables aux insignes nazis et qui est qualifié de « raciste, antisémite et révisionniste » dans le *Verfassungsschutzbericht* de 2006. Le chef du NPD et deux membres dirigeants du parti ont été inculpés au début 2008 pour incitation à la haine raciale. Les suffrages recueillis par ce parti, qui bénéficie d'un financement public, ont quadruplé lors des élections régionales de juin 2008 en Saxe ; il est maintenant représenté dans l'ensemble des 10 conseils régionaux de Saxe. Dans plusieurs *Länder*, les militants de ce parti ont distribué des tracts xénophobes et antisémites dans les écoles et scandé des slogans antisémites au cours de manifestations. La tentative de faire dissoudre le parti en 2003 a échoué, car certains éléments de preuve contre lui avaient été obtenus par des moyens inappropriés à l'aide d'agents infiltrés, mais l'idée d'obtenir son interdiction a refait surface en 2008. Entre-temps, l'Union du peuple allemand (DVU), un parti d'extrême droite, a obtenu plusieurs sièges au sein de la législature du Brandebourg. Comme indiqué dans une autre partie du présent rapport, lors des récentes élections locales à Cologne, un mouvement créé uniquement autour de l'opposition à la construction d'une mosquée dans cette ville a obtenu 5% des voix (ainsi que 5 sièges).
67. Bien que la plupart des grands partis s'abstiennent pour l'essentiel de tout commentaire ou allusion raciste, certains discours à propos des musulmans tournent principalement autour des questions de sécurité ou d'un « déficit

d'intégration » supposé des musulmans dans la société allemande. L'ECRI juge également cette approche préoccupante.²²

68. *L'ECRI encourage de nouveau les autorités allemandes dans les efforts qu'elles déploient pour interdire les partis politiques et d'autres organisations qui mènent des actions racistes, xénophobes et antisémites ou font de la propagande en ce sens. Elle leur recommande, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7,²³ d'envisager l'adoption d'une législation qui permette de retirer tout financement public aux organisations qui prônent le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme.*
69. *L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les hommes politiques à accorder le plus grand soin à éviter de perpétuer l'hostilité ou les stéréotypes négatifs à l'égard des non-ressortissants et des personnes appartenant à un groupe minoritaire ; ils devraient au contraire jouer un rôle moteur dans la dénonciation du racisme et de la discrimination et veiller à ce que les non-ressortissants et les membres des groupes minoritaires soient perçus comme des membres respectés de la société, à égalité avec les autres.*

Propagande néonazie

70. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de déployer des efforts particuliers pour combattre les milieux d'extrême droite utilisant la musique pour inciter à la haine. Elle note que la musique émanant du milieu d'extrême droite continue à servir à diffuser des idées racistes, antisémites et xénophobes et est aussi souvent utilisée pour recruter des jeunes dans les organisations d'extrême droite. Il semblerait que ces organisations cherchent à recruter des jeunes directement dans les cours des écoles, par exemple en distribuant des CD gratuits aux élèves, et qu'elles se servent de la musique et de magazines pour nouer des liens avec les jeunes. Les autorités allemandes estiment qu'il existe actuellement 4.400 néonazis ainsi que 10.000 autres personnes appartenant au milieu culturel de l'extrême droite et susceptibles de violence en Allemagne ; ces chiffres n'ont pas diminué ces dernières années.
71. Les autorités allemandes sont intervenues activement pour enquêter sur les organisations néonazies et poursuivre leurs membres.²⁴ En octobre 2008, elles ont effectué dans tout le pays une série de perquisitions dans les locaux et au domicile d'individus affiliés à une organisation de jeunesse liée au NPD et soupçonnée d'inculquer aux enfants et aux adolescents des idées néonazies dans le cadre de camps de vacances. En avril 2007, le ministère de l'intérieur de Saxe a interdit une organisation néonazie ayant commis plusieurs actes de violence raciste. En mars 2007, trois hommes ont été condamnés pour avoir brûlé le *Journal d'Anne Frank*. En mars 2006, la police a lancé une grande opération visant les domiciles de plus de 100 personnes soupçonnées de liens avec une organisation skinhead interdite, « Blood and Honour ». L'ECRI se félicite de ces initiatives qui constituent un élément essentiel de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme.
72. *L'ECRI encourage vivement les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts pour éradiquer les organisations et groupes néonazis et renvoie aux recommandations qu'elle formule ci-dessous au sujet de la lutte contre la*

²² Voir plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Musulmans ; Situation des migrants, demandeurs d'asile (etc.), Intégration.*

²³ Cf. § 16 de la Recommandation de politique générale et § 36 de l'Exposé des motifs correspondant.

²⁴ Les actes de violence commis par des néonazis sont traités ci-dessous dans la rubrique *Violence raciste.*

violence raciste, notamment la nécessité d'adopter une approche globale afin d'identifier et de combattre les causes de ce type de violence.

Internet

73. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités allemandes d'intensifier leurs efforts pour combattre les activités racistes, xénophobes et antisémites sur Internet et les a encouragées à promouvoir les initiatives qui se sont avérées utiles pour combattre les activités racistes, xénophobes et antisémites sur Internet. L'ECRI note que, depuis son troisième rapport, la prévalence des discours racistes sur Internet ne semble pas avoir diminué. Une proportion importante des discours racistes diffusés par le biais d'Internet semble émaner de personnes appartenant à des organisations néonazies ; les cibles de ces discours sont le plus souvent les Roms / Sintis ou des membres de la communauté juive. Les autorités allemandes ont indiqué qu'il n'est pas toujours facile d'engager des poursuites en pareils cas ou de fermer les sites qui enfreignent la loi, car ceux-ci sont fréquemment hébergés par des serveurs étrangers. Néanmoins, certains résultats positifs ont pu être obtenus grâce à la coopération internationale, y compris à l'initiative des ONG.
74. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités allemandes d'intensifier leurs efforts pour combattre les activités racistes, xénophobes et antisémites sur Internet et attire une nouvelle fois l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 6. Elle encourage aussi de nouveau les autorités allemandes à promouvoir les initiatives qui se sont avérées utiles pour combattre les activités racistes, xénophobes et antisémites sur Internet.*

Médias

75. Dans son troisième rapport, l'ECRI a souligné la nécessité d'éviter que les reportages ne perpétuent les préjugés et les stéréotypes racistes, en indiquant que l'adoption et la mise en œuvre de codes de déontologie peuvent constituer des outils efficaces à cette fin. Elle a aussi noté l'importance de veiller à ce que les médias soient mieux préparés à rendre compte des événements dans une société plurielle, à la fois par le biais de la formation des journalistes et de la population majoritaire et d'une meilleure représentation des personnes d'origine immigrée parmi les professionnels des médias.
76. L'ECRI note que certaines mesures concernant les médias, en particulier pour promouvoir des émissions de télévision novatrices favorisant l'intégration, figurent dans le Plan national pour l'intégration.²⁵ D'autre part, l'Agence fédérale pour l'éducation civique organise des activités visant à renforcer la contribution des journalistes locaux à la cohésion des communautés de leur commune, ville ou région. L'ECRI trouve par conséquent préoccupant que la seule émission de radio multiculturelle aujourd'hui diffusée, radiomultikulti à Berlin, sera vraisemblablement supprimée en 2009 par la station de radio local RBB. D'une manière générale, les minorités se considèrent toujours sous-représentées dans les médias et, lorsqu'elles y apparaissent, c'est le plus souvent de manière stéréotypée. Ce phénomène touche non seulement la communauté noire et les Roms / Sintis, comme indiqué dans d'autres parties du présent rapport,²⁶ mais aussi les musulmans. Ceux-ci indiquent qu'ils sont généralement associés en tant que groupe aux délits commis par quelques-uns. Ils mentionnent également l'intense couverture médiatique d'un fait divers dans lequel le directeur d'une école fréquentée principalement par des élèves issus de l'immigration, dans le

²⁵ Voir plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Situation des migrants, demandeurs d'asile (etc.)*, Intégration et naturalisation.

²⁶ Voir plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Communauté noire, Sintis et Roms*.

quartier de Neukölln à Berlin, avait lancé un appel à l'aide parce qu'il considérait avoir perdu le contrôle de la situation dans son établissement, alors que les médias ne rapportaient pas les incidents comparables qui se produisaient dans des écoles fréquentées principalement par des élèves allemands. L'ECRI souligne l'importance de former spécialement les professionnels des médias à rendre compte des événements dans une société plurielle. Elle souligne aussi qu'une meilleure représentation des personnes issues de l'immigration parmi les professionnels des médias aurait un effet positif sur l'image de ces personnes telle qu'elle est reflétée dans la presse.

77. *L'ECRI encourage les autorités allemandes à sensibiliser les médias, sans empiéter sur leur indépendance éditoriale, la nécessité d'éviter que les reportages ne perpétuent les préjugés et les stéréotypes racistes et aussi de jouer un rôle proactif dans la lutte contre ce type de préjugés et de stéréotypes. Elle leur recommande d'engager une discussion avec les médias et les membres des autres groupes concernés de la société civile sur les meilleurs moyens de parvenir à ces résultats.*
78. *L'ECRI encourage les autorités allemandes et tous les acteurs concernés à appliquer l'ensemble des mesures du Plan national pour l'intégration visant à mieux préparer les médias à rendre compte de la diversité dans la société allemande actuelle.*

IV. Violence raciste

79. Comme indiqué dans ses rapports précédents, l'ECRI considère la violence raciste, xénophobe et antisémite comme l'une des expressions les plus dangereuses du racisme et l'un des domaines prioritaires qui justifie l'intervention des pouvoirs publics allemands. Les demandeurs d'asile et les personnes appartenant aux communautés juives, rom et sinti continuent d'être la cible de telles agressions. Les membres des minorités visibles, en particulier dans les régions de l'est du pays où le nombre de crimes par habitant est le plus élevé, seraient particulièrement exposés à la violence raciste.²⁷ Le nombre de crimes violents à motivation extrémiste, xénophobe ou antisémite a malheureusement continué à augmenter pendant les dernières années.
80. Un grand nombre de ces agressions visent des personnes isolées et sont commises par plusieurs jeunes ou adolescents agissant ensemble et membres ou sympathisants de groupes néonazis ou skinheads plus ou moins organisés ou d'autres groupes d'extrême droite. Dans son troisième rapport, l'ECRI a noté que le problème de la violence raciste, xénophobe et antisémite n'est pas exclusivement lié aux conditions spécifiques des jeunes qui peuvent être les auteurs de ces infractions, mais qu'il est également favorisé par d'autres conditions plus générales qui continuent de prévaloir dans la société allemande. Elle a encouragé les autorités allemandes dans les efforts qu'elles déploient pour adopter une approche plus globale du phénomène de la violence raciste, xénophobe et antisémite, qui ne soit pas exclusivement axée sur les activités des extrémistes de droite mais s'efforce de traiter aussi les causes profondes de cette violence qui sont présentes dans l'ensemble de la société, notamment en ce qui concerne la manière dont sont perçus les non-ressortissants et la place qu'ils occupent au sein de la société allemande, l'incidence de la discrimination raciale dans la vie quotidienne et les phénomènes de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme latents qui se manifestent plus généralement dans certains secteurs de la population allemande. A ce sujet, l'ECRI note avec intérêt que des études universitaires de longue haleine portent en Allemagne sur les phénomènes d'hostilité à l'égard d'un groupe particulier, ses causes et les

²⁷ Voir aussi plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Communauté noire.*

situations dans lesquelles cette hostilité risque de se manifester. Elle se félicite de l'intérêt manifesté par les autorités pour les résultats de ces travaux qui pourraient aider à concevoir des stratégies toujours plus efficaces pour prévenir et combattre la violence raciste en Allemagne.

81. Plusieurs initiatives soutenues par les autorités allemandes méritent également d'être mentionnées. L'une d'elles est l'Alliance pour la démocratie et la tolérance qui existe depuis 2000 et a pour mission de promouvoir une attitude positive à l'égard de la démocratie et de la tolérance par le biais de mesures pratiques et préventives. Ces mesures visent à favoriser l'acceptation des immigrés dans la société allemande, soutenir les efforts d'intégration des immigrés et accroître leur participation, et trouver des solutions concrètes aux problèmes d'intégration qui peuvent se poser. Le ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et des jeunes a également lancé en 2007, dans le prolongement d'un programme antérieur, deux programmes nationaux de lutte contre l'extrémisme de droite, la xénophobie et l'antisémitisme. Le premier de ces programmes, intitulé « La diversité, c'est bien. Les jeunes pour la diversité, la tolérance et la démocratie », a pour but de sensibiliser les enfants et les jeunes afin de les encourager à s'engager dans la lutte contre l'extrémisme de droite, la xénophobie et l'antisémitisme ; sont actuellement soutenus dans le cadre de ce programme 90 projets modèles et 90 plans d'action locaux dans toute l'Allemagne. Le second programme, « Aptes à la démocratie. Réseau d'information et de lutte contre l'extrémisme de droite », apporte des conseils professionnels en matière de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme, notamment afin de mieux répondre à des situations de crise, et cherche à renforcer la coopération entre le gouvernement fédéral et les *Länder*. Presque tous les *Länder* ont maintenant mis en place des réseaux de soutien et de conseil dans le cadre de ce programme. La police commence aussi à jouer un rôle de plus en plus actif dans la prévention des crimes racistes, xénophobes et antisémites. Ces activités de prévention visent principalement les jeunes, par exemple avec la diffusion dans les écoles d'un kit média sous le titre « Des loups déguisés en agneaux », qui comprend un film s'adressant aux enfants de 13 ans et des matériaux complémentaires à l'intention des enseignants pour utilisation en classe, ainsi qu'un deuxième DVD incluant plusieurs spots télévisuels contre l'extrémisme de droite réalisés par des élèves qui ont été récompensés par un prix. Elles ont aussi abouti à la publication d'un dépliant conçu pour aider les parents à reconnaître certains éléments (marques de vêtement ou insignes par exemple) pouvant indiquer que leurs enfants participent aux activités d'organisations d'extrême droite et, en particulier, de groupes néonazis. Dans le cadre de son large mandat pour promouvoir l'éducation civique, l'Agence fédérale pour l'éducation civique a mis en place en 2007 une unité spécifique sur l'extrémisme. Le Forum contre le racisme établi en 1998 par le ministère fédéral de l'intérieur continue également à servir de plateforme de dialogue pour ses membres (30 organisations gouvernementales et 60 organisations non gouvernementales) sur la lutte contre racisme et la xénophobie. Parmi les autres initiatives lancées à la base, on peut citer les programmes de soutien aux victimes et les programmes visant à aider les auteurs d'infractions à prendre leurs distances à l'égard des organisations d'extrême droite. Toutefois, selon les organisations non gouvernementales, alors que des efforts soutenus sont clairement nécessaires pour combattre la prévalence des actes de violence raciste, xénophobe et antisémite en Allemagne, le financement des programmes locaux est toujours un financement à très court terme, ce qui nuit à leur efficacité.
82. L'ECRI se félicite des initiatives susmentionnées et note que des ressources très importantes ont été investies dans la lutte contre les formes les plus graves de racisme et de xénophobie en s'appuyant sur des moyens divers. Elle note aussi avec satisfaction que des mesures ont été prises à plusieurs niveaux comme le soutien aux victimes, la répression des infractions commises, les activités de

conseil visant à aider les auteurs de crimes à rompre avec les groupes extrémistes et la prévention pour éviter que les jeunes ne s'engagent sur la voie de l'extrémisme. Compte tenu de la forte prévalence des actes de violence raciste dans certains secteurs de la société allemande, l'ECRI souligne que des programmes de ce type seront probablement nécessaires pendant encore bien longtemps.

83. S'agissant de la situation des victimes de la violence raciste, l'ECRI n'a été informée d'aucune étude nouvelle réalisée à ce propos ces dernières années. En ce qui concerne le dédommagement des victimes, comme le notait le troisième rapport de l'ECRI, les autorités peuvent maintenant verser un dédommagement facultatif aux victimes de la violence raciste, conformément à la Loi de 2001 sur le dédommagement des victimes. Bien que ces dispositions soient globalement positives, l'ECRI croit comprendre que les critères utilisés pour établir le niveau de dédommagement ne sont pas tant liés à la nature et à la gravité de l'infraction subie par la victime qu'au pays d'origine de celle-ci, à la durée de son séjour en Allemagne et à son statut de résidence. L'ECRI souligne que, quel que soit le statut de citoyenneté ou de résidence de la victime, la violence raciste constitue l'expression la plus dangereuse du racisme ; il devrait, à son avis, en être tenu compte dans le dédommagement accordé aux victimes.
84. *L'ECRI encourage vivement les autorités allemandes à poursuivre et renforcer leurs efforts pour adopter une approche plus globale du phénomène de la violence raciste, xénophobe et antisémite, qui ne soit pas exclusivement axée sur les activités des extrémistes de droite mais traite aussi les causes profondes de cette violence qui peuvent être présentes dans l'ensemble de la société.*
85. *L'ECRI recommande à nouveau aux autorités allemandes de poursuivre et d'intensifier leur soutien aux initiatives locales visant à renforcer les mécanismes démocratiques dans la société civile, à prémunir les communautés locales contre l'extrémisme de droite et, de façon plus générale, contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme. Elle leur recommande aussi d'améliorer l'accès au financement – et en particulier à un financement de longue durée – des organisations actives à la base en ce domaine.*
86. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour remédier à la situation des victimes de la violence raciste, xénophobe et antisémite, en tenant compte du fait que le dédommagement à cet égard doit être proportionné au dommage subi par la victime. Elle recommande d'inclure également dans ces efforts des initiatives concrètes en faveur de la réhabilitation des victimes ainsi que la poursuite des recherches universitaires en ce domaine.*
87. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités allemandes dans leurs efforts pour chercher des moyens d'améliorer la mise en œuvre de la législation pénale existante afin de combattre l'extrémisme de droite et, d'une façon plus générale, la violence raciste, xénophobe et antisémite. Elle a aussi souligné la nécessité de poursuivre la formation des représentants des forces de l'ordre à cette législation et encouragé vivement les autorités allemandes dans leurs efforts pour surveiller les infractions racistes, xénophobes et antisémites et, notamment, les agressions violentes.
88. Bien que le droit pénal allemand ne reconnaisse pas expressément la notion de « crimes haineux »,²⁸ depuis 2001, la police recueille des statistiques sur les « infractions commises pour des motifs politiques » (qui sont classées en quatre grandes catégories : les infractions commises pour des motifs politiques de « gauche » ou de « droite », les activités de non ressortissants commises pour

²⁸ Voir plus haut *Dispositions pénales contre le racisme*.

des motifs politiques, et autres). Ces statistiques couvrent notamment les infractions commises contre des personnes en raison de leurs convictions politiques, de leur nationalité, de leur origine ethnique, de leur race, de leur couleur, de leur religion, de leur idéologie, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur handicap, de leur apparence ou de leur statut social. Ces infractions sont considérées comme « extrémistes » si elles sont commises dans le but de renverser l'Etat. Les crimes xénophobes (commis sur la base d'un motif réel ou supposé tel que la nationalité, l'appartenance ethnique, la race, la couleur de peau, la religion ou l'origine) et les crimes antisémites (commis sur la base d'un sentiment anti-Juif) sont enregistrés comme sous-catégories de ces infractions. La vaste majorité des crimes enregistrés comme antisémites ou xénophobes tombent sous la catégorie des infractions commises pour des motifs politiques de droite. Globalement, 24,4% des infractions de cette catégorie enregistrées en 2007 ont été considérées comme apparentées à des « crimes haineux ».

89. En 2007, le Bureau fédéral de la police criminelle a enregistré 17.176 infractions commises pour des motifs politiques ; 980 de ces infractions étaient des actes de violence. En 2006, 17.597 infractions de ce type ont été enregistrées, dont 1.047 actes de violence. 16% des infractions d'extrême droite enregistrées en 2007 ont été qualifiées comme étant de nature xénophobe. Les ONG travaillant avec les victimes de ces crimes notent cependant que les statistiques qu'elles tiennent parallèlement sur les incidents racistes dont elles ont connaissance sont toujours plus élevées que les statistiques officielles relatives aux infractions commises pour des motifs politiques pertinents. L'une des explications avancées à ce propos est le manque de confiance des victimes d'infractions racistes à l'égard des policiers dont elles craignent un comportement inapproprié.²⁹
90. Les représentants des victimes d'actes de violence raciste soulignent aussi que l'interprétation restrictive du racisme qui prévaut actuellement en Allemagne est l'un des principaux obstacles au succès des poursuites des auteurs d'infraction. Comme signalé plus haut (§ 84), le droit allemand ne contient pas de définition du racisme, mais ce phénomène est considéré (y compris dans les documents officiels³⁰) comme une idéologie essentiellement défendue par des extrémistes de droite et reposant sur des notions telles que la supériorité biologique supposée de certaines « races ». Les ONG indiquent que cette interprétation prévaut dans toute la société allemande, y compris le système de justice pénale, c'est-à-dire parmi la police, les procureurs et les juges. Par conséquent, si les auteurs de l'infraction ne sont pas clairement identifiables comme membres d'un groupe d'extrême droite ou sympathisants d'une organisation de ce type, les crimes répondant à une motivation raciste ne donnent pas nécessairement lieu, en tant que tels, à une enquête et à des poursuites. En outre, même s'ils sont effectivement poursuivis comme tels, l'interprétation du racisme qui est celle du juge, combinée à l'absence de mention spécifique dans le code pénal de la motivation raciste comme circonstance aggravante des infractions de droit commun,³¹ peut encore rendre difficile l'obtention d'une condamnation appropriée.
91. Pour ces raisons, l'ECRI s'inquiète de ce que certains auteurs de crime raciste puissent échapper à des poursuites et à une condamnation appropriée. Elle attire l'attention des autorités allemandes sur la définition du racisme donnée dans sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter

²⁹ Voir plus bas *Comportement des représentants des forces de l'ordre*.

³⁰ Voir, par exemple, l'explication du racisme fournie dans le glossaire du Ministère de l'Intérieur : <http://www.bmi.bund.de/DE/Service/Glossar/Funktionen/glossar.html?nn=105094&lv2=296448&lv3=152418>

³¹ Voir plus haut *Dispositions pénales contre le racisme*.

contre le racisme et la discrimination raciale qui prévoit que, aux fins de la Recommandation, « on entend par "racisme" la croyance qu'un motif tel que la race³², la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes », et souligne que le simple fait que l'auteur d'un crime violent n'ait aucun lien avec le milieu de l'extrême droite ne veut pas dire que son acte est dépourvu d'une motivation raciste. L'ECRI souligne, comme cela a été mis en évidence de façon répétée par la Cour européenne des droits de l'homme, que la violence raciste est particulièrement destructive des droits fondamentaux et qu'il est essentiel qu'elle soit identifiée et sanctionnée en conséquence.

92. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de trouver les moyens d'améliorer la mise en œuvre de la législation pénale existante afin de combattre l'extrémisme de droite et, d'une façon plus générale, la violence raciste, xénophobe et antisémite. Elle leur recommande d'intensifier leurs efforts pour former à cette législation les responsables de l'application de la loi, notamment les policiers, les procureurs et les juges, afin de s'assurer qu'aucun incident de violence raciste, xénophobe ou antisémite ne passe inaperçu en raison d'une interprétation inutilement restrictive de la législation existante. Elle recommande en outre que des possibilités de formations à ce sujet soient proposées aux avocats.*

V. Groupes vulnérables/cibles

Communautés juives

93. Voir plus bas « Antisémitisme ».

Musulmans

94. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités allemandes de prendre des mesures pour combattre efficacement et prévenir le racisme et la discrimination vis-à-vis des musulmans en Allemagne. Elle a attiré en particulier l'attention des autorités allemandes sur sa Recommandation de politique générale n° 5 qui propose une série de mesures législatives et d'initiatives politiques que les gouvernements peuvent adopter à cette fin.
95. Les autorités allemandes estiment qu'environ 3,4 millions de musulmans vivent en Allemagne. La grande majorité ne sont pas citoyens allemands. Comme d'autres groupes, les musulmans qui n'ont pas la nationalité allemande sont désignés et perçus comme des étrangers, quelle que soit la durée de leur séjour – ou celle de leur famille – en Allemagne, et, sauf s'il s'agit de ressortissants d'un autre Etat membre de l'UE, ils ne disposent du droit de vote à aucun niveau. Compte tenu de la diversité croissante de leurs origines et de leurs convictions, les musulmans vivant en Allemagne ne disposent pas, semble-t-il, d'une identité collective forte. Peu de musulmans occupent des postes de haut niveau au sein des partis politiques allemands et très peu d'entre eux ont été élus au parlement fédéral (*Bundestag*).
96. Les musulmans se heurtent fréquemment à la discrimination dans la vie quotidienne et rencontrent en particulier des difficultés dans l'accès à l'emploi, ainsi que sous l'effet de ce que l'on appelle la « ghettoïsation » dans le secteur

³² Etant donné que tous les êtres humains appartiennent à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes. Dans cette définition, elle retient cependant ce terme pour s'assurer que les personnes qui sont d'ordinaire perçues, à tort, comme appartenant à une « autre race » ne sont pas privées de protection.

du logement.³³ Dans le domaine de l'éducation, les enfants musulmans ne sont pas seulement fortement affectés par le problème des résultats scolaires insuffisants, qui touche l'ensemble des enfants issus de l'immigration, mais font aussi état de cas de discrimination à leur encontre de la part de certains enseignants.³⁴ Près des deux tiers des musulmans déclarent avoir été l'objet, sous une forme ou une autre, de discrimination pendant les douze derniers mois. S'agissant de l'attitude de la société en général à l'égard des musulmans, lorsqu'on les interroge sur leur expérience pendant l'année écoulée, de nombreux musulmans déclarent avoir été traités comme des gens attardés ou bizarres, avoir été traités grossièrement parce que perçus comme étrangers, avoir fait l'objet de remarques hostiles du type « retournez dans votre pays » ou avoir été délibérément injuriés ou qualifiés de noms insultants ; un cinquième d'entre eux déclarent avoir fait l'objet de discrimination de la part de la police ou d'autres autorités ; un sur dix déclarent que des biens leur appartenant ont été intentionnellement endommagés ou détruits et 3% déclarent avoir été victimes d'une agression physique.³⁵

97. L'ECRI constate avec préoccupation l'adoption d'une nouvelle loi sur l'enregistrement de données personnelles, qui entrera en vigueur en janvier 2009. En vertu de cette loi, et contrairement au cas des personnes affiliées à des religions enregistrées en tant que personnes morales, les musulmans seront exclus de possibilité de faire enregistrer leur coryance. L'ECRI s'inquiète de ce qu'il puisse s'agir là d'une violation du principe d'égalité de traitement.
98. En ce qui concerne la pratique et l'enseignement de la religion musulmane, il convient de noter que l'éducation religieuse est autorisée à l'école en Allemagne. L'éducation religieuse musulmane est néanmoins relativement rare aujourd'hui dans les écoles. En mars 2008, la troisième conférence officielle sur l'Islam a décidé d'intégrer l'Islam dans le programme d'enseignement des écoles publiques mais cette initiative pâtit du manque d'enseignants musulmans qualifiés maîtrisant suffisamment l'allemand pour enseigner la religion musulmane dans les établissements scolaires. S'agissant de la pratique de la religion musulmane, la construction de mosquées donne souvent lieu à des controverses que, dans certains cas, les partis d'extrême droite cherchent à exploiter dans une perspective anti-islamique. Le projet de construire l'une des plus grandes mosquées d'Europe à Cologne a suscité la création d'un mouvement axé uniquement sur l'opposition à cette mosquée, qui a recueilli 5% des voix (et 5 sièges) lors des récentes élections locales. Ce mouvement a invité des organisations nationalistes de toute l'Europe à participer à une manifestation et à un congrès à Cologne à la mi-septembre 2008 pour lutter contre ce qu'il appelle « l'islamisation et l'invasion des immigrés » en Allemagne et en Europe ; cependant, la manifestation n'a pu se tenir du fait de la mobilisation de plusieurs milliers de contre-manifestants qui ont bloqué l'accès à la place où elle devait avoir lieu. Les projets de ce type ne rencontrent pas toujours une telle opposition : la plus grande mosquée d'Allemagne – combinée, ce qui était sans précédent en Allemagne, avec un centre communal ouvert à tous les membres de la communauté – a ouvert ses portes à Duisberg en octobre 2008 en bénéficiant d'un soutien général.
99. Les femmes musulmanes qui portent le foulard se heurtent à des difficultés particulières, notamment pour trouver un emploi. Suite à une décision du *Land* de Bade-Wurtemberg interdisant en 2000 à une enseignante musulmane de porter le foulard, la Cour constitutionnelle fédérale – dans un arrêt de 2003 dans lequel elle s'est prononcée en faveur de l'enseignante dans l'affaire en question – a

³³ Voir plus haut *Discrimination dans différents domaines, Emploi, Logement*.

³⁴ Voir plus haut *Discrimination dans différents domaines, Education*.

³⁵ *Muslims in Deutschland*, p105.

établi qu'il revient aux *Länder* de préciser dans leur législation les symboles religieux dont le port est autorisé en diverses situations. Depuis lors, huit *Länder* – Bade-Wurtemberg, Bavière, Berlin, Brême, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie du Nord-Westphalie et Sarre – ont adopté des lois interdisant expressément le port du foulard à l'école. En Hesse, il est interdit à tous les fonctionnaires de porter le foulard. La discussion publique autour du foulard semble avoir eu des effets plus négatifs que les lois elles-mêmes sur les femmes musulmanes qui ont été décrites publiquement comme des femmes opprimées et dépendantes. En outre, les femmes musulmanes déclarent que, depuis l'adoption de ces lois, il leur est devenu de plus en plus difficile de trouver du travail dans le secteur privé, car ces lois sont comprises comme justifiant le rejet d'une candidate à un emploi uniquement parce qu'elle porte le foulard.

100. Selon les acteurs de la société civile, depuis les événements du 11 septembre 2001, les médias allemands ont tendance à faire preuve de partialité envers les musulmans. Une enquête a montré, par exemple, que les communiqués de la police annonçant une intervention dans des mosquées sont systématiquement publiés en première page ; le fait que pratiquement aucune intervention de ce type n'a donné de résultat n'est par contre pas mentionné. Certains commentateurs cherchent à rendre les musulmans eux-mêmes responsables de la discrimination qu'ils rencontrent au motif qu'ils ne veulent pas s'intégrer – par exemple, parce qu'ils regardent la télévision par satellite dans la langue de leur pays d'origine. Le discours politique est aussi fréquemment négatif à leur égard.³⁶ Les musulmans sont de plus en plus souvent associés, tant par la presse que par les autorités publiques, à la criminalité et plus spécifiquement au terrorisme. Le discours politique à propos des musulmans tourne fréquemment autour des « questions de sécurité intérieure » et la volonté affichée des autorités, en particulier l'Agence allemande de renseignement (*Verfassungsschutz*), d'identifier les organisations islamistes radicales peut aboutir à ce que des organisations modérées se voient refuser l'accès à un financement public ou se trouvent exclues de toute participation à l'élaboration des politiques. Tout en reconnaissant la légitimité et l'importance de la sécurité intérieure, l'ECRI s'inquiète de ce qu'une approche tendant à identifier les individus non violents qui forment la grande majorité de la communauté musulmane à quelques-uns seulement qui seraient prêts à recourir à la violence risque d'avoir pour effet de stigmatiser tous les musulmans aux yeux du grand public et, à long terme, de susciter une certaine polarisation au lieu de rassurer. L'ECRI souligne que le discours émanant des autorités et des médias a un rôle essentiel à jouer pour développer la confiance et renforcer le dialogue, afin de favoriser le développement d'une société fondée sur la confiance plutôt que sur la crainte ou le soupçon mutuels.
101. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction la création de la Conférence de l'Islam allemand (DIK) visant à établir un espace permanent de dialogue entre les autorités de tous niveaux et les musulmans en Allemagne. Un tel espace était auparavant inexistant, en partie du fait de l'insistance des autorités allemandes à trouver un partenaire de dialogue unique, apte à représenter l'éventail divers des plus de 3 millions de musulmans d'Europe, d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne, du Moyen-Orient et de l'Asie qui vivent en Allemagne. Ainsi, la Conférence représente un signe important de changement pour les autorités. Celles-ci ont indiqué que la conférence a pour but de promouvoir des formes de communauté inclusives et constructives et d'assurer une meilleure intégration des musulmans en Allemagne. Elle vise à montrer par l'exemple que les musulmans sont devenus une composante de la société allemande, à combattre la ségrégation des musulmans en Allemagne et à prévenir l'Islamisme et

³⁶ Voir plus haut *Le racisme dans le discours public*.

l'extrémisme. L'ECRI fait remarquer qu'il s'agit là d'un exercice délicat : en effet, si ce nouveau dialogue entre les musulmans et les autorités envoie un message positif à l'ensemble de la société, ce message risque d'être obscurci par l'accent mis sur les questions de sécurité qui peut susciter l'impression fautive que l'extrémisme est un phénomène généralisé parmi les musulmans et un problème lié uniquement aux musulmans. La manière dont cette question est traitée déterminera par conséquent dans une large mesure la capacité de la Conférence à atteindre ses objectifs.

102. *L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes d'intensifier leurs efforts pour combattre et prévenir efficacement le racisme et la discrimination à l'égard des musulmans en Allemagne. Elle attire une nouvelle fois leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, qui propose une série de mesures législatives et d'initiatives politiques que les gouvernements peuvent adopter à cette fin.*
103. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de prendre toutes les mesures nécessaires, dans le domaine de l'enregistrement des données personnelles, afin d'assurer le traitement sur un pied d'égalité des musulmans et des personnes qui pratiquent des religions reconnues comme ayant une personnalité juridique en Allemagne.*
104. *L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de s'attacher à faire la distinction, aussi bien dans leur travail que dans les messages qu'elles envoient à l'ensemble de la société, entre d'une part, le petit nombre de musulmans qui, comme il en existe dans n'importe quel groupe, peuvent avoir des points de vue radicaux, et d'autre part, la grande majorité des musulmans. Elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n° 8 qui propose toute une série de mesures législatives et d'initiatives politiques que les gouvernements peuvent prendre pour combattre efficacement le terrorisme tout en luttant effectivement contre le racisme.*

Communauté turque

105. La communauté turque d'Allemagne compte environ 2,7 millions de personnes et constitue le groupe le plus important de résidents d'origine non allemande. Environ 1,7 million de ces personnes ne disposent pas de la nationalité allemande, bien que la très grande majorité d'entre elles vivent en Allemagne depuis plus de 7 ans.³⁷ Fréquemment considérée uniquement comme un sous-ensemble de la communauté musulmane, la communauté turque comprend des immigrés d'origines diverses dont l'expérience de la discrimination est semblable à celle de nombreux musulmans : en tant qu'« enfants issus de l'immigration, de nombreux enfants d'origine turque ont des résultats scolaires inférieurs à la moyenne ; les membres de la communauté turque font aussi l'objet d'une discrimination dans l'accès à l'emploi et au logement, par exemple sur la base de leur patronyme ou du fait que l'allemand n'est pas leur langue maternelle.³⁸ En tant que groupe le plus important de non-ressortissants en Allemagne, les Turcs sont aussi particulièrement touchés par la nouvelle politique nationale d'intégration, dont les effets positifs et négatifs sont analysés dans une autre partie du présent rapport.³⁹ Ils ne sont pas non plus à l'abri des agressions racistes violentes. Les nombreux membres de la communauté turque qui n'ont pas la nationalité allemande ou la nationalité d'un autre pays de l'UE n'ont pas

³⁷ Sur l'acquisition de la nationalité allemande, voir plus haut *Droit de la nationalité*.

³⁸ Voir plus haut *Discrimination dans différents domaines, Education, Emploi, Logement*.

³⁹ Voir plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Situation des migrants, des demandeurs d'asile (etc.), Intégration*.

non plus le droit de vote, ni de se présenter aux élections, à quelque niveau que ce soit.

106. Selon une enquête réalisée en mars 2008, bien que la plupart des personnes d'origine turque ne regrettent pas leur décision de venir s'installer en Allemagne, plus de la moitié d'entre elles n'a pas le sentiment d'être bienvenue et considère qu'elle est insuffisamment représentée. L'élection en novembre 2008, pour la première fois, d'un Allemand d'origine turque à la direction d'un parti politique allemand a été, à juste titre, saluée comme un événement significatif dans la vie politique allemande.
107. *L'ECRI attire l'attention des autorités sur les recommandations formulées dans d'autres parties du présent rapport, notamment à propos de l'accès à la citoyenneté, de la discrimination dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement, ainsi que de l'intégration, et souligne dans ce contexte l'importance de créer un environnement dans lequel les membres de la communauté turque, ainsi que les immigrants de toutes origines, se sentent les bienvenus.*

Communauté noire

108. Les personnes appartenant à la communauté noire demeurent particulièrement vulnérables à la violence raciste. Un certain nombre d'agressions particulièrement violentes et brutales contre des Noirs se sont produites depuis le troisième rapport de l'ECRI. Il existe selon les Noirs des « zones d'accès interdit » pour eux dans certains *Länder* dans lesquelles ils évitent de se rendre seuls, ou évitent complètement de se rendre si cela est possible, et dans lesquelles ils n'emmèneraient en aucun cas leurs enfants par crainte d'être la cible d'agresseurs racistes. Les victimes noires de violences racistes déclarent aussi être traitées comme des victimes de « seconde classe » lorsqu'elles s'adressent à la police pour obtenir de l'aide, par exemple en étant traitées comme des personnes soupçonnées de trafic de drogue ou de faire perdre leur temps aux policiers, ou bien, lorsqu'elles bénéficient de l'intervention directe de la police pour faire cesser une agression violente, en découvrant plus tard que la négligence des policiers présents sur les lieux à arrêter ou même contrôler l'identité des agresseurs a compromis les chances d'aboutir d'éventuelles poursuites.
109. Fréquemment qualifiée de « minorité visible » en relation avec la violence raciste, la communauté noire (qui, d'après les estimations, comprendrait entre 200.000 et 300.000 personnes) se plaint d'être pratiquement invisible sous la forme de membres actifs de la société. Soumis à la discrimination dans l'accès à l'emploi,⁴⁰ les Noirs ont du mal à se trouver des modèles professionnels, que ce soit en tant qu'enseignants, employés de banque ou fonctionnaires. Ils souffrent aussi du système de filières mis en place dans le domaine de l'éducation.⁴¹ D'autre part, on constate un manque relatif de diversité dans les médias⁴² ; les acteurs noirs qui y apparaissent jouent souvent dans des rôles qui se plient aux stéréotypes dominants. Dans le domaine de la publicité, les ONG rapportent que certaines publicités présentent les Noirs comme des marchandises et non comme des êtres humains. L'ECRI note en outre la rareté des enquêtes sur la situation de la communauté noire en Allemagne : de telles enquêtes permettraient de rendre les problèmes auxquels cette communauté est confrontée mieux visibles pour les autorités et pour le grand public, et par-là même plus faciles à résoudre.

⁴⁰ Voir plus haut *Discrimination dans différents domaines, Emploi*.

⁴¹ Voir plus haut *Discrimination dans différents domaines, Education*.

⁴² Voir plus haut *Le racisme dans le discours public, Médias*.

110. *L'ECRI attire l'attention des autorités allemandes sur les recommandations formulées dans d'autres parties du présent rapport, notamment afin de surmonter la violence raciste et la discrimination raciale dans divers domaines de la vie quotidienne et d'accroître la diversité dans les médias, et souligne leur importance pour combattre les formes de racisme auxquelles les personnes appartenant à la communauté noire se heurtent le plus fréquemment; elle recommande en outre de réaliser des enquêtes sur la situation spécifique des membres de la communauté noire en Allemagne, afin de recenser les domaines d'action les plus urgents pour remédier aux désavantages auxquels ils se voient confrontés.*

Roms / Sintis

111. Les Sintis et Roms allemands sont l'une des quatre minorités nationales officiellement reconnues en Allemagne ; en tant que tels, ils reçoivent un soutien de l'Etat fédéral pour défendre et promouvoir leurs intérêts. L'Etat a également pris des mesures positives en vue d'une reconnaissance officielle des souffrances endurées par ces communautés au cours de l'Holocauste. Les Roms et Sintis déclarent néanmoins qu'ils continuent à se heurter à la discrimination dans la vie quotidienne et, en particulier, dans l'accès au logement et dans le domaine de l'éducation où les enseignants, qui connaissent généralement mal l'histoire des Sintis et des Roms, perpétuent certains stéréotypes négatifs. Les représentants des communautés roms et sintis attirent aussi l'attention sur le climat d'opinion qui leur est généralement peu favorable, aussi bien dans les médias – qui continuent à mentionner inutilement l'origine rom ou sinti de personnes inculpées – que parmi les policiers.⁴³ Ils se déclarent aussi gravement préoccupés par l'expression de plus en plus fréquente et sous des formes de plus en plus virulentes de sentiments anti-Roms sur Internet. Les Roms récemment arrivés en Allemagne sont l'objet d'une stigmatisation identique ; ils se trouvent en outre souvent dans une situation encore plus précaire du point de vue de l'accès aux droits sociaux puisqu'un grand nombre d'entre eux sont des réfugiés ou des demandeurs d'asile, ou leur présence est seulement tolérée en Allemagne.
112. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la situation des Roms et des Sintis en Allemagne, en consultation avec les représentants de ces communautés, afin de combattre et de prévenir le racisme et la discrimination raciale à leur encontre. Elle attire une nouvelle fois l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms / Tsiganes, qui propose une série de mesures législatives et d'initiatives politiques que les gouvernements peuvent adopter à cette fin.*

Situation des immigrés, des demandeurs d'asile, des réfugiés, d'autres personnes bénéficiant d'une protection internationale et des personnes dont le séjour est seulement toléré

- Réfugiés et demandeurs d'asile

113. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts pour assurer que la persécution par des personnes qui ne relèvent pas de la fonction publique et la persécution sur la base du sexe soient reconnues en Allemagne comme autant de motifs légitimes pour prétendre au statut de réfugié au sens de la Convention de Genève, et elle leur a recommandé d'intensifier leurs efforts pour dispenser une formation spécifique aux magistrats participant à l'appréciation des conditions d'octroi du droit d'asile ou du statut de

⁴³ Voir plus bas *Comportement des représentants des forces de l'ordre.*

réfugié. Elle a en outre recommandé aux autorités allemandes de faire en sorte que nul ne soit contraint par la force de retourner dans son pays d'origine, en violation du principe de non-refoulement et des dispositions de l'article 3 de la CEDH. Elle a aussi formulé plusieurs recommandations au sujet de l'application de la procédure dite « d'aéroport » et de la situation des enfants non accompagnés.

114. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'immigration le 1^{er} janvier 2005, les réfugiés couverts par la Convention de Genève et les réfugiés reconnus comme tels sur la base de la Constitution bénéficient d'un statut identique en droit allemand. La persécution sur la base du sexe et la persécution par des personnes qui ne relèvent pas de la fonction publique sont expressément reconnues comme des critères d'obtention du statut de réfugié en Allemagne. L'ECRI se félicite de cette évolution et note que, depuis lors, le taux de reconnaissance des réfugiés a augmenté. Bien qu'elle puisse s'expliquer par divers facteurs, notamment le changement de pays d'origine des demandeurs d'asile, cette augmentation semble tenir au moins en partie à une meilleure application des critères pertinents. Des préoccupations subsistent néanmoins quant à l'application effective et systématique de ces critères en pratique, ce qui pourrait avoir pour effet que le droit d'asile ne soit pas octroyé dans certains cas fondés.
115. En ce qui concerne la procédure dite « d'aéroport », c'est-à-dire la procédure accélérée appliquée aux demandes d'asile déposées au moment de l'arrivée par avion, avant l'entrée sur le territoire allemand, le demandeur d'asile a toujours droit à une aide juridique. Néanmoins, l'ECRI note, parmi d'autres préoccupations soulevées par la procédure d'urgence, qu'une proportion plus élevée des demandes d'asile présentées dans le cadre de la procédure dite « d'aéroport » (au lieu de la procédure normale sur le territoire allemand) sont jugées non fondées, ce qui veut dire que les demandeurs se voient refuser l'entrée sur le territoire allemand. Certaines catégories de personnes vulnérables comme les mineurs non accompagnés peuvent toujours être soumises à cette procédure, même si le nombre de mineurs non accompagnés concernés par cette procédure aurait baissé en 2007.
116. L'ECRI est aussi préoccupée par le seuil bas appliqué par les tribunaux dans les décisions concernant une éventuelle révocation de l'asile ou du statut de réfugié, en vertu de la loi 73 sur les procédures d'asile. L'ECRI craint que certaines personnes ayant obtenu le statut de réfugié voient ainsi ce statut expirer prématurément et se voient incitées en conséquence ou, dans certains cas, contraintes à retourner dans leur pays d'origine, y compris lorsque la situation dans ce pays n'est pas encore propice à un retour.
117. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour dispenser une formation spécifique sur les questions concernant le droit d'asile et les réfugiés aux juges et à tous les fonctionnaires associés à la procédure de demande d'asile, notamment afin d'assurer que les nouveaux motifs d'obtention du statut de réfugié figurant dans la Loi sur l'immigration de 2004 sont effectivement appliqués.*
118. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de réexaminer régulièrement la procédure dite « d'aéroport » et, au besoin, de la modifier pour s'assurer que les demandeurs d'asile authentiques ne sont pas privés de protection. Elle réitère sa recommandation d'exclure les mineurs non accompagnés du champ d'application de cette disposition.*

119. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes d'exercer la plus grande prudence avant de retirer le statut de réfugié, en particulier lorsqu'une telle décision peut entraîner la perte du droit de résidence.*
120. Dans son troisième rapport, l'ECRI a réitéré sa recommandation aux autorités allemandes de veiller à ce que les demandeurs d'asile ne soient pas réduits à l'indigence, notamment en leur reconnaissant un accès adéquat au marché du travail. Elle leur a également recommandé de veiller à ce que la liberté de circulation des demandeurs d'asile soit respectée et de faire en sorte que le droit au regroupement familial soit garanti sans réserve à tous les réfugiés reconnus comme tels.
121. A la suite d'une décision du Tribunal administratif fédéral du 15 janvier 2008, les réfugiés reconnus comme tels sont maintenant autorisés à choisir leur lieu de résidence. Toutefois, les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire et qui sont dépendantes de prestations sociales se voient toujours assigner une zone de résidence. Les demandeurs d'asile sont soumis à des conditions encore plus strictes puisqu'ils doivent résider et demeurer dans la zone de résidence qui leur a été assignée et ne peuvent quitter cette zone sans autorisation. L'ECRI note qu'une requête contestant l'application de cette règle, déposée auprès de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, a été jugée irrecevable.⁴⁴ Indépendamment de toute question de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme, l'ECRI est néanmoins préoccupée par le fait que ces restrictions à la liberté de circulation des demandeurs d'asile – qui visent à répartir entre les *Länder* le coût de l'aide apportée aux demandeurs d'asile – risquent de soumettre ces derniers à des contraintes injustifiées. Elle attire l'attention des autorités allemandes sur le fait que les demandeurs d'asile, qui sont déjà vulnérables et qui, par définition, peuvent avoir été exposés à des persécutions dans leur pays d'origine, sont en certains cas obligés de vivre dans des régions d'Allemagne où l'on sait que les actes de violence raciste sont fréquents, alors même qu'ils appartiennent bien souvent aux groupes risquant le plus d'être pris pour cible par les auteurs de violences racistes. Ils sont ainsi placés dans une situation qui les expose particulièrement au racisme et à la xénophobie et privés de la possibilité d'aller s'installer dans une région où ils seraient moins exposés. En outre, l'ECRI croit comprendre que des autorisations de déplacement sont régulièrement accordées pour permettre à un individu de consulter un avocat ou une ONG mais pas nécessairement pour lui permettre de rendre visite aux membres de sa famille, ce qui risque de renforcer le sentiment d'isolement et l'anxiété qu'éprouvent déjà les demandeurs d'asile du simple fait de leur statut.
122. Les autorités allemandes ont indiqué que les demandeurs d'asile bénéficient de prestations sociales qui couvrent leurs besoins essentiels. Ces prestations, le plus souvent en nature, auxquelles s'ajoutent des prestations en espèces pour couvrir les besoins supplémentaires, sont généralement près de 20% inférieures aux prestations sociales versées à d'autres catégories de personnes. Les demandeurs d'asile reçoivent un permis de travail un an après leur arrivée, mais il ne s'agit que d'un permis « subordonné » ; ainsi, ils ne peuvent se voir proposer un emploi que s'il n'y a aucun autre candidat titulaire d'un permis de séjour ordinaire. Les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à travailler sur la base d'un permis de travail ordinaire tant qu'il n'y a pas eu de décision positive dans leur cas ; cette interdiction est toutefois levée après trois ans si leur demande n'a pas encore été tranchée. Ils sont initialement logés dans des centres d'accueil pour une durée maximale de trois mois, puis envoyés dans des centres collectifs répartis dans toute l'Allemagne. Dans certains *Länder*, les

⁴⁴ *Omwenyeye c. Allemagne*, Requête n° 44294/04, 20 novembre 2007, Cinquième section.

enfants ont immédiatement accès à l'école ; dans d'autres, l'accès à une école n'est pas autorisé tant que la famille se trouve dans le centre d'accueil initial.

123. L'ECRI note que certains des centres collectifs, où les demandeurs d'asile vivent parfois plusieurs années, sont toujours situés dans des zones isolées où l'accès à une aide juridique ou sociale est plus difficile. Plus généralement, l'ECRI craint que le fait de loger les demandeurs d'asile dans des centres collectifs, y compris au-delà de la période initiale qui peut aller jusqu'à trois mois pendant laquelle ils doivent rester dans un centre d'accueil, ait des incidences négatives sur leur intégration à long terme, car cela retarde non seulement leurs contacts avec la société allemande mais peut aussi contribuer à stigmatiser ces personnes aux yeux de la population majoritaire. L'ECRI est aussi préoccupée par le fait que les enfants demandeurs d'asile assignés à résidence dans des *Länder* où ils ne sont pas obligés de fréquenter l'école risquent en pratique de ne pas avoir accès à l'éducation et elle espère vivement que les efforts consentis pour aborder cette situation seront couronnés de succès. D'après les informations reçues par l'ECRI, les demandeurs d'asile seraient tenus de s'acquitter d'un droit lorsqu'ils demandent l'autorisation de sortir de la zone de résidence qui leur a été assignée. Etant donné le niveau peu élevé des prestations sociales versées aux demandeurs d'asile, en particulier les prestations en espèces, et le fait qu'ils ne peuvent accéder à un emploi, l'ECRI s'inquiète de ce que leurs possibilités de déplacement, y compris pour consulter un avocat ou une ONG au sujet de leur dossier, soient ainsi fortement réduites en pratique.
124. En ce qui concerne le regroupement familial, l'ECRI note que les réfugiés y ont droit dès que leur statut est déterminé et qu'ils ont obtenu un permis de résidence ; ils peuvent, et dans certains cas ils doivent être dispensés de l'exigence habituelle de démontrer qu'ils ne dépendent pas des prestations sociales pour vivre et disposent d'un logement suffisant pour accueillir leur famille. Toutefois, les personnes qui peuvent en bénéficier se limitent généralement, sauf dans les cas de détresse grave, au conjoint du réfugié et aux enfants mineurs. En outre, le traitement de la demande de regroupement familial peut prendre des mois, ce qui crée une situation particulièrement difficile pour les mineurs cherchant à rejoindre leurs parents.
125. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de réexaminer les restrictions imposées à la liberté de résidence des personnes bénéficiaires d'une protection subsidiaire et à la liberté de résidence et de circulation des demandeurs d'asile, afin d'assurer que ces mesures n'entraînent pas un coût humain disproportionné pour les demandeurs d'asile.*
126. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes d'examiner la possibilité d'étendre l'accès au travail des demandeurs d'asile, afin de leur assurer des moyens suffisants pour vivre, et réitère sa recommandation de faire en sorte que le droit au regroupement familial soit garanti sans réserve à tous les réfugiés reconnus comme tels.*

- **Personnes dont le séjour est toléré**

127. Les personnes dont le séjour est toléré (*Duldung*) en Allemagne sont en principe obligées de quitter le pays ; leur présence est tolérée parce qu'elles ne peuvent être expulsées (par exemple parce que, bien que n'ayant pas obtenu le statut de réfugié, la situation dans leur pays d'origine fait qu'il est impossible de les y renvoyer). Ces personnes ne disposent généralement que d'un permis de séjour en Allemagne de courte durée (trois mois par exemple, cette période pouvant être renouvelée de façon répétée), d'où leurs difficultés à trouver un emploi. Il leur est totalement interdit de travailler avant d'avoir séjourné en Allemagne au moins un an et elles ne peuvent non plus bénéficier des mesures d'intégration.

128. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités allemandes dans leur projet d'octroi de permis de séjour provisoire aux personnes dont le droit à une protection temporaire a été reconnu, en leur recommandant en même temps d'œuvrer pour trouver une solution humaine qui respecte les droits de l'homme et soit acceptable par toutes les personnes dont le séjour en Allemagne n'est que toléré mais qui y vivent depuis longtemps et ont tissé des liens étroits avec le pays. L'ECRI note avec satisfaction que, depuis lors, des dispositions ont été adoptées permettant aux personnes dont le séjour est toléré en Allemagne depuis plusieurs années – six ans si elles ont des enfants, huit ans dans le cas contraire – d'obtenir un permis de résidence provisoire, à condition de disposer d'un logement et d'avoir un casier judiciaire vierge ; ces personnes peuvent obtenir un permis de résidence si elles sont en mesure de prouver qu'elles ont trouvé un travail avant la fin 2009. Ce délai a toutefois été établi de telle façon que les personnes dont le séjour est toléré en Allemagne mais qui sont arrivées plus récemment dans le pays ne pourront bénéficier des dispositions actuelles. Selon les autorités allemandes, à ce jour, environ 50.000 personnes ont obtenu un titre de séjour régulier conformément aux dispositions en vigueur ou à une version antérieure de ces mêmes dispositions.
129. *L'ECRI encourage les autorités allemandes à œuvrer pour trouver une solution durable qui soit humaine et respecte les droits fondamentaux de toutes les personnes dont le séjour en Allemagne n'est que toléré mais qui y vivent depuis longtemps et ont tissé des liens étroits avec le pays, y compris celles qui ne bénéficieront pas des dispositions actuelles.*

- **Regroupement familial**

130. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités allemandes de veiller à ce que le droit au respect de la vie privée et familiale et les droits de l'enfant soient pleinement appliqués pour toutes les personnes résidant en Allemagne, y compris les non-ressortissants. Elle a demandé l'adoption de mesures visant à faciliter le regroupement des enfants avec leurs familles et les visites des membres de la famille vivant à l'étranger. A cet égard, l'ECRI a considéré que l'âge au-delà duquel les enfants ne peuvent plus bénéficier du regroupement familial, qui est actuellement de 16 ans, ne devrait pas être abaissé mais, au contraire, porté à 18 ans pour tous les enfants.
131. Les autorités allemandes ont indiqué que la Directive du Conseil 2003/86/CE sur le droit au regroupement familial a été transposée dans le droit allemand et que, par conséquent, l'âge au-delà duquel les enfants ne peuvent plus bénéficier du regroupement familial ne sera pas abaissé au-dessous de 16 ans. Aux termes de la législation en vigueur, la limite d'âge de 18 ans s'applique lorsque les enfants sont considérés comme ayant un « pronostic d'intégration positif », ainsi que dans le cas des enfants de parents bénéficiaires du droit d'asile ou réfugiés reconnus comme tels au titre de la Convention, ou lorsque les enfants changent de lieu de résidence principal en même temps que leurs parents pour venir vivre en République fédérale d'Allemagne.
132. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, de nouvelles mesures ont été prises au sujet du regroupement familial des conjoints. Depuis 2007, les personnes entrant en Allemagne pour rejoindre leur conjoint doivent montrer qu'elles maîtrisent l'allemand, au moins au niveau A1 selon le Cadre européen commun de référence pour les langues, avant de quitter leur pays d'origine. Pour prouver qu'elles ont le niveau d'aptitude requis, ces personnes doivent présenter un certificat de l'institut Goethe attestant qu'elles ont passé avec succès le test « Start Deutsch 1 » ; dans les pays où ce test n'est pas encore disponible, l'ambassade ou le consulat général procède à l'évaluation nécessaire lors de la procédure de demande de visa. La date, le coût et la procédure d'inscription

varient selon l'endroit où le test a lieu. Les autorités allemandes ont indiqué que, pour atteindre le niveau requis en allemand, les personnes concernées peuvent suivre les cours de langue offerts par l'Institut Goethe et d'autres organisations ; des cours d'allemand gratuits de niveau débutant ou plus avancé sont aussi offerts en 30 langues sur le site Internet « Deutsche Welle ». Certaines catégories de personnes sont exemptées du critère linguistique : les ressortissants de l'UE, les personnes atteintes d'une maladie physique ou mentale ou d'un handicap les empêchant de montrer qu'elles ont acquis une connaissance de base de l'allemand, les personnes titulaires d'un diplôme universitaire ou d'une qualification équivalente, les personnes qui ne souhaitent pas résider de façon permanente en Allemagne, les personnes dont le conjoint est détenteur d'un permis de séjour en tant que travailleur hautement qualifié, chercheur, fondateur d'une entreprise, personne pouvant prétendre au droit d'asile, réfugié reconnu comme tel ou détenteur d'un droit de résidence permanent accordé par un autre Etat membre de l'UE, ainsi que les ressortissants des pays suivants : Australie, Israël, Japon, Canada, République de Corée, Nouvelle Zélande et Etats-Unis d'Amérique.

133. Selon les autorités allemandes, cette mesure vise à favoriser la capacité des nouveaux immigrés à s'intégrer. L'argument est qu'une connaissance de base de l'allemand facilite les premiers pas en Allemagne et sert de base pour les « cours d'intégration » qui sont financés par l'Etat et auxquels les nouveaux immigrés ont le droit de participer depuis 2005.⁴⁵ L'ECRI observe, cependant, qu'en dehors des grandes villes, les cours de langue ne sont pas toujours d'accès facile ; que ces cours, là où ils existent, sont rarement gratuits ; et que, pour les personnes qui vivent en dehors des grandes villes, l'accès aux services Internet ne va pas sans difficultés, notamment dans les régions rurales de certains pays d'origine des candidats au regroupement familial. Or, la langue pourrait être apprise après l'arrivée en Allemagne ; les progrès seraient sans doute beaucoup plus rapides dès l'immersion dans un environnement germanophone. En outre, le fait d'obliger les conjoints à demeurer séparés jusqu'à ce que celui des deux qui est resté dans le pays d'origine ait atteint le niveau A1 en allemand ne semble guère de nature à favoriser l'intégration du conjoint vivant déjà en Allemagne ; la séparation, en effet, pourrait contribuer à une expérience négative, déstructurante même, de l'Allemagne sans le soutien affectif et psychologique que peut apporter la présence de membres de la famille. Il n'y a pas non plus de clause exceptionnelle qui permettrait de tenir compte des cas de difficultés particulières. D'une manière générale, donc, même si du point de vue de la population majoritaire les nouveaux critères peuvent à première vue paraître rassurants dans la mesure où ils laissent présager qu'un nombre moins important d'immigrés arriveraient en Allemagne sans aucune connaissance de l'allemand, ces critères risquent en fait de contribuer bien peu à promouvoir l'intégration des immigrés et pourraient même devenir un obstacle à cette dernière. Ils risquent aussi d'être discriminatoires dans la mesure où ils pourraient aboutir à l'exclusion de fait des candidats au regroupement familial de certains pays.
134. *L'ECRI réitère sa recommandation de porter à 18 ans l'âge au-delà duquel les enfants ne peuvent plus bénéficier du regroupement familial.*
135. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de réexaminer régulièrement les nouveaux critères linguistiques applicables au regroupement familial, afin de s'assurer que ces critères n'ont pas en pratique des effets discriminatoires ou contraires au but recherché et de permettre l'adoption de mesures correctives en cas de besoin, y compris pour pouvoir tenir compte des cas de difficultés particulières.*

⁴⁵ Sur les « cours d'intégration », voir plus bas *Groupes vulnérables/cibles, Situation des migrants, demandeurs d'asile (etc.), Intégration et naturalisation.*

- **Intégration et naturalisation**

136. De nombreux immigrés sont arrivés en Allemagne entre 1955 et 1973 en tant que « travailleurs invités » (*Gastarbeiter*) ; il était prévu à l'époque qu'ils ne séjourneraient que pendant une durée limitée en Allemagne et rentreraient ensuite dans leur pays d'origine en étant remplacés par de nouveaux travailleurs étrangers. Dans cette optique, il n'apparaissait pas prioritaire de prendre des mesures pour aider ces travailleurs à s'intégrer à la société allemande. L'arrivée d'environ 3 millions de « rapatriés allemands » et de réfugiés entre 1988 et la fin des années 1990 a constitué une seconde vague d'immigration. Les autorités allemandes ont reconnu il y a peu que la vision qui avait prévalu auparavant selon laquelle les immigrés ne resteraient en Allemagne que pour de courtes périodes n'était pas la bonne et que l'Allemagne est un pays d'immigration. La réalité actuelle est néanmoins frappante : près des deux tiers des non-ressortissants vivant aujourd'hui en Allemagne résident dans le pays depuis plus de dix ans ; plus de 20% d'entre eux depuis plus de trente ans. Les chiffres officiels montrent qu'au total, environ 9% de la population allemande, soit plus de 7 millions de personnes, sont des non-ressortissants. On estime en outre que près d'une personne sur cinq vivant en Allemagne, ressortissant ou non, est issue de l'immigration.
137. Mues par cette nouvelle perception de l'Allemagne en tant que pays d'immigration, les autorités fédérales ont commencé au cours de cette dernière décennie à mettre fortement l'accent sur l'intégration. A la suite d'un premier sommet national sur l'intégration en 2006, un Plan national pour l'intégration a été présenté en juillet 2007. Tous les niveaux de gouvernement – Etat fédéral, *Länder* et autorités locales – ainsi que les représentants de la société civile et des immigrés ont été impliqués dans l'élaboration du Plan national pour l'intégration ; celui-ci envisage 400 mesures volontaires à prendre par diverses autorités dans de très nombreux domaines. Il s'agit notamment de mesures pour améliorer les résultats scolaires des enfants immigrés (comme l'allocation d'un financement ciblé au profit des écoles comptant une forte proportion d'enfants d'origine immigrée et de la formation des enseignants de ces écoles, ou le soutien accru à l'apprentissage linguistique dans les écoles primaires et les maternelles), de mesures visant à faciliter l'accès des jeunes immigrés au marché du travail, de programmes cherchant à promouvoir l'intégration par le sport, ainsi que de mesures pour soutenir la participation des parents à l'éducation de leurs enfants ou améliorer l'accès aux soins de santé, promouvoir une approche plus diversifiée dans les médias ou traiter la situation spécifique des femmes et des filles. Globalement, les autorités fédérales prévoient de dépenser environ 750 millions EUR dans le domaine de l'intégration.
138. L'ECRI se félicite de la reconnaissance par les autorités allemandes du fait que l'Allemagne est aujourd'hui un pays d'immigration et que les immigrés devraient être encouragés à participer pleinement à la société et recevoir une aide afin de bien maîtriser l'outil indispensable à cette participation : la langue allemande. Le Plan national pour l'intégration représente un investissement significatif de la part des autorités allemandes pour soutenir le processus d'intégration et l'ECRI se félicite de leur décision de consacrer des ressources importantes à ce processus.
139. La pierre angulaire du Plan national pour l'intégration est la mise en place de « cours d'intégration » à l'intention des immigrés adultes, axés principalement sur l'apprentissage de l'allemand. Ces cours, qui existent depuis leur introduction en vertu de la loi de 2005 sur l'immigration, ont été modifiés à la suite d'une évaluation réalisée en 2006. La durée du cours de langue type est aujourd'hui de 600 heures. D'autres options sont proposées, qui permettent de tenir compte des besoins individuels, et qui vont d'une option accélérée (400 heures) à une option

spécialement conçue pour les femmes (900 heures) à un cours d'alphabétisation (1200 heures). Les participants aux trois premières options n'ayant pas atteint le niveau d'aptitude prévu à l'issue de l'enseignement prévu – c'est-à-dire le niveau B1 ou premier niveau du Cadre européen commun de référence pour les langues correspondant à l'« utilisateur indépendant » de la langue – peuvent suivre 300 heures de cours supplémentaires. Le niveau d'aptitude est maintenant évalué à l'aide de tests standardisés dans toute l'Allemagne. Quarante-cinq heures de cours sur l'histoire, la culture et le système juridique de l'Allemagne sont également dispensés dans le cadre de classes d'orientation. Des mesures visant à favoriser la participation, comme le remboursement des frais de déplacement, l'offre de services de garderie et le remboursement de la moitié des frais d'inscription si le module a été suivi avec succès, ont été mises en place depuis l'évaluation de 2006. En principe, les cours d'intégration ne sont pas gratuits : l'idée est que les participants sont plus motivés s'ils paient. L'heure de cours coûte 1 euro aux participants. Toutefois, les cours sont gratuits pour les « rapatriés allemands » (*Spätaussiedler*) et les bénéficiaires de prestations sociales ; les personnes ne recevant pas de prestations sociales mais disposant de faibles revenus d'un niveau équivalent peuvent aussi être exemptées des frais d'inscription. Les cours s'adressent principalement aux non-ressortissants mais les nationaux peuvent également y assister s'ils le souhaitent.

140. Tous les nouveaux arrivants en Allemagne qui sont considérés comme ayant des chances d'obtenir un permis de séjour permanent peuvent participer aux cours d'intégration et (sauf quelques exceptions) sont obligés de le faire si leur niveau en allemand est inférieur au niveau A1 du Cadre européen commun de référence. Les personnes entrant en Allemagne par le biais du regroupement familial – qui doivent maintenant montrer qu'elles disposent d'un niveau d'aptitude en allemand au moins égal au niveau A1 avant de quitter leur pays d'origine – sont aussi tenues de suivre les cours d'intégration si leur niveau d'aptitude en allemand est inférieur au niveau B1, sauf si elles appartiennent à l'une des catégories de personnes exemptées (comme par exemple les ressortissants de l'UE).⁴⁶ Certains bénéficiaires de prestations sociales et les étrangers « en besoin d'intégration », c'est-à-dire les personnes ayant un droit de tutelle sur un enfant qui ne parlent pas elles-mêmes l'allemand, font aussi partie des non-ressortissants pour lesquels les cours sont obligatoires. Il n'y a pas d'obligation de réussir (c'est-à-dire de passer avec succès une épreuve démontrant que l'intéressé a atteint le niveau d'aptitude B1 en allemand) mais il existe pour les personnes légalement tenues de suivre les cours une obligation d'assiduité, qui est interprétée comme l'obligation d'assister de façon suffisamment régulière aux cours pour achever le module avec succès. Les personnes ayant commis un manquement grave à leur obligation d'assiduité peuvent faire l'objet de sanctions : il s'agit de personnes n'ayant pas respecté leur obligation d'assister aux cours d'intégration conformément aux dispositions applicables. Ainsi, les bénéficiaires de prestations sociales en vertu du Titre II du Code social (SGB II) qui participent aux cours sur la base d'un accord d'intégration peuvent voir leurs prestations diminuer de 30%, voire être coupées, s'ils sont trop souvent absents. Les nouveaux arrivants pour qui la participation obligatoire aux cours a été prise en compte pour l'attribution d'un permis de séjour peuvent se voir refuser la prolongation de ce permis.
141. L'ECRI s'inquiète de ce que l'obligation imposée à certaines personnes d'assister aux cours d'intégration risque de s'avérer contreproductive, car elle risque de créer l'impression qu'en l'absence d'une telle obligation l'intégration de ces personnes à la société allemande serait impossible. D'autre part, le fait que l'obligation de démontrer une connaissance de base de l'allemand (niveau A1)

⁴⁶ Voir plus haut *Regroupement familial*.

avant d'arriver en Allemagne s'applique uniquement aux immigrants originaires de certains pays et non à d'autres peut créer l'impression fautive qu'il existe un lien direct entre la capacité d'une personne à s'intégrer à la société allemande et son pays d'origine.

142. L'ECRI est particulièrement préoccupée par la possibilité de sanctionner les personnes soumises à l'obligation de suivre les cours d'intégration en cas de non-assiduité. Elle note que les sanctions prises en pareils cas risquent d'avoir un effet stigmatisant. Elles risquent en outre d'avoir des conséquences particulièrement dommageables pour les droits des individus puisqu'elles peuvent entraîner un refus de prolonger un permis de séjour ou une réduction des prestations sociales. L'ECRI note que, tout au moins, des exceptions devraient être prévues dans certaines circonstances.
143. L'ECRI note que les avantages des cours d'intégration pour les participants qui les suivent avec succès sont directement liés à la naturalisation, puisque la législation allemande exige maintenant des candidats à la naturalisation qu'ils montrent qu'ils ont acquis une connaissance suffisante de l'allemand⁴⁷ et que l'achèvement réussi d'un module d'intégration leur sert à prouver qu'ils ont atteint le niveau requis à cet égard. Les personnes qui terminent avec succès le module d'intégration peuvent aussi demander leur naturalisation après sept ans de séjour régulier dans le pays au lieu de huit normalement. Les immigrants pouvant donner des preuves de leur intégration, en particulier sous la forme d'un niveau de maîtrise de l'allemand plus élevé que le niveau B1 requis, ont la possibilité de demander leur naturalisation après six ans de séjour régulier.
144. Comme indiqué précédemment, l'application pratique des critères de naturalisation est contrôlée par les ministres de l'intérieur compétents des *Länder*. Ces dernières années, plusieurs *Länder* ont introduit, indépendamment des critères linguistiques, des tests controversés qu'une partie des candidats, voire tous les candidats, doivent passer pour obtenir la naturalisation. Dans le Bade-Wurtemberg, un test d'une trentaine de questions couvrant les opinions politiques et individuelles des candidats, par exemple au sujet de l'orientation sexuelle, a été introduit en 2005 ; il s'appliquait en cas de soupçons de « tendances anticonstitutionnelles ». Le ministère de l'intérieur de Stuttgart aurait toutefois été d'avis que « d'une manière générale », il était douteux que les musulmans qui approuvaient verbalement les principes constitutionnels allemands y adhèrent « vraiment en leur for intérieur ». Les ressortissants de 57 Etats membres de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) ainsi que d'autres personnes perçues comme musulmanes ont donc dû se soumettre à ce test. Devant les critiques très vives suscitées par ce test et l'attitude discriminatoire qu'il révélait à l'égard des musulmans, un nouveau test a été diffusé pour être appliqué à partir de juin 2007 à tous les candidats à la naturalisation. Un autre test introduit dans le *Land* de Hesse contenait une centaine de questions, dont certaines sont assez complexes.
145. A la suite de discussions menées dans le cadre de la Conférence permanente des ministres de l'intérieur des *Länder*, il a été décidé d'introduire un test de naturalisation uniforme remplaçant les tests existants au niveau des *Länder* et applicable dans toute l'Allemagne à partir du 1^{er} septembre 2008. Les dispositions légales pertinentes ont été adoptées à l'échelon fédéral mais seront appliquées par les *Länder*. Les candidats à la naturalisation seront tenus de passer le test pour acquérir la nationalité allemande. Le but déclaré du test est d'ouvrir la voie à la nationalité allemande et non de rendre son acquisition plus difficile. Les questions incluses dans ce test ont été publiées sur Internet afin de

⁴⁷ Voir plus haut *Existence et application de dispositions juridiques, Loi sur la nationalité*.

permettre aux candidats de se préparer. Les candidats peuvent passer le test autant de fois qu'ils le souhaitent.

146. L'ECRI note avec satisfaction que les tests introduits précédemment dans certains *Länder* ont été supprimés, en particulier celui mis en place dans le Bade Wurtemberg en 2005. Elle voit dans l'application d'un test national unique et transparent un progrès incontestable. Elle note cependant que malgré l'intention affichée des autorités d' « ouvrir la voie », grâce au nouveau test, à l'acquisition de la nationalité, l'imposition d'un test de naturalisation constitue une procédure supplémentaire applicable aux personnes qui souhaitent acquérir la nationalité allemande, en sus des critères de résidence, de langue et de revenu existants. En outre, bien que le processus de préparation au test puisse favoriser indirectement l'intégration en permettant aux immigrés de compléter leurs connaissances sur l'Allemagne, le message implicite qui résulte d'une telle mesure pour l'ensemble de la société allemande est perçu par certaines ONG comme un message d'exclusion et non d'inclusion. L'ECRI note qu'en novembre 2008, il a été relevé que depuis l'introduction du test, 98% des candidats qui l'avaient passé l'avaient réussi.
147. L'ECRI souligne que l'intégration est un processus à double sens qui implique une reconnaissance mutuelle entre la population majoritaire et les groupes minoritaires. L'intégration doit permettre aux groupes minoritaires de participer pleinement à la société et ne doit pas être perçue par ces groupes comme une injonction unilatérale à se fondre dans la masse. L'ECRI remarque que la question de l'intégration se trouve actuellement à un stade particulièrement délicat en Allemagne : alors que les autorités s'acheminent, ce qui est important et nouveau, vers une reconnaissance de la diversité de la société allemande actuelle et des mesures à prendre pour garantir une participation pleine et entière de tous, cette approche – qui est elle-même en cours d'évolution – ne semble pas encore s'être diffusée dans l'ensemble de la société allemande. Les protestations que suscitent régulièrement les projets de construction de nouvelles mosquées illustrent de manière frappante le décalage qui subsiste entre l'idée que la société majoritaire se fait de l'Allemagne actuelle et la diversité effective du pays. L'expérience des immigrés à cet égard est que l'obligation de s'intégrer leur incombe entièrement : bien que les ressources consacrées au plan national d'intégration sont considérables, le sentiment qui prévaut au niveau local est que c'est uniquement aux immigrés que l'on demande de faire des efforts pour s'adapter à l'environnement dans lequel ils vivent. Il se pourrait que les pires aspects des débats autour de l'intégration et, en particulier, les discussions sur l'existence de « sociétés parallèles », aient contribué à donner l'impression aux immigrés que la compréhension et le respect de l'ordre constitutionnel allemand ne sont pas suffisants : certains immigrés ont le sentiment qu'ils ne seront admis au sein de la société allemande que s'ils ressemblent physiquement à, s'habillent et pensent comme la population majoritaire.
148. *L'ECRI encourage vivement les autorités allemandes à poursuivre leurs efforts pour aider les immigrés à apprendre l'allemand. Elle recommande à cet égard de tout mettre en oeuvre pour que les mesures prises à cette fin n'aient pas un effet négatif du point de vue de l'intégration, notamment en stigmatisant les personnes non germanophones ou en mettant en danger leurs droits individuels.*
149. *L'ECRI encourage vivement les autorités allemandes à continuer de développer les autres aspects du plan national d'intégration qui visent à aider les immigrés par la mise en place de mesures dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé, du sport et des médias par exemple. Elle leur recommande d'être particulièrement attentives au développement de programmes visant à inciter les citoyens allemands à s'ouvrir à la diversité de la société allemande contemporaine.*

150. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de réexaminer régulièrement le nouveau test national de naturalisation et, en particulier, ses conséquences pour les demandes de naturalisation déposées ou accordées, afin de veiller à ce qu'il n'ait pas d'effet contraire au but recherché, et de prendre au besoin des mesures correctives.*

VI. Antisémitisme

151. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités allemandes de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour faire obstacle à toutes les manifestations d'antisémitisme en Allemagne. Comme indiqué plus haut,⁴⁸ les autorités allemandes ont adopté un large éventail de mesures visant à lutter contre les crimes d'extrême droite, y compris les crimes antisémites.
152. Néanmoins, de 2005 à 2007, le nombre d'infractions motivées par une idéologie politique de droite à caractère extrémiste et antisémite recensées par l'Office de la Police criminelle fédérale a tourné autour de 1.600 par an, c'est-à-dire en moyenne plus de 30 infractions par semaine. Malgré une légère baisse annuelle pendant cette période, les chiffres préliminaires pour les trois premiers trimestres de 2008 semblent indiquer une augmentation de 10% par rapport à la même période de 2007.⁴⁹ Les infractions les plus fréquentes sont des actes de profanation de cimetières ou d'autres monuments juifs : dans certains cas, des pierres tombales ont été renversées ; dans d'autres, il s'agissait de graffitis, notamment de croix gammées ou d'autres symboles nazis. D'autre part, 49 crimes antisémites violents ont été enregistrés en 2005, 43 en 2006 et 59 en 2007. Parallèlement à ces crimes impliquant des actes de violence contre les personnes ou les biens, les discours haineux à caractère antisémite et néonazi demeurent une grave source de préoccupation.⁵⁰
153. Les autorités allemandes condamnent régulièrement ce type de crimes. Elles poursuivent également leurs auteurs et les présentent à la justice lorsque cela est possible. De nombreuses procédures en relation avec le négationnisme ou l'utilisation de symboles nazis ont été engagées depuis le troisième rapport de l'ECRI.⁵¹ Dans le même temps, des mesures très diverses ont été prises afin d'expié le passé et de perpétuer la mémoire des victimes de l'Holocauste. Ces mesures comprennent : le programme de rapatriement des Allemands de l'étranger, en partie grâce auquel environ 110.000 Juifs ou personnes d'origine juive vivent aujourd'hui en Allemagne ; les cérémonies commémoratives organisées pour marquer l'anniversaire d'événements importants qui se sont produits pendant l'Holocauste ou pendant la période qui y a conduit ; et la réouverture des synagogues. La semaine précédant le soixante-dixième anniversaire de la Nuit de cristal (9 novembre 1938), la chambre basse du parlement fédéral a aussi adopté une résolution dans laquelle elle réaffirme son engagement à lutter contre toute forme de haine à l'égard des Juifs et d'antisémitisme et invite instamment le gouvernement à continuer de soutenir et de protéger la présence juive en Allemagne, à favoriser l'acquisition, à l'école, de connaissances sur la vie des Juifs en Israël et à constituer un groupe d'experts chargé de produire régulièrement un rapport sur l'antisémitisme en Allemagne.

⁴⁸ Voir plus haut *Violence raciste*.

⁴⁹ Par définition, les chiffres préliminaires ne sont que provisoires et non définitifs. Les autorités allemandes ont souligné que, du fait des variations dans les pratiques habituelles d'enregistrement dans les différents *Länder*, il est difficile de prévoir à quel point le chiffre final sera différent des chiffres préliminaires.

⁵⁰ Voir plus haut *Le racisme dans le discours public*.

⁵¹ Voir plus haut *Le racisme dans le discours public*.

154. L'ECRI salue la détermination des autorités à dénoncer et à combattre toutes les formes d'antisémitisme et à soutenir la culture juive en Allemagne. Elle souligne néanmoins la nécessité d'efforts constants pour que les discours se traduisent par des actes. Au vu de l'apparente augmentation actuelle du nombre de crimes antisémites en Allemagne, il faudra peut-être intensifier les efforts pour enrayer une telle évolution.
155. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de poursuivre et d'intensifier leurs efforts pour lutter contre toutes les manifestations d'antisémitisme en Allemagne. Elle insiste sur le rôle que peuvent jouer les différents leaders d'opinion dans la société, qu'il s'agisse de responsables politiques, de groupes religieux, des médias ou de membres de la société civile, en s'opposant de manière systématique aux manifestations d'antisémitisme.*

VII. Comportement des représentants des forces de l'ordre

156. Dans son troisième rapport, l'ECRI a formulé un certain nombre de recommandations à propos du comportement des représentants des forces de l'ordre, notamment en appelant à la création d'un organisme indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements par des policiers. Elle a également recommandé aux autorités allemandes de veiller à ce que la formation aux compétences interculturelles et la sensibilisation des représentants des forces de l'ordre à la question du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte soient assurées pour toutes les forces de police sur l'ensemble du territoire allemand. Enfin, elle a appelé les autorités à prendre des mesures permettant d'assurer une représentation adéquate des membres des groupes minoritaires au sein des forces de police.
157. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, plusieurs personnes noires sont décédées aux mains de policiers ou alors qu'elles étaient détenues par la police. L'ECRI note que de tels événements pourraient indiquer l'existence de violations particulièrement graves des droits fondamentaux et souligne que les enquêtes sur ces décès et, en particulier, des allégations éventuelles selon lesquelles une motivation raciste pourrait avoir joué un rôle constitue un élément essentiel des droits protégés aux articles 2 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.⁵² Elle souligne aussi que la capacité des autorités à réagir rapidement et avec efficacité en cas de soupçons de mauvais traitements de la part de représentants des forces de l'ordre est déterminante pour maintenir la confiance de l'ensemble de la société dans le système d'application de la loi.
158. L'ECRI a attiré l'attention, plus haut dans ce rapport, sur le fait que les personnes noires victimes de violences racistes sont considérées comme des « victimes de seconde classe » lorsqu'elles cherchent à obtenir l'aide de la police.⁵³ Elle note en outre que le nombre d'incidents de violence raciste recensés par les ONG est systématiquement plus élevé que celui dont fait état la police, fait qui pourrait indiquer que certaines victimes doutent de l'aptitude de cette dernière à traiter effectivement leur affaire.

⁵² Cf. en particulier *Nachova et autres c. Bulgarie*, Requêtes n° 43577/98 et 43579/98, Arrêt du 6 juillet 2005 (GC) et jurisprudence ultérieure.

⁵³ Voir plus haut *Groupes vulnérables/cibles, Communauté noire*.

159. L'ECRI est aussi préoccupée par la publication en 2005, dans un périodique diffusé auprès de 20.000 policiers, d'une lettre au rédacteur en chef qui, d'après le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, comprenait des remarques « de caractère discriminatoire, injurieux et diffamatoire » à l'égard des Roms, qui prennent « un poids particulier (...) lorsqu'elles sont exprimées par un policier qui a le devoir de servir et de protéger les individus ».⁵⁴ Le fait que l'association de policiers concernée n'ait pas jugé nécessaire de prendre ses distances à l'égard de cette lettre est préoccupant. L'ECRI s'inquiète de ce que cette situation pourrait être révélatrice de l'existence, parmi les policiers, de préjugés plus profonds ou plus répandus à l'égard de certains groupes, préjugés qui devraient être combattus de toute urgence. Dans ce contexte, l'ECRI se félicite de la reconnaissance, parmi les rangs les plus élevés de la police, du rôle important revêtu par les efforts de sensibilisation ainsi que par d'autres mesures visant à renforcer les compétences interculturelles des agents de police, quel que soit leur grade.
160. *L'ECRI souligne l'importance de la création d'un mécanisme d'investigation indépendant pouvant mener des enquêtes sur les allégations de comportements répréhensibles de policiers et, si nécessaire, faire en sorte que les suspects soient traduits en justice, et elle réitère son appel en faveur de la création d'un tel mécanisme en Allemagne.*
161. *L'ECRI recommande aux autorités allemandes de veiller à ce que la formation aux compétences interculturelles et la sensibilisation des représentants des forces de l'ordre à la question du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte soient assurées pour toutes les forces de police sur l'ensemble du territoire allemand. Elle recommande en outre aux autorités allemandes de prendre des mesures pour mettre en place un réseau d'intermédiaires spécialement formés pour assurer le contact entre le public et, en particulier, les personnes appartenant aux groupes minoritaires, d'une part, et la police, d'autre part, et pour chercher à favoriser une meilleure compréhension entre les deux groupes.*

VIII. Suivi de la situation en matière de racisme et de discrimination raciale

162. Dans son troisième rapport, l'ECRI a souligné que, à condition d'être réalisée en conformité avec les réglementations, les recommandations européennes et le droit européen en matière de protection des données et de respect de la vie privée et toujours sur la base du principe de la liberté de déclaration, la collecte de données ventilées par origine ethnique permettrait aux autorités allemandes de mieux évaluer la situation des divers groupes minoritaires qui vivent en Allemagne dans différents domaines de la vie tels que l'emploi, le logement et l'éducation.
163. Les autorités allemandes ont indiqué que des données ventilées par catégories telles que la religion, la nationalité, le sexe et l'âge sont collectées en Allemagne mais qu'il n'est pas recueilli de données sur la base de l'origine ethnique. Certains groupes minoritaires ne souhaitent pas que le dernier critère soit utilisé aux fins de la collecte d'informations ; d'autres, par contre, jugent important d'utiliser ce critère. Les autorités ont indiqué qu'il existe d'autres moyens, sans doute préférables, d'évaluer le nombre de personnes appartenant à des groupes spécifiques. Néanmoins, au vu des recommandations successives des organismes internationaux, elles ont commandité une étude afin de déterminer s'il est souhaitable, conforme à la législation et nécessaire de recueillir de telles données.

⁵⁴ CERD/C/72/D/38/2006.

164. *L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités allemandes d'améliorer leurs systèmes de contrôle en collectant des informations pertinentes ventilées par catégories telles que la religion, la langue, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique. Elle souligne que ces données doivent toujours être réunies dans le strict respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes à tel ou tel groupe particulier. Ces dispositions devraient aussi prendre en compte l'existence possible d'une discrimination double ou multiple.*

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de jouer un rôle plus proactif afin de faire mieux connaître le cadre juridique aujourd'hui en vigueur contre la discrimination raciale, notamment parmi les catégories de personnes qui sont particulièrement exposées à ce phénomène. A cette fin, l'ECRI recommande aux autorités de lancer une campagne de sensibilisation et d'information conçue spécifiquement pour assurer que les victimes potentielles de la discrimination raciale aient connaissance de l'existence et du champ d'application de la Loi sur l'égalité de traitement (AGG) et des moyens de faire valoir leurs droits devant les tribunaux.
- Etant donné qu'aucune décision n'est prévue dans l'immédiat pour modifier le système actuel d'enseignement secondaire à plusieurs filières en Allemagne, l'ECRI recommande aux autorités allemandes de prendre d'urgence des mesures pour dispenser une formation ciblée aux enseignants, afin d'assurer que l'ensemble de ceux-ci ont les capacités d'évaluer de façon objective les aptitudes des élèves se préparant à entrer dans le secondaire, de façon à éviter qu'aucun élève ne soit orienté vers un établissement scolaire d'un niveau académique inférieur à ce qui est strictement nécessaire.
- L'ECRI recommande vivement aux autorités allemandes de lancer, dans le cadre de leurs efforts déjà en cours visant à créer un monde du travail sans racisme, une campagne de sensibilisation visant en particulier à modifier l'attitude des employeurs à l'égard des personnes d'origine immigrée. Cette campagne devrait être axée non seulement sur les obligations et les responsabilités des employeurs au titre de la Loi sur l'égalité de traitement (AGG) mais aussi sur les aspects positifs de la diversité sur le lieu de travail. Elle pourrait s'inscrire dans le cadre d'une série régulière de campagnes autour de ces thèmes.

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

Bibliographie

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

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

1. Troisième rapport sur l'Allemagne, 8 juin 2004, CRI(2004)23
2. Second rapport sur l'Allemagne, 3 juillet 2001, CRI(2001)36
3. Rapport sur l'Allemagne, mars 1998, CRI(98)22
4. Recommandation de politique générale n°1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n°2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n°4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n°5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n°6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n°7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n°8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, mars 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n°9 : La lutte contre l'antisémitisme, juin 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n°10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, décembre 2006, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n°11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n°12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, décembre 2008, CRI(2009)5

Autres sources

16. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Gemeinschaftsinitiative Equal, Xenos – Leben und Arbeiten in Vielfalt), Encouraging tolerance and intercultural competence through employment programmes, May 2006
17. Bundesministerium des Innern, Muslime in Deutschland, May 2008
18. Bundesministerium des Innern, Verfassungsschutzbericht 2007, May 2008
19. Bundesministerium des Innern, Polizeiliche Kriminalstatistik 2007, May 2008
20. Bundesministerium des Innern (Federal Ministry of the Interior), Migration and Integration – Residence law and policy on migration and integration in Germany, April 2008

21. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Wege zur Einbürgerung – Wie werde ich Deutsche – wie werde ich Deutscher?, May 2008
22. Die Bundesregierung, Der Nationale Integrationsplan – Neue Wege – Neue Chancen, July 2007
23. Federal Office for Migration and Refugees, Evidence of basic knowledge of the German language in the event of subsequent immigration of spouses from abroad, 24 August 2007
24. Lettre adressée par la Présidente des Délégués des Ministres au Président de l'Assemblée parlementaire en réponse à la Question écrite n° 482 de M. Mercan: "Allemagne: procédures d'obtention de la citoyenneté spécifiques pour les musulmans", 6 novembre 2007, DD(2007)589
25. Commissaire aux droits de l'homme, Rapport du Commissaire aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg, sur sa visite en Allemagne, du 9 au 11 et du 15 au 20 octobre 2006, CommDH(2007)14
26. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur l'Allemagne, adopté le 1er mars 2006, ACFC/OP/II(2006)001
27. Conseil des droits de l'homme, Application de la Résolution 60/251 de l'Assemblée générale du 15 mars 2006 intitulée "Conseil des droits de l'homme", Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, M. Vernor Muñoz, Additif, Mission en Allemagne, 13-21 février 2006, A/HRC/4/29/Add.3
28. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Dix-huitièmes rapports périodiques des Etats parties qui devaient être présentés en 2006, CERD/C/DEU/18
29. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale – Allemagne, 22 septembre 2008, CERD/C/DEU/CO/18
30. OCDE, Perspectives d'emploi de l'OCDE, édition 2008
31. OCDE, PISA 2006: Les compétences en sciences pour le monde de demain, 2007
32. OCDE, Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003, 2006
33. Eurobarometer, La discrimination dans l'Union européenne : Perceptions, expériences et attitudes, juillet 2008
34. Eurobarometer, La discrimination dans l'Union européenne, janvier 2007
35. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Policing Racist Crime and Violence – A Comparative Analysis, September 2005
36. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Migrants' experiences of discrimination in Germany, October 2004
37. European Forum for Migration Studies, Ethnic Discrimination and Xenophobia in Germany, Annual Report 2006, Bamberg, December 2007
38. European Network of Legal Experts in the Nondiscrimination Field, Report on Measures to Combat Discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country Report/Update 2006, State of affairs up to 8 January 2007
39. Forum Menschenrechte, Eliminating Racial Discrimination in Germany, Parallel report addressed to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination of the United Nations, complementing the 16th-18th state report of the Federal Republic of Germany according to Article 9 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, January 2008
40. Human Rights First, "Antisemitic Violence", 2008 Hate Crime Survey

41. International Crisis Group, Islam and Identity in Germany, Europe Report No. 181, 14 March 2007
42. Open Society Institute, Muslims in the EU – Cities Report: Germany, Preliminary Research Report and Literature Survey, 2007
43. Ramboll Management, The National Program XENOS – Implementation and Effects: Summary of the Evaluation, March 2007
44. US Department of State, Germany – International Religious Freedom Report 2008, 19 September 2008