ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2001) 36

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR L'ALLEMAGNE

adopté le 15 décembre 2000

Strasbourg, le 3 juillet 2001

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.ecri.coe.int

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse 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.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur l'Allemagne datait du 7 février 1997 (publié en mars 1998). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact en Allemagne a eu lieu les 23-26 octobre 2000. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales allemandes pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national allemand, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 15 décembre 2000 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Ces dernières années, l'Allemagne a pris un certain nombre de mesures pertinentes pour la lutte contre le racisme et la discrimination, notamment la ratification de plusieurs instruments juridiques internationaux importants, des modifications à la législation relative à la citoyenneté pour en faciliter l'acquisition par les résidents de longue durée et les enfants nés en Allemagne et des dispositions en vue d'améliorer l'application de la législation pénale visant les délits racistes et antisémites.

Toutefois, l'Allemagne est une société dans laquelle des cas graves de violence à motivation raciste se produisent. Cela signifie qu'il faut encore reconnaître et faire face de manière appropriée aux questions concernant le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance. Le cadre juridique et les politiques existants ne se sont pas révélés suffisants pour traiter ou résoudre ces problèmes. Il y a lieu de citer parmi les sujets de préoccupations graves la situation des personnes considérées comme «étrangères» et les attitudes à leur égard, les mesures d'intégration insuffisantes et le manque de reconnaissance de la possibilité que l'identité allemande puisse aussi être associée avec d'autres formes d'identité que celle correspondant à la définition traditionnelle.

Dans le rapport qui suit, l'ECRI recommande aux autorités allemandes de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations portent, entre autres, sur la nécessité de faire en sorte que le cadre juridique destiné à combattre ces phénomènes soit adéquat et efficace; la nécessité d'identifier les obstacles et les problèmes de discrimination dans des domaines clés de la vie tels que le logement, l'éducation et l'emploi; la nécessité de reconnaître l'Allemagne en tant que pays d'immigration ainsi que la contribution positive apportée par des individus d'origine étrangère; la nécessité d'admettre la possibilité que différentes formes d'identité existent parallèlement à l'identité allemande; la nécessité de reconnaître le lien entre les violences racistes, xénophobes et antisémites et des problèmes plus généraux de racisme, d'antisémitisme et d'intolérance et d'entreprendre une action multiforme pour résoudre ce problème sérieux.

SECTION I: VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. L'Allemagne a ratifié la plupart des instruments juridiques internationaux pertinents pour la lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI se félicite qu'elle ait ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ainsi que le suggérait l'ECRI dans son premier rapport. L'ECRI se félicite également que l'Allemagne ait signé le Protocole n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et espère que la ratification suivra aussi rapidement que possible. En outre, l'ECRI a appris avec satisfaction que le gouvernement allemand préparait la signature et la ratification de la Convention européenne sur la nationalité, et l'encourage à finaliser rapidement ce processus. D'autre part, l'ECRI invite instamment les autorités allemandes à ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et à signer et ratifier la Charte sociale européenne révisée et la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

2. L'ECRI réitère la recommandation formulée dans son premier rapport, d'après laquelle l'Allemagne devrait faire une déclaration au titre de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, reconnaissant la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour l'examen des plaintes individuelles. Il y a lieu de penser que cet outil serait utile à la lutte contre le racisme et l'intolérance en Allemagne.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

3. La Constitution allemande établit le principe fondamental de l'égalité devant la loi et stipule que nul ne peut être désavantagé ou favorisé sur la base du sexe, de la parenté, de la race, de la langue, de la patrie ou de l'origine, de la confession ou d'opinions religieuses ou politiques (article 3). Elle prévoit également l'interdiction d'associations dont les buts entrent en conflit avec les lois pénales ou qui sont dirigées contre l'ordre constitutionnel ou le concept de compréhension internationale (article 9.2). De plus, les partis politiques qui, en raison de leur finalité ou du comportement de leurs adhérents, cherchent à atteindre ou abolir l'ordre fondamental libre et démocratique, sont déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle fédérale (article 21.2). Dans l'histoire d'après guerre de l'Allemagne, deux partis ont été déclarés inconstitutionnels en vertu de cet article; toutefois, eu égard aux violences et harcèlements racistes récentes, les autorités allemandes ont demandé à la Cour constitutionnelle de déclarer anticonstitutionnel le Parti national démocratique d'Allemagne (NPD), en alléguant que ses actions et politiques sont racistes et antidémocratiques[1].

---

1. *Voir Problèmes particulièrement préoccupants, Violences et harcèlement racistes et antisémites.*

4. Les constitutions des Länder contiennent également diverses garanties dans les domaines intéressant l'ECRI. Certaines énoncent des garanties d'égalité et de non-discrimination qui reprennent ou complètent l'article 3 de la Constitution fédérale. En tout état de cause, les Länder ne peuvent déroger aux garanties stipulées au niveau fédéral.

- *Loi sur la citoyenneté*

5. Environ 9 % de la population vivant en Allemagne (pour la plupart des travailleurs immigrés, mais aussi des réfugiés politiques) n'en sont pas ressortissants, en dépit du fait que beaucoup ont passé la totalité ou la quasi-totalité de leur vie dans le pays et qu'ils y resteront, selon toute probabilité. Comme l'ECRI l'a relevé dans son premier rapport, les autorités allemandes ont amendé en 1991 et 1993 la loi sur la nationalité, donnant à certaines catégories d'immigrés non allemands la possibilité d'être naturalisées sur requête. Toutefois, ces changements n'ont abouti qu'à une légère augmentation du nombre de demandes de naturalisation. Le nouveau gouvernement de coalition, arrivé au pouvoir à l'automne 1998, s'était engagé à réformer à nouveau la loi de 1913 sur la citoyenneté, et a donc adopté en juillet 1999 une loi portant amendement à ce texte, qui est entrée en vigueur au 1er janvier 2000.

6. L'ECRI considère cette loi comme une évolution positive tendant à simplifier l'acquisition de la nationalité par les résidents de longue durée, comme elle le recommandait dans son premier rapport. A cet égard, l'ECRI note avec intérêt que la période de résidence requise pour qu'un ressortissant étranger adulte ait droit à la naturalisation a été réduite de quinze à huit ans. En outre, ce droit à la naturalisation peut être étendu au conjoint et aux mineurs même s'ils ne vivent pas en Allemagne depuis huit ans. L'ECRI observe également avec intérêt que la nouvelle loi accorde la nationalité allemande de droit aux enfants nés dans le pays, «si l'un des parents réside habituellement en Allemagne depuis huit ans et a un permis de séjour depuis trois ans, ou bénéficie d'une autorisation de résidence illimitée».

7. L'ECRI demande aux autorités allemandes de revoir leur position eu égard à l'acquisition de la double nationalité. Les non-ressortissants désireux d'acquérir la nationalité allemande, à quelques exceptions près, restent tenus de renoncer à leur nationalité antérieure. Les enfants qui ont maintenant droit à la nationalité allemande à la naissance et auront ainsi acquis deux nationalités devront opter pour l'une d'entre elles avant l'âge de 23 ans. L'ECRI souligne à nouveau qu'il existe dans les Etats européens une tendance générale à considérer de manière plus souple la question de la double nationalité, et que cette approche est en harmonie avec la Convention européenne sur la nationalité. En outre, l'ECRI est d'avis que les fonctionnaires publics devraient faire des efforts pour dédramatiser la question au sein de l'opinion, car les inquiétudes semblent correspondre davantage à des constructions psychologiques qu'à la situation réelle. Par exemple, il y aurait lieu de communiquer des informations sur le nombre d'individus déjà titulaires de nationalités multiples parce qu'ils avaient des parents de deux nationalités ou ont acquis automatiquement la nationalité allemande par filiation. Le mythe qui

prévaut, d'après lequel ce statut présenterait des avantages considérables, demanderait également à être mis à l'épreuve des faits.

8. La loi allemande sur la nationalité spécifie un certain nombre de conditions que doivent remplir tous les individus demandant la naturalisation. Celles-ci comprennent une connaissance suffisante de la langue allemande, l'engagement de respecter la Loi Fondamentale, un casier judiciaire vierge et la capacité de subvenir à ses besoins (le fait de recevoir une aide sociale n'empêche pas la naturalisation tant que la situation ne relève pas du contrôle du demandeur). L'ECRI estime que ces critères, bien que non-discriminatoires par eux-même, peuvent se prêter à une application arbitraire et discriminatoire. Les autorités allemandes sont encouragées à examiner ces problèmes potentiels.

9. L'ECRI note que le débat sur la réforme de la citoyenneté est en cours et espère qu'il mènera à d'autres développements positifs quant à la possibilité d'acquérir la nationalité pour les individus nés en Allemagne et les résidents de longue durée. L'ECRI attire également ici l'attention sur la relation entre la législation relative à la citoyenneté et les attitudes à l'égard des individus d'origine étrangère, traitée en détail dans la section II du présent rapport[2].

C. Dispositions en matière de droit pénal

10. Le Code pénal allemand contient des dispositions visant à combattre le racisme et l'intolérance. Il complète les dispositions constitutionnelles qui interdisent certains partis et associations en pénalisant la poursuite de leurs activités (articles 84 et 85). La diffusion de la propagande et l'utilisation des symboles d'organisations inconstitutionnelles sont également interdites (article 86). Le Code pénal contient, en outre, des clauses très détaillées concernant le discours de haine et l'approbation, le déni ou la minimisation du génocide commis sous le régime national socialiste (article 130). De tels crimes commis *via* Internet peuvent également faire l'objet de poursuites. En cas de meurtre, la Cour suprême fédérale considère le racisme comme une circonstance aggravante (article 211). Le Code pénal sanctionne également le crime de génocide (article 220.*a*).

11. Dans son premier rapport, l'ECRI relevait que les autorités allemandes avaient adopté des mesures plus fermes pour combattre la violence raciale à la suite des incendies criminels de Mölln et Solingen. Ces mesures ont consisté notamment à améliorer les méthodes employées par la police pour contrôler et combattre la violence des extrémistes de droite, à renforcer la surveillance par la police des groupes d'extrême droite, à interdire plusieurs organisations néonazies et à faciliter les investigations du procureur fédéral concernant les agressions commises contre des membres de groupes minoritaires. Malgré ces efforts, les crimes à motivation raciste et antisémite restent un problème sérieux en Allemagne. Les autorités allemandes envisagent une action complémentaire afin de combattre plus efficacement ce problème. Le présent

---

2. *Voir Problèmes particulièrement préoccupants, Le défi de l'intégration, violences et harcèlement racistes et antisémites.*

rapport examine cette question dans sa section II[3]. Compte tenu de l'importance que revêt la mise en œuvre effective de la législation, l'ECRI souligne qu'une formation appropriée devrait être dispensée aux agents de la force publique, procureurs, juges et avocats afin d'obtenir des résultats positifs dans l'application des dispositions juridiques qui visent à combattre les crimes racistes et antisémites.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

12. Comme l'indiquait l'ECRI dans son premier rapport, le principe de non-discrimination est énoncé dans différentes lois et réglementations relatives à des aspects spécifiques du droit civil et administratif. Toutefois, une loi spécifique contre la discrimination raciale fait défaut au niveau fédéral dans des domaines clés de la vie publique, comme le logement, l'éducation, la santé, l'emploi et la fourniture de biens et de services. L'ECRI prend acte du fait que la garantie constitutionnelle d'égalité couvre ces domaines; elle estime néanmoins que cette garantie serait renforcée par une législation complémentaire dans des domaines particuliers. L'ECRI considère qu'une telle législation apporterait non seulement un moyen de recours aux particuliers victimes de discrimination, mais pourrait aussi remplir une importante fonction d'éducation et de sensibilisation et révéler les problèmes de discrimination.

13. Dans certains pays, l'introduction d'une législation unique couvrant la discrimination dans plusieurs domaines et assortie de moyens d'exécution effectifs, s'est révélée un instrument précieux. L'ECRI note que le ministère de la Justice étudie la question dans le cadre de la directive récente du Conseil européen sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement des individus, sans considération de l'origine raciale ou ethnique. L'ECRI espère que ce processus aura une issue rapide et positive et, comme il en sera discuté ci-dessous[4], souligne le rôle fondamental que pourrait jouer un organe indépendant chargé de combattre le racisme et l'intolérance en supervisant l'application de cette législation.

E. Instances spécialisées et autres institutions

14. Le Commissaire du gouvernement fédéral pour les questions relatives aux étrangers a pour tâche de traiter les problèmes liés aux étrangers. Il lui incombe notamment: de prendre part aux initiatives législatives fédérales pertinentes; de demander des informations sur les cas éventuels de discrimination par des institutions publiques; de promouvoir l'intégration des étrangers qui résident de manière permanente en Allemagne; de recueillir les préoccupations des étrangers vivant dans le pays, de les conseiller et d'agir afin de combattre la xénophobie et de développer la compréhension entre les différents groupes. La majorité des Länder et de nombreuses municipalités ont également nommé des commissaires ou conseils responsables des questions relatives aux étrangers, dont les tâches et compétences varient. Des rencontres ont également lieu entre ces différents représentants afin d'échanger des

---

3. *Voir Problèmes particulièrement préoccupants, Violences et harcèlement racistes et antisémites.*

4. *Voir Instances spécialisées et autres institutions.*

informations et des expériences. L'ECRI est convaincue que ces commissaires et conseils exercent une fonction importante dans la lutte contre le racisme et l'intolérance et encourage les autorités allemandes à accorder l'attention voulue à leurs avis et recommandations dans le domaine qui les concerne, tout en évaluant l'efficacité de leur action. Elle encourage, d'autre part, les autorités à traiter les difficultés soulevées par le fonctionnement de ces organes et à leur attribuer des ressources adéquates.

15. L'ECRI déplore qu'il n'y ait toujours pas, à l'heure actuelle, en Allemagne, à l'échelon national, de commission ou de médiateur pouvant connaître les requêtes individuelles et aider les victimes à faire valoir leurs griefs. Comme indiqué dans sa recommandation de politique générale n° 2, l'ECRI attache une grande importance à l'établissement et au fonctionnement d'organes spécialisés indépendants, au niveau national, pour combattre le racisme et l'intolérance. Elle encourage les autorités allemandes à s'inspirer de cette recommandation politique pour créer un tel organe, conformément aux principes et lignes directrices généraux qui y sont définis. L'ECRI estime que la création d'une telle institution devrait également être examinée dans le contexte de l'adoption éventuelle d'une législation anti-discrimination, eu égard au rôle central qu'elle pourrait jouer quant à la supervision de l'application d'une telle législation.

F. Accueil et statut des non-ressortissants

- *Situation des non-ressortissants*

16. L'Allemagne est un pays dans lequel se trouve un grand nombre de non-ressortissants, pour la plupart d'anciens travailleurs invités et leurs descendants, qui constituent un groupe minoritaire important[5]. Dans son premier rapport, l'ECRI a suggéré que le gouvernement allemand envisage d'améliorer la situation des non-ressortissants en facilitant davantage des visites plus fréquentes des membres de la famille vivant à l'étranger et en considérant la possibilité de porter de 16 à 18 ans la limite d'âge pour les enfants qui entrent dans le champ du regroupement familial. Les autorités allemandes ont facilité les visites d'étrangers âgés, qui ont été employés en Allemagne à un moment donné, mais il n'y a par contre pas eu d'autres changements dans le sens indiqué par l'ECRI. En outre, les conditions d'obtention d'un visa, et notamment la délivrance de visas aux étrangers qui veulent séjourner en Allemagne poseraient un problème sérieux dans certaines missions diplomatiques allemandes à l'étranger. A cet égard, l'ECRI relève qu'un décret délivré aux ambassades en mars 2000 contient des règles et des instructions quant à la délivrance de visas et insiste en particulier sur une procédure plus rapide et transparente prenant en compte les intérêts légitimes des personnes demandant un visa. En ce qui concerne le regroupement des conjoints, ce droit dépend de l'importance du titre de séjour de l'intéressé en Allemagne. Ainsi, les personnes qui se sont vues reconnaître l'asile ou celles ayant un droit de séjour permanent en Allemagne en bénéficient, alors que la décision est prise sur une base individuelle dans les autres cas. Les demandes

---

5. *Pour un examen plus approfondi de la question, voir «Problèmes particulièrement préoccupants», «Le défi de l'intégration».*

de regroupement familial sont examinées au niveau des Länder par les services responsables des étrangers qui non seulement contrôlent le titre de séjour des demandeurs mais aussi si les demandeurs en Allemagne gagnent correctement leur vie et possèdent un logement suffisamment grand. L'ECRI souligne les avantages affectifs et psychologiques qu'apporte la présence de membres de la famille et l'importance de cet élément pour la réussite de l'intégration.

17. L'ECRI réitère le point de vue exprimé dans son premier rapport, d'après lequel l'intégration et la participation à la société des non-ressortissants qui sont des résidents de longue durée pourraient être améliorées si on leur conférait certains droits politiques tel que le droit de vote dans les élections locales. Cette pratique a été adoptée dans d'autres Etats européens pour les ressortissants de pays tiers. Accorder le droit de vote dans les élections locales aux non-ressortissants qui résident depuis longtemps sur le territoire encouragerait aussi les partis politiques allemands à tenir pleinement compte des intérêts des non-ressortissants.

18. Conformément au droit allemand, les jeunes qui ne sont pas ressortissants allemands peuvent être expulsés d'Allemagne s'ils ont commis un crime considéré comme une atteinte à la sécurité publique ou comme une menace à cette dernière. Un crime ne relève de cette catégorie que si il est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au moins. Il a été signalé que des jeunes nés en Allemagne ou y ayant passé presque toute leur vie relèvent du champ de cette loi. Les jeunes en-dessous de 21 ans bénéficient néanmoins d'un degré de protection plus grand face à l'expulsion. L'ECRI rappelle à cet égard les normes internationales concernant le respect de la vie privée et familiale.

- *La situation des réfugiés et demandeurs d'asile*

19. L'ECRI se déclare préoccupée par les informations signalant l'expulsion de personnes qui risquent de subir des atteintes aux droits de l'homme dans leur pays d'origine, et sont contraires au principe du non-refoulement et à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'ECRI attire notamment l'attention sur les cas de Roms et d'autres minorités du Kosovo dont il lui a été indiqué qu'ils étaient expulsés de force malgré les assurances des autorités fédérales d'après lesquelles les membres de minorités ne seraient pas renvoyés chez eux contre leur gré. L'ECRI note à cet égard qu'un service spécial a été mis en place à l'Agence fédérale pour la reconnaissance des étrangers réfugiés, afin d'assister les autorités compétentes dans la clarification de certains cas.

20. Selon les procédures d'asile allemandes, des procédures spéciales sont applicables dans les aéroports aux demandeurs d'asile venant de pays qui figurent sur la liste des pays d'origine sûrs et à ceux qui ne sont pas en mesure de prouver leur identité par un passeport valide ou un document équivalent. Cette procédure est mise en œuvre préalablement aux modalités ordinaires de l'asile, en dehors des locaux de l'aéroport. Il a été signalé que les courts délais de cette procédure augmentaient la possibilité qu'un individu exposé à subir des atteintes aux droits de l'homme dans son pays d'origine y soit renvoyé. L'ECRI souligne l'importance de veiller à ce que tous les demandeurs disposent

de suffisamment de temps pour préparer leur dossier efficacement et qu'ils aient pleinement accès à un conseil juridique. Elle fait valoir en outre que les demandeurs d'asile ne doivent pas être traités comme des criminels , et que toutes les mesures les concernant doivent s'inspirer de cette approche.

21. L'ECRI attire également l'attention sur la pratique de certains aéroports allemands, dite de «contrôle préalable sur le terrain», en vertu de laquelle les autorités vérifient les passeports et visas des passagers arrivant de certains pays à la sortie de l'avion, avant le contrôle ordinaire à l'intérieur des bâtiments. Les autorités allemandes expliquent que ces vérifications ont lieu dans le cas d'avions qui stationnent loin des bâtiments de l'aéroport, afin de connaître avec certitude le vol dont il s'agit et le lieu d'où viennent les passagers. L'ECRI s'inquiète de ce que cette procédure ne soit pas suffisamment transparente et permette la prise de décisions arbitraires.

22. Des préoccupations ont également été exprimées quant aux délais de traitement des demandes d'asile dans le cadre de la procédure pertinente, et quant aux conditions de vie difficiles des demandeurs d'asile pendant que leur demande est en suspens. Une disposition adoptée en mai 1997 interdit aux demandeurs d'asile qui sont entrés dans le pays après le 15 mai 1997 de pénétrer le marché du travail. Cette réglementation a été annulée en décembre 2000 et remplacée par un amendement à la réglementation relative au permis de travail et prévoyant que les demandeurs d'asile séjournant régulièrement en Allemagne depuis un an ou ceux dont le séjour a été toléré depuis un an, peuvent se voir accorder l'accès au marché du travail si il n'y a pas de travailleur qualifié d'Allemagne ou de l'étranger pour l'emploi en question. Les demandeurs d'asile ont beaucoup de mal à trouver du travail en raison de la législation aux termes de laquelle les emplois doivent d'abord être offerts aux Allemands, aux ressortissants de l'Union européenne ou aux titulaires de permis de séjour permanent, avant de pouvoir être proposés à ceux qui ont un titre de résidence moins assuré, tels les demandeurs d'asile. Les prestations sociales auxquelles les demandeurs d'asile peuvent prétendre ont également été réduites. L'ECRI considère que les autorités fédérales devraient examiner cette situation dans les différentes parties du pays et faire en sorte que les demandeurs d'asile puissent vivre dans des conditions décentes en attendant l'examen de leur demande d'asile. Dans ce contexte, l'ECRI fait valoir que la situation précaire de ces personnes peut renforcer les préjugés, les stéréotypes et l'hostilité dont ils font l'objet.

- *Climat général relatif aux non-ressortissants*

23. L'ECRI s'inquiète du climat négatif qui prévaut dans certains secteurs de la société allemande à l'égard des individus d'origine étrangère. Cet aspect est traité plus particulièrement dans la section II du présent rapport[6]. Toutefois, l'ECRI fait état ici de son inquiétude face à l'impact de cette situation sur les politiques d'immigration et d'asile, et en retour aux effets de ces politiques sur les perceptions et les comportements touchant les Allemands d'origine étrangère.

---

6. *Voir Problèmes particulièrement préoccupants, Violences et vexations racistes et antisémites.*

G. Accès aux services publics

- *Accès au logement*

24. Des cas de discrimination sont signalés sur le marché du logement à l'égard des étrangers et membres de groupes minoritaires. L'ECRI rappelle sa recommandation de politique générale n° 1, dans laquelle elle invite les gouvernements à entreprendre des recherches sur les pratiques et obstacles discriminatoires ou les mécanismes d'exclusion dans le secteur du logement public et privé. A cet égard, il est important d'établir un système de suivi qui permette d'identifier les problèmes de discrimination, et d'élaborer des mesures afin de s'y attaquer. L'ECRI est également d'avis, ainsi qu'elle l'a indiqué précédemment[7], qu'il y aurait avantage à mettre en place et à appliquer effectivement une législation civile et administrative s'attaquant à la discrimination sur le marché du logement.

- *Accès à l'éducation*

25. L'ECRI note que les enfants de migrants et d'immigrés sont surreprésentés dans le premier cycle de l'enseignement secondaire et les établissements spéciaux de rattrapage, et sous-représentés de manière correspondante dans les établissements secondaires intermédiaires et du deuxième cycle. Le taux d'abandon scolaire est également plus élevé que la moyenne dans ces groupes. L'ECRI suggère d'entreprendre des recherches complémentaires sur ces questions et de les traiter. En particulier, les autorités sont encouragées à examiner le rôle de la discrimination dans les processus de sélection ainsi que durant l'année scolaire. Une discrimination indirecte ou cachée peut intervenir à tous les stades du processus de sélection, et des efforts particuliers peuvent donc se révéler nécessaires pour identifier les obstacles discriminatoires. Les stéréotypes et préjugés des enseignants risquent également d'avoir un impact négatif sur la performance des enfants issus de minorités. En outre, l'ECRI estime que d'autres mesures devraient être prises pour aider les enfants de langue maternelle autre que l'allemand à participer pleinement et avec succès au système scolaire. A cet égard, l'ECRI note que certains établissements, au niveau des Länder et des municipalités, ont pris des initiatives intéressantes telles que des cours préparatoires, une éducation dans la langue maternelle et un enseignement de l'allemand en tant que deuxième langue. De l'avis de l'ECRI, il serait bénéfique de développer les programmes qui ont eu du succès et de les intégrer dans les activités principales des écoles, sur l'ensemble du territoire. De plus, les autorités allemandes pourraient envisager différents types de mesures positives afin de promouvoir la participation des enfants migrants et issus de l'immigration à tous les niveaux du système scolaire, telles que des programmes spéciaux d'information pour les parents.

---

7. *Voir Dispositions en matière de droit civil et administratif.*

26. En ce qui concerne la formation professionnelle, la participation des étrangers au système double de formation professionnelle a diminué au cours des cinq dernières années. En outre, parmi les élèves de cet enseignement qui n'obtiennent pas leur certificat professionnel final, les non-ressortissants sont notablement plus nombreux que les citoyens allemands. Les autorités allemandes se sont déclarées préoccupées par ces problèmes. L'ECRI encourage leurs efforts pour y remédier et rappelle, dans ce contexte, les recommandations faites dans le paragraphe précédent quant à la recherche de solutions aux problèmes de discrimination et à l'organisation d'une formation linguistique spéciale.

H. Emploi

27. L'ECRI s'inquiète de constater que les taux de chômage sont proportionnellement très élevés parmi les personnes d'origine étrangère, dont il est signalé qu'elles rencontrent des difficultés particulières pour accéder au marché du travail. L'ECRI note que les autorités allemandes ont pris diverses mesures pour aider ces personnes à trouver un emploi, dont un programme de formation linguistique. Toutefois, elle leur demande instamment de poursuivre leurs efforts pour mieux connaître les obstacles à l'emploi, en vue de prendre des dispositions efficaces pour y remédier. De l'avis de l'ECRI, la discrimination directe et indirecte joue souvent un rôle important dans l'explication de ce phénomène. Par exemple, des éléments tels que des descriptions de postes discriminatoires ou les préjugés et stéréotypes des employeurs sur les individus d'une origine ethnique différente peuvent avoir un impact négatif sur les possibilités d'emploi de ces derniers. Dans le cas d'immigrés récemment arrivés, l'ECRI a été informée que les dispositions de reconnaissance de la formation et de l'expérience professionnelle étaient plutôt complexes, empêchant certaines personnes de trouver un emploi dans leur domaine de compétences.

28. L'ECRI a également été informée de pratiques discriminatoires quant aux taux de rémunération des travailleurs immigrés dans certains secteurs, en particulier dans l'industrie du bâtiment. Ces travailleurs peuvent se trouver dans une situation vulnérable quand ils font valoir leurs droits, malgré l'existence de salaires de base et d'un mécanisme de contrôle étatique. Bien que des recours existent par l'intermédiaire des comités d'entreprise, par exemple, d'autres mesures paraissent nécessaires. Il pourrait être utile de promouvoir le dialogue entre les divers acteurs sociaux, politiques et économiques intéressés, afin de stimuler l'adoption de nouvelles initiatives et stratégies en matière de lutte contre la discrimination dans l'emploi.

29. Même si des mesures juridiques ne sont pas suffisantes en elles-mêmes pour éliminer la discrimination dans l'emploi, l'ECRI considère que de telles dispositions, dûment appliquées, jouent un rôle primordial et espère, par conséquent, une évolution dans le sens d'une législation générale contre la discrimination couvrant toutes les phases du processus d'emploi. L'ECRI souligne, dans ce contexte, que l'allègement de la charge de la preuve pour le salarié est un instrument important pour donner toute leur efficacité aux textes antidiscriminatoires dans ce domaine, et elle appelle instamment les autorités à

envisager cette possibilité dans le cadre de la nouvelle législation qui doit être introduite.

I. Groupes vulnérables

Cette section traite de certains groupes minoritaires qui peuvent être particulièrement exposés au racisme, à la discrimination et à l'intolérance dans ce pays. Elle n'a pas pour but de brosser un tableau exhaustif de la situation de tous les groupes minoritaires du pays en question, et son contenu n'implique aucunement que les groupes non mentionnés ci-dessous ne sont pas confrontés à des problèmes de racisme et de discrimination.
Il y a lieu également d'attirer l'attention sur la section II du présent rapport, qui examine la situation des travailleurs immigrés.

- *Communauté rom/sinti*

30. Les membres des communautés roms et sintis rencontrent de sérieux désavantages sociaux et sont confrontés aux préjugés et à la discrimination dans des domaines comme l'emploi, le logement et l'éducation. L'ECRI a été informée que certains médias stigmatisent constamment les préjugés à l'égard des Roms et Sintis, particulièrement en indiquant que les auteurs présumés de crimes appartiennent à ces communautés, sans que cette mention soit nécessaire à la compréhension de l'incident visé. En outre, des agressions et vexations racistes contre les Roms et Sintis, examinées en détail dans la section II du présent rapport, ont aussi été signalées. Le fait que les Roms et les Sintis aient été officiellement reconnus comme minorité nationale, en réponse à des demandes de leurs organisations, est un pas positif important vers l'amélioration de la situation. L'ECRI estime néanmoins que des efforts supplémentaires sont nécessaires à cet égard et attire l'attention des autorités allemandes sur sa recommandation de politique générale n° 3 relative à la lutte contre le racisme et l'intolérance à l'égard des Roms/Tsiganes. L'ECRI souligne en outre le rôle important que jouent divers leaders d'opinion, y compris au sein du monde politique et des médias, en dénonçant systématiquement les opinions racistes visant cette communauté et en s'efforçant de les remplacer par des informations plus impartiales reflétant les apports des Roms et des Sintis à la société allemande.

- *La communauté juive*

31. En Allemagne, l'antisémitisme reste une question délicate, que la population majoritaire hésite à aborder dans la sphère publique. L'ECRI est préoccupée par la montée de l'antisémitisme et la multiplication des attaques violentes portées ces dernières années contre la communauté juive. De nombreux cas de profanation de sépultures juives ont été signalés et plusieurs attentats à la bombe visant apparemment des personnes juives ont récemment été perpétrés. Le problème de la violence antisémite est traité de façon plus approfondie dans la Section II du présent rapport[8]. L'ECRI souligne le rôle que

[8] *Voir Problèmes particulièrement préoccupants, Agressions à caractère raciste ou antisémite.*

les différents leaders d'opinion ont à jouer dans la société, qu'il s'agisse de responsables politiques, de groupes religieux, des médias ou de membres de la société civile, en dénonçant systématiquement toute manifestation d'antisémitisme et en prenant des mesures pour s'assurer que leurs propres instances adoptent face à ce phénomène une position cohérente et dénuée d'ambiguïté. Ils devraient notamment éviter de travestir la vérité et de chercher à exploiter des sujets qui risquent de susciter l'expression publique d'opinions antisémites, tels que la question de l'immigration juive récente en Allemagne ou celle de l'indemnisation des personnes soumises au travail forcé sous le régime nazi. Il conviendrait plutôt d'insister sur la responsabilité de l'Allemagne à l'égard de la réinstallation de sa communauté juive et sur l'intérêt que ce processus présente pour le pays. Par ailleurs, des informations précises devraient être diffusées sur la question du travail forcé et de l'indemnisation.

J. Suivi de la situation dans le pays

32. Il est difficile d'obtenir des données fiables sur la situation des groupes minoritaires vivant en Allemagne. Selon l'ECRI, la collecte de données fiables et comparables, ventilées par origine ethnique, pourrait aider à mieux apprécier et évaluer la situation et les expériences des divers groupes minoritaires vivant en Allemagne dans différents domaines tels que l'emploi, le logement, l'éducation, etc. Cette action devrait être menée dans le respect des lois, règlements et recommandations européens relatifs à la protection des données et de la vie privée, et conformément au principe de la liberté de déclaration. L'ECRI estime en outre que des efforts supplémentaires pourraient être déployés pour apprécier l'efficacité des différentes mesures déjà prises en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance et établir la situation réelle concernant la discrimination et le racisme. L'ECRI souligne la « bonne pratique » existante en matière d'organisation d'enquêtes parmi les populations minoritaires afin de déterminer comment les membres de ces derniers perçoivent les niveaux de discrimination et d'intolérance ; l'ECRI exprime son espoir que cette pratique sera poursuivie.

K. Attitude de certaines institutions

33. L'ECRI reste préoccupée par les informations faisant état de cas de mauvais traitement et de comportement abusif des forces de l'ordre, notamment à l'encontre de personnes d'origine étrangère, pendant l'arrestation, durant la garde à vue et dans les prisons. L'ECRI s'inquiète également des mauvais traitements qui seraient infligés par des gardes frontière chargés des expulsions. L'ECRI observe que des poursuites pénales sont engagées contre les fonctionnaires accusés d'avoir commis des actes contraires au Code pénal et qu'il existe également une procédure interne d'enquête sur les plaintes. Cependant, les abus signalés sont sans commune mesure avec les résultats des poursuites pénales et des enquêtes internes, à l'issue desquelles un nombre relativement limité de plaintes sont déclarées valables. L'ECRI renouvelle sa recommandation selon laquelle les autorités de police fédérales et locales devraient intensifier leurs efforts pour s'assurer que les policiers au contact de la population respectent les droits fondamentaux des personnes issues de

groupes minoritaires. Tout cas de mauvais traitement signalé devrait faire l'objet d'une enquête rigoureuse et ses auteurs devraient être sanctionnés. A cet égard, l'ECRI estime qu'une instance indépendante devrait être chargée d'enquêter sur tous les cas de mauvais traitements infligés par des fonctionnaires de police, en particulier lorsque les victimes appartiennent à des groupes minoritaires. Cette instance devrait de préférence œuvrer au niveau local et régional, en étroite coopération avec les représentants des communautés minoritaires concernées, en faisant rapport à un organe central compétent. Un rapport annuel sur les observations, les conclusions et les recommandations de cet organe central devrait ensuite être publié.

34. Des efforts particuliers devraient en outre être déployés afin d'améliorer les relations entre la police et les groupes minoritaires. L'ECRI accueille avec satisfaction les mesures prises par la police dans ce sens. La formation de base de la police comprend, dans tous les Länder et au niveau fédéral, le respect de la loi fondamentale et des droits de l'homme. L'ECRI considère que si la formation initiale et continue des policiers les sensibilisait aussi aux problèmes de racisme et de discrimination, leurs relations avec les groupes minoritaires s'en trouveraient améliorées. Dans le cadre de cette formation, les policiers pourraient être amenés à réfléchir sur le processus par lequel les préjugés involontaires, l'ignorance, le manque de considération et les stéréotypes racistes des fonctionnaires de police entraînent des attitudes, des comportements et des pratiques qui pénalisent les membres des groupes minoritaires. L'ECRI se réjouit par ailleurs d'apprendre que la police allemande souhaite accroître la représentation, dans ses rangs, des membres des groupes minoritaires. A cet égard, il pourrait également s'avérer utile de rechercher s'il existe des barrières discriminatoires empêchant les membres de ces groupes d'entrer dans la police et, le cas échéant, de prendre des mesures positives pour surmonter ces obstacles. L'ECRI observe qu'un certain nombre de Länder ont pris des mesures spécifiques, telles que l'organisation de cours de langue, afin de permettre aux membres de ces groupes de satisfaire aux critères d'entrée dans les forces de police. L'ECRI encourage les autorités allemandes à intensifier ces efforts, en étendant à tout le pays les mesures ayant donné des résultats satisfaisants.

L. Médias

35. L'ECRI juge inquiétantes les informations selon lesquelles en Allemagne, certains médias se feraient l'écho de stéréotypes négatifs et de préjugés à l'encontre des personnes d'origine étrangère et des groupes ethniques minoritaires, contribuant ainsi à l'instauration d'un climat hostile à ces personnes, comme le décrit la Section II du présent rapport[9]. En revanche, les médias n'accordent pas une importance suffisante aux activités ordinaires de ces personnes en tant que résidents et participants à la société allemande. L'ECRI note que le Code de la presse adopté par le Conseil de la presse contient des lignes directrices contre la discrimination, et encourage les médias allemands à envisager de manière plus générale l'adoption de codes de

[9] *Voir Problèmes particulièrement préoccupants, Le défi de l'intégration, Agressions à caractère raciste ou antisémite.*

déontologie et à mettre en place une formation spéciale en reportage multi-ethnique.

36. Les médias ont joué un rôle majeur ces derniers mois en portant le problème des agressions à caractère raciste et antisémite au premier plan du débat public allemand. Il est déplorable que certains médias réduisent ces crimes à des problèmes de délinquance juvénile ou de frustration dans l'Est du pays, au lieu de replacer les événements dans un contexte plus large de racisme, d'antisémitisme et d'intolérance. L'ECRI salue les efforts d'autres médias, qui ont eux choisi d'explorer ces problèmes sous-jacents ainsi que les causes plus générales de la violence. Ces efforts sont essentiels si l'on souhaite attirer l'attention du public et des fonctionnaires allemands sur la nature plus complexe de ce phénomène. La responsabilité des professionnels des médias dans ce domaine est traitée de façon plus approfondie dans la Section II du présent rapport[10].

37. L'ECRI est préoccupée par la forte augmentation du nombre de sites Internet racistes nés en Allemagne, tout en constatant les efforts déployés par certains fournisseurs de services Internet pour lutter contre les documents racistes ou xénophobes diffusés par des moyens informatiques. En Allemagne, environ 400 organisations de fournisseurs de services ont adopté un dispositif volontaire de contrôle autonome, qui comprend la création d'une ligne directe permettant de communiquer des plaintes et prévoit la possibilité de sanctions contre les membres qui diffuseraient des documents racistes ou xénophobes. Ce dispositif remplit une fonction corrective (suppression des sites), préventive et pédagogique.

SECTION II : PROBLEMES PARTICULIEREMENT PREOCCUPANTS

38. Dans cette section de ses rapports pays par pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre limité de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de l'Allemagne, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur le défi de l'intégration et le problème des agressions et du harcèlement à caractère raciste ou antisémite.

M. Le défi de l'intégration

39. Selon le Registre central des étrangers[11], environ 8,9 % de la population allemande est constituée d'immigrés en Allemagne. Ce nombre comporte pour une grande part les personnes venues en Allemagne pour satisfaire les besoins du marché du travail allemand en tant que « travailleurs invités » et leurs familles. En 1999, les réfugiés et les demandeurs d'asile représentaient quelque 16,4 % de la "population immigrée". Environ 22,3 % de cette population immigrée était née en Allemagne et 67,8 % était âgée de moins de 18 ans. A la fin de 1999, 32 % de la population immigrée totale avait vécu en Allemagne depuis 20 ans ou plus, 40 % depuis plus de 15 ans et 52 % depuis plus de

---

10 *Voir Problèmes particulièrement préoccupants, Agressions à caractère raciste ou antisémite.*

11 *Statistiques établies à la fin de 1999.*

10 ans. Il est à noter que la durée moyenne de séjour des travailleurs immigrés est supérieure à ce que ces statistiques peuvent laisser penser au premier abord, si l'on tient compte de l'afflux relativement important de demandeurs d'asile et de réfugiés au cours des dix dernières années et de la brièveté de la "durée de séjour" des enfants d'immigrés nés en Allemagne.

40. Malgré ces nombres relativement importants d'immigrés en Allemagne et la longueur de leur séjour dans le pays, l'Allemagne ne se considère pas comme un pays d'immigration. Ces personnes, même lorsqu'elles appartiennent à la deuxième ou troisième génération née en Allemagne, demeurent des immigrés ou des étrangers dans les statistiques, le discours public et la vie quotidienne allemands . Il semble même que la notion et le terme d'"étranger" soient parfois appliqués à un groupe de population encore plus large, comprenant des minorités qui vivent en Allemagne depuis de nombreuses générations. Cette conception se reflétait dans la législation sur la citoyenneté selon laquelle, jusqu'aux récents changements, les enfants d'immigrés nés en Allemagne ne bénéficiaient pas automatiquement de la nationalité allemande, alors que les personnes d'ascendance allemande vivant à l'étranger jouissaient automatiquement de ce droit en vertu du principe du *jus sanguinis.*

41. Les tendances démographiques en Allemagne (diminution de la population) et les besoins du marché du travail ont conduit l'Allemagne à ouvrir ses portes à ces immigrants, dont la majeure partie (2,2 millions) était originaire de Turquie. Les politiques et les mentalités ont été influencées par une vision essentiellement utilitaire de ces personnes, perçues comme des "travailleurs invités". De ce fait, bien que leur vie soit ancrée en Allemagne, leur statut de résidence reste souvent précaire, ce qui, ajouté aux problèmes de discrimination auxquelles elles sont confrontées, compromet leurs chances d'intégration et de participation à la société allemande. En outre, le soin de s'adapter à la société allemande a été entièrement laissé aux non-ressortissants eux-même, et les mesures d'intégration n'ont pas été prioritaires. Cette approche s'est parfois soldée par un cloisonnement entre les communautés immigrées et le reste de la population, des problèmes d'apprentissage de la langue allemande et d'autres difficultés sociales. Cette situation tend par ailleurs à renforcer les préjugés défavorables et les mauvaises opinions sur les immigrés, tandis que les multiples contributions bénéfiques qu'ils apportent et pourraient apporter à la société allemande passent inaperçues. L'ECRI se félicite des efforts entrepris à cet égard dans certaines communes qui ont consacré des ressources à des initiatives spéciales destinées à aider ces personnes et leurs enfants à s'intégrer dans la société allemande. Elle encourage les autorités allemandes à les imiter et à employer ce moyen, parmi d'autres, pour s'attaquer à ces problèmes et redresser la situation.

42. L'ECRI note avec satisfaction que, depuis peu, les autorités allemandes et les relais d'opinion commencent à parler de l'Allemagne comme d'un pays d'immigration et envisagent l'instauration d'un vaste programme d'intégration. L'ECRI souligne l'importance de cette inflexion. Elle estime que les problèmes de racisme et de discrimination sont liés à la conception générale de la place et du rôle des immigrés dans la société allemande. Elle est d'avis qu'une plus large prise de conscience par la société allemande de sa propre diversité et des apports bénéfiques des personnes d'origine étrangère permettrait de résoudre nombre de

problèmes de racisme et de discrimination et contribuerait à la richesse de la société allemande dans son ensemble.

43. Un concept préoccupant est aujourd'hui omniprésent dans le débat allemand, à côté des discussions sur l'intégration et l'immigration: il s'agit de la notion de "*leitkultur*" (culture dominante). Le concept reflète l'idée d'identité allemande relativement homogène et une crainte des effets de la diversité sur la culture et l'identité. Ce concept renforce en outre les préjugés défavorables à l'égard des autres cultures, en faisant abstraction de la valeur et de l'importante contribution des communautés minoritaires en Allemagne. L'ECRI invite instamment les partis politiques et les relais d'opinion à réfuter publiquement ces idées en donnant une image mieux étayée et plus réaliste du rôle que jouent les minorités ethniques dans la société allemande et en faisant ressortir leur contribution bénéfique. L'ECRI estime également qu'une prise de conscience du fait que la société allemande est une société dans laquelle diverses formes d'identité peuvent être associées à l'identité allemande traditionnelle contribuerait à ce que tous les membres de la société allemande jouissent d'une véritable égalité dans tous les domaines.

N. Agressions et harcèlement à caractère raciste ou antisémite

44. La violence à caractère raciste et antisémite est l'une des expressions les plus dangereuses du racisme et de l'intolérance en Allemagne et appelle des mesures urgentes. Des cas de harcèlement et d'agressions, parfois mortelles, commises contre des membres de groupes minoritaires sont fréquemment signalés au point que, dans certaines régions, ces derniers ont peur de se montrer en public. Ces agressions sont dirigées contre des personnes d'origine étrangère ainsi que contre des membres de la communauté juive. Les minorités visibles sont particulièrement visées par ces agressions. Ce problème tient aujourd'hui une place prépondérante dans le débat public, et les acteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux recherchent comment lutter le plus efficacement contre cette criminalité. Ces incidents sont principalement le fait de groupes néo-nazis ou d'autres groupes d'extrême droite, l'âge des agresseurs se situant le plus souvent entre 14 et 21 ans. Le *Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV),* le service de sécurité intérieure allemand a averti que la "droite dure" était de mieux en mieux armée et de plus en plus violente. Le service de sécurité intérieure allemand estime que plus de la moitié des extrémistes de droite violents vivent en ex-Allemagne de l'Est. Bien que la population est-allemande ne comprenne que 2 % d'étrangers (contre 9 % pour l'ensemble de l'Allemagne) et ne représente que 20 % de la population allemande totale, à peu près la moitié des infractions à caractère raciste sont commises dans les Länder de l'Est.

45. Il s'agit évidemment d'un problème complexe, aux causes multiples et imbriquées. A un premier niveau, on peut invoquer un certain nombre de circonstances spécifiques aux jeunes qui commettent ces infractions et à leur environnement local. Ce sont par exemple les facteurs qui favorisent la délinquance juvénile d'une manière générale, ceux qui expliquent la sensibilité de certains jeunes Allemands à la propagande et à l'idéologie de l'extrême droite, ou encore des facteurs propres aux localités et aux régions où les néo-nazis sont actifs. D'autre part, on peut trouver des explications au niveau de la société dans son ensemble et dans

le climat politique qui prévaut. Ainsi, le racisme et l'antisémitisme ouverts ou latents que l'on observe communément dans certains segments de la société allemande, une apathie générale devant cette criminalité, les idées développées dans les milieux publics sur les étrangers et leur place dans la société allemande, ainsi que certaines politiques et pratiques discriminatoires qui renforcent le racisme et l'antisémitisme, sont autant de facteurs qui interviennent dans ce phénomène. L'ECRI est convaincue que, pour combattre efficacement ce problème, il est indispensable d'analyser ses causes aux différents niveaux et de mettre en œuvre une stratégie pluridimensionnelle comprenant à la fois des mesures immédiates et des mesures à plus long terme.

La législation et son application

46. Comme c'était le cas pour la violence précédemment citée[12], les autorités allemandes concentrent en particulier leurs efforts sur l'application de la législation pénale. Les autorités compétentes aux niveaux fédéral et des Länder se sont réunies pour examiner cette question. L'un de leurs premiers axes de travail consiste à renforcer les méthodes dont dispose la police pour surveiller les organisations d'extrême droite et agir rapidement en cas d'incidents et d'agressions. Récemment, on a annoncé que le Service fédéral de protection des frontières (*Bundesgrenzschutz – BGS*) allait jouer un rôle plus actif, concernant notamment les activités des extrémistes de droite à l'intérieur et à proximité des installations ferroviaires. A cet effet, le Service fédéral de protection des frontières a mis en place une permanence téléphonique accessible sur tout le territoire national afin de recueillir des informations supplémentaires sur les activités de l'extrême droite. Le BGS transmet toutes ces informations aux autorités compétentes du Land concerné et prête assistance aux forces de police qui luttent contre ce type de violence. Il est par ailleurs envisagé de modifier les règles de procédure de manière à renforcer le rôle du Procureur général fédéral dans la poursuite des affaires de violence raciste, afin de faire ressortir leur gravité. La surveillance de l'internet a également été intensifiée, les autorités allemandes estimant qu'il s'agit là d'un outil important pour les groupes d'extrême droite. L'ECRI soutient les autorités allemandes dans cette action et les invite à continuer de rechercher des moyens d'améliorer l'application de la législation pénale à tous les niveaux du dispositif de justice pénale (police, ministère public, juges). L'ECRI souligne l'importance de dispenser à tous les agents de la force publique une formation adéquate afin que les dispositions pénales pertinentes soient dûment appliquées. Comme indiqué dans le précédent rapport de l'ECRI, les autorités allemandes devraient également continuer de suivre de près la situation et de rendre compte du résultat des poursuites engagées suite à des crimes commis contre des groupes minoritaires ainsi que des types de sanctions infligées pour ces infractions.

---

12 *Voir ci-dessus, Dispositions de droit pénal.*

47. L'ECRI estime que la lutte contre cette violence pourrait être encore améliorée si les infractions à motivation raciale étaient spécifiquement définies en tant que telles ou si une disposition prévoyait expressément que les tribunaux doivent prendre en compte la motivation raciale comme une circonstance aggravante. Non seulement une telle disposition instaurerait un cadre dans lequel ces infractions seraient sanctionnées de manière systématique et cohérente par des peines plus lourdes, mais en outre elle aurait une portée symbolique en soulignant que la violence raciste ne sera pas tolérée. Le Land de Brandebourg a élaboré un projet de loi visant à permettre la poursuite des citoyens allemands qui, depuis un pays étranger, diffusent des incitations au racisme sur des sites internet. L'ECRI accueille favorablement cette initiative et espère qu'une loi sera adoptée au niveau fédéral. Elle insiste également, dans ce contexte, sur la nécessité de mettre en place une législation générale anti-discrimination, comme elle l'indiquait plus haut dans le présent rapport[13]. Bien que ne visant pas directement les agissements criminels, une telle législation est essentielle pour lutter contre les actes quotidiens de discrimination qui relèvent du climat plus général de racisme ambiant sous-jacent à cette violence.

48. L'ECRI rappelle, à cet égard, sa recommandation de politique générale n° 1, dans laquelle elle invite les Etats membres à "prendre des mesures, y compris si besoin est des mesures juridiques, pour combattre les organisations racistes (…) y compris l'interdiction de ces organisations lorsqu'il est considéré que cela contribuerait à la lutte contre le racisme". L'ECRI note avec intérêt que les autorités allemandes ont déposé une requête auprès de la Cour constitutionnelle afin qu'elle déclare inconstitutionnel le Parti national-démocrate d'Allemagne (NPD). Elle note en outre que les autorités allemandes ont interdit plusieurs associations skinheads et elle les encourage à continuer d'appliquer avec vigilance les dispositions pénales prévoyant de telles mesures.

Climat dans l'opinion publique

49. L'ECRI estime que, bien que le nombre d'individus qui perpètrent des crimes racistes et antisémites ou soutiennent activement les groupes extrémistes commettant de telles infractions soit relativement restreint, les personnes qui sympathisent avec certaines des idées racistes, xénophobes et antisémites dont se compose l'idéologie de ces groupes pourraient être beaucoup plus nombreuses. A ce titre, ces actes peuvent être considérés comme une manifestation extrême d'un climat plus général de racisme, d'antisémitisme et d'intolérance. L'ECRI est par conséquent convaincue que, pour résoudre effectivement les problèmes actuels de harcèlement et de violence, il convient de prendre des mesures suivies pour lutter contre les autres manifestations de racisme et d'intolérance et créer une atmosphère où les membres des groupes minoritaires soient respectés et qui valorise leur contribution à la société allemande.

---

[13] *Voir ci-dessus, Dispositions de droit civil et administratif.*

50. Les responsables politiques, les journalistes et d'autres personnalités publiques ont un rôle capital à jouer à cet égard. Ils devraient éviter de perpétuer l'hostilité et les préjugés défavorables envers les étrangers et les membres des groupes minoritaires. Au contraire, ils devraient montrer l'exemple en dénonçant le racisme et la discrimination et en faisant en sorte que les membres des groupes minoritaires soient perçus comme des citoyens à part entière dont la présence est désirée[14]. A ce propos, l'ECRI souligne la relation existant entre les idées négatives et les préjugés exprimés au sujet des étrangers dans le domaine de la citoyenneté et de l'asile, d'une part, et le racisme, la xénophobie et l'intolérance dirigés contre les personnes d'origine étrangère, d'autre part. L'ECRI attire en outre l'attention sur les idées développées sur la place des immigrés dans la société allemande, examinées plus haut de manière détaillée[15]. L'ECRI souligne à cet égard qu'il est de la plus haute importance pour la lutte contre les agressions et le harcèlement à caractère raciste que tous les partis politiques et leurs représentants résistent à la tentation d'aborder les questions relatives aux minorités, aux immigrés, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile sous un angle négatif en vue de gagner des voix. Les partis politiques et leurs représentants devraient au contraire s'élever fermement contre toutes les formes de racisme, de discrimination et de xénophobie et refuser d'adopter des politiques inspirées de tels sentiments. Cette attitude de fermeté devrait s'accompagner d'une reconnaissance publique de l'existence du racisme, de l'antisémitisme et de l'intolérance au sein de la société allemande, préalable indispensable à une lutte active contre ces phénomènes et leur expression violente. A cet égard, l'ECRI accueille avec satisfaction la création par les autorités allemandes d'une « Alliance pour la démocratie et la tolérance », destinée à fournir un forum aux activités politiques impliquant des acteurs politiques comme de la vie civile et de la sphère privée. Bien que cette question soit traitée en détail ci-après, l'ECRI tient à exprimer ici sa conviction qu'une meilleure prise de conscience du fait que l'Allemagne moderne est une Allemagne où différentes formes d'identité peuvent être associées à l'identité allemande traditionnelle contribuerait à créer un climat valorisant la diversité.

51. L'ECRI a observé une tendance parmi les autorités et les médias allemands à dépeindre le problème de la violence et du harcèlement raciste et antisémite comme un problème de l'ex-Allemagne de l'Est. L'ECRI admet que les phénomènes de violence posent en effet un problème plus sérieux dans cette partie de l'Allemagne, caractérisée par des circonstances particulières liées à l'histoire et à la transition qui appellent une analyse et des mesures spécifiques pour que la violence puisse être combattue efficacement. Toutefois, l'ECRI souligne qu'il existe également de graves problèmes de harcèlement et de violence dans la partie occidentale du pays. De plus, elle attire l'attention sur le fait que le nombre relativement élevé d'agressions dans l'Est ne doit en aucun cas éclipser les causes plus larges de la violence, comme celles évoquées plus

---

14 *Voir aussi ci-dessus, Médias.*

15 *Voir ci-dessus, Climat dans l'opinion publique.*

haut, qui ne sont pas propres à l'ex-Allemagne de l'Est. L'ECRI a par ailleurs reçu des rapports appelant l'attention sur la façon dont la transition s'est déroulée et sur les problèmes de discrimination dont sont victimes les Allemands de l'Est de la part des Allemands de l'Ouest, comme la différence de rémunération entre les Länder de l'Est et de l'Ouest. Cette situation a fait naître chez certains un sentiment d'injustice qui influence la jeunesse est-allemande et se répercute sur le climat général d'intolérance qui règne dans cette partie du pays.

Education et sensibilisation

52. L'ECRI souligne l'importance des actions d'éducation et de sensibilisation à l'intention des enfants, des jeunes et du public en général afin d'encourager le respect des différences. Elle prend note avec intérêt des initiatives en matière d'éducation à la démocratie engagées par le Centre fédéral et les Centres régionaux d'éducation politique, qui comprennent notamment des mesures visant à faire reculer les préjugés et la xénophobie. L'ECRI se réjouit également d'apprendre que des projets sont mis en œuvre, dans certains Länder dans le cadre de la formation professionnelle, en vue de faire mieux apprécier la diversité culturelle, et elle encourage les autorités allemandes à étendre à tout le pays les projets qui auront donné les meilleurs résultats.

53. Il importe que, dès le plus jeune âge, les établissements scolaires s'efforcent de faire échec aux préjugés et aux clichés négatifs concernant les personnes d'origine non allemande et de leur substituer des informations plus objectives sur les différents groupes minoritaires et une prise de conscience des aspects positifs de la diversité. L'ECRI prend note de la volonté de certains Länder de continuer à développer ce type de programmes d'éducation. Les autorités sont encouragées à intégrer dans ces programmes des documents axés sur les droits de l'homme en général et sur les dangers présentés par les partis d'extrême droite, ainsi que des documents présentant la diversité de la société allemande sous un angle valorisant. Ces questions ne devraient pas être simplement enseignées comme une matière ou un programme distinct, mais être intégrées dans d'autres disciplines à tous les niveaux du système éducatif. L'ECRI rend hommage aux autorités allemandes pour leurs efforts d'information sur l'holocauste, mais souligne néanmoins l'attention particulière qu'il convient de donner à la manière dont ce sujet est enseigné. Il faut prendre soin de présenter ces documents de telle manière que les enfants puissent en tirer des enseignements sur les dangers inhérents au racisme et à l'antisémitisme et sur le tort que ces événements ont porté à la société allemande toute entière. Il faudrait en outre dispenser aux enseignants une formation spécifique dans ces domaines et leur fournir des matériels pédagogiques adaptés.

Engagement au niveau local

54. Les actions menées au niveau local et associant des jeunes, des personnes d'origine étrangère, des membres de minorités ethniques, des acteurs de la société civile et les collectivités locales sont fondamentales pour lutter contre la violence à caractère raciste et antisémite. L'ECRI prend note avec intérêt des activités mises en œuvre en coopération par ces différents acteurs dans plusieurs communes en vue de s'élever contre le racisme et l'intolérance et de prendre des mesures pour combattre ce phénomène. L'ECRI a également pris connaissance avec satisfaction de diverses initiatives pluridimensionnelles de la société civile, impliquant l'éducation et la responsabilisation à l'échelon local, et elle encourage les collectivités locales à continuer de coopérer et d'apporter leur soutien à de telles initiatives. L'ECRI juge important d'associer les acteurs de différents secteurs de la société et des communautés concernées au développement et à la mise en œuvre de projets.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant 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.

1. CRI (98) 22 : Rapport sur l'Allemagne, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998

2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996

3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997

4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998

5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998

6. CRI (2000) 21: Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, , Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000

7. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, , Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998

8. ACFC/SR (99)17: Premier rapport soumis par la République Fédérale d'Allemagne conformément à l'article 25, paragraphe 1, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe 1999, reçue le 24 février 2000

9. CPT/Inf(99)10 [EN] (Part 1): Report to the German Government on the visit to Frankfurt am Main Airport carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Conseil de l'Europe, mai 1998

10. CPT/Inf(99)10 [EN] (Part 2): Observations by the German Government in response to the report of European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Frankfurt am Main Airport, Conseil de l'Europe, mai 1998

11. Charte sociale européenne – Comité d'experts indépendants - Conclusions XIV-1-Vol. 1 (Publication du Conseil de l'Europe)

12. A/53/44: Observations finales du Comité contre la Torture : Germany, (Nations Unies), mai 1998

13. CERD/C/304/Add.24: Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Germany, (Nations Unies), avril 1997

14. E/C.12/1/Add.29: Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Germany, (Nations Unies), décembre 1998

15. Annual Report of the Office of the Protection of the Constitution, Federal Ministry of Interior, 1999

16. Facts and Figures on the Situation of Foreigners in the Federal Republic of Germany, Federal Government's Commissioner for Foreigners' Issues, juin 1999

17. 15th Report of the Federal Republic of Germany pursuant to Article 9 on the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, 7 juin 2000

18. Information supplied by the German authorities on issues arising directly out of ECRI's first report

18. Observations du ministère de l'Intérieur concernant le premier rapport de l'ECRI

20. Réponse des autorités allemandes au questionnaire de l'ECRI

21. Survey of the Policy and Law Concerning Foreigners in the Federal Republic of Germany, The Federal Ministry of the Interior, mars 1998

22. US Department of State "Germany Country Report on Human Rights Practices for 1999", février 2000

23. Amnesty International, Report 2000: Allemagne

24. Amnesty International, Report 1999: Allemagne

25. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Preventing Racism at the Workplace – Germany, Working Paper N°: WP/95/43/EN

26. International Helsinki Federation for Human Rights, Rapport annuel 1999 sur l'Allemagne

27. IRR European Race Bulletin, No. 31, Nov. 1999

28. Pro Asyl, German Asylum Policy After the Change of Government, automne 1998

29. Statewatch, Septembre-Octobre 1999, (Vol. 9 no. 5)

30. "World Racism Report 1998", Anatolian Science and Technology Strategies Research Institute, septembre 1999

31. Cohen, Roger, "New Xenophobia Alarms Germany: Silence Abets Anti-immigrant Attacks, Foreign Minister Asserts", New York Times Service, 28 août 2000

32. Hooper, John, "German Prosecutor Steps up War on Racist Crimes", The Guardian, 23 août 2000

33. Kahane, Anetta, Fighting Racism and Anti-Democratic Nationalism, RAA

34. Beck, Marieluise, "Guest Commentary: Combating Xenophobia", Deutschland Magazine, 5/2000

35. Wild, Tammy, « Christian Democrats play race card in Germany », Searchlight Magazine, mars 1999

36. Doomernik, Jeroen, "The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands", International Migration Papers 27,

37. Geiger, Klaus F., « Le débat actuel sur le code de la nationalité en Allemagne », Regards Croisés France-Allemagne, N^{0} 1223 – Janvier-février 2000

38. Gunter, Hoffman, "Strategies against Right-wing Extremism", Deutschland Magazine, 5/2000-11-24

39. Radtke, Frank-Olaf, "Institutional Discrimination. A theoretical approach to organizational forms of exclusion", International Conference at European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, avril 1998

40. Reitz, Jeffrey G.; Frick, Joackim R.; Calabrese, Tony; Wagner, Gert C; "The institutional framework of ehtnic employment disadvantage: a comparison of Germany and Canada", Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 25, No. 3: 397-443, juillet 1999

41. Von Münch/Kunig, *Grundgesetz*, vol. 1, 4th ed., Munich

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

ANNEXE

L'ECRI rappelle que l'analyse figurant dans son rapport sur l'Allemagne est datée du 15 décembre 2000, et que tout développement intervenu ultérieurement n'y est pas pris en compte.

Conformément à la procédure pays-par-pays de l'ECRI, un agent de liaison national a été désigné par les autorités allemandes pour engager un processus de dialogue confidentiel avec l'ECRI sur le projet de texte sur l'Allemagne préparé par celle-ci et un certain nombre de ses remarques ont été prises en compte par l'ECRI, qui les a intégrées à son rapport.

Cependant, à l'issue de ce dialogue, les autorités gouvernementales allemandes ont expressément demandé à ce que soient reproduites en annexe les observations suivantes des autorités allemandes.

OBSERVATIONS DES AUTORITES DE L'ALLEMAGNE CONCERNANT LE RAPPORT DE L'ECRI SUR L'ALLEMAGNE

«Introduction (Résumé général)

Les affirmations (2ème paragraphe) selon lesquelles

*- «Il faut encore **reconnaître** de manière appropriée [les] questions concernant le racisme …» et*

*- «Le cadre juridique et les politiques existants ne se sont pas révélés suffisants pour **traiter** … [effectivement] ces problèmes»*

sont beaucoup trop larges et ne reflètent pas la situation réelle de l'Allemagne.

La lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance constitue une tâche qui a été identifiée et reconnue en temps utile en Allemagne. De nombreuses mesures ont été prises à différents niveaux. Ces mesures sont énoncées en détail dans l'avis adressé en août 2000 par l'ANL (agent national de liaison) allemand à l'ECRI. On peut notamment se reporter aux pages 3 et suivantes (prévention de la xénophobie, du racisme, de l'extrémisme et de la violence), aux pages 15 et suivantes (mesures dans le domaine de l'enseignement général et de la formation complémentaire), aux pages 16 et suivantes (formation de la police), aux pages 19 et suivantes (sensibilisation), aux pages 21 et suivantes (amélioration des possibilités en matière d'enseignement et de formation professionnelle), aux pages 25 et

suivantes (couverture médiatique), aux pages 28 et suivantes (mesures dans le secteur du logement), aux pages 29 et suivantes (lutte contre les comportements racistes et antisémites).

Un gouvernement qui ne serait pas conscient d'un certain problème n'adopterait pas autant de mesures. Le rapport reconnaît à plusieurs reprises que tel a bien été le cas (par exemple, à la première phrase du Résumé général). A cet égard, le rapport est incohérent.

Reprocher au Gouvernement allemand d'avoir pris des mesures insuffisantes qui n'auraient pas permis de «traiter» les problèmes implique l'accusation que, de manière générale, tous ses actes ont été inadéquats. Même des mesures qui ne résolvent pas immédiatement un problème ne sauraient être jugées a priori comme étant inefficaces.

*La conclusion tirée au deuxième paragraphe selon laquelle l'Allemagne ne prendrait que des «**mesures d'intégration insuffisantes**» est une autre affirmation inadmissible et trop large. Même si des mesures visant à favoriser l'intégration ne sont pas toujours une réussite à 100 %, rien ne justifie qu'on les qualifie d'insuffisantes. Je renvoie là encore à la liste susmentionnée de mesures énoncées dans l'avis rendu en août 2000 par l'ANL allemand.*

1. Paragraphe 8

Nous ne pouvons que rejeter avec véhémence l'affirmation selon laquelle les critères de naturalisation prévus par la loi peuvent se prêter à une application discriminatoire. De toute évidence, le rapport ne tient pas compte du fait que la République d'Allemagne est un Etat de droit qui est capable d'organiser comme il convient des procédures administratives. Les autorités compétentes sont liées par des règlements administratifs à caractère général lorsqu'elles appliquent les dispositions légales en vigueur, et elles sont soumises à la tutelle de leurs autorités hiérarchiques. Le règlement administratif général pertinent a été adopté par le ministère fédéral de l'Intérieur le 13 décembre 2000 et il est entré en vigueur le 1er février 2001. Il consiste en 79 pages de format standard; autrement dit, il s'agit d'une réglementation très détaillée qui garantit la bonne application des lois pertinentes. En outre, les décisions des autorités compétentes sont soumises au contrôle juridictionnel d'une juridiction administrative indépendante. Ces précautions devraient dissiper toute suspicion d'éventuels actes non autorisés ou arbitraires.

2. Paragraphe 20

Contrairement à ce qu'affirme le rapport, la procédure applicable dans les aéroports fait partie de la procédure d'asile normale. Il ne s'agit pas d'une «pré-procédure» préalable à la procédure d'asile proprement dite. Il n'est pas vrai que les «courts délais de cette procédure augment[ent] la possibilité qu'un individu soit renvoyé». Des magistrats siégeant seuls, qui ne sont liés par aucune instruction, examinent attentivement et minutieusement chaque

demande d'asile. En vertu de l'article 18, paragraphe a de la loi relative à la procédure d'asile, la personne qui demande à bénéficier du droit d'asile a droit à un recours juridictionnel. L'accès aux procédures devant les tribunaux est garanti. Depuis 1998, les personnes qui demandent le droit d'asile aux autorités chargées de la surveillance des frontières à l'aéroport de Francfort/Main ont la possibilité de consulter gratuitement des avocats indépendants. Les frais sont à la charge de l'Etat.

Conformément à sa finalité, la procédure suivie dans les aéroports est appliquée avant tout aux demandeurs d'asile qui entrent sur le territoire en provenance d'un pays tiers «sûr», afin d'empêcher les candidats de se soustraire à la réglementation pertinente en arrivant par la voie des airs. En pareils cas, une décision relative à la demande d'asile peut généralement être adoptée sans délai abusif. Dans la plupart des cas, une décision aussi précoce est impossible pour diverses raisons, si bien que, pour l'instant, l'intéressé entre dans le pays et il est soumis à la procédure d'asile «ordinaire». Selon les statistiques concernant les aéroports pour l'an 2000, 997 personnes ont présenté une demande d'asile aux autorités de l'aéroport de Francfort/Main, qui est l'aéroport le plus concerné. Sur ces 997 personnes, 615 sont entrées dans le pays directement et ont fait l'objet de la procédure d'asile «ordinaire» et 382 ont fait l'objet de la procédure applicable dans les aéroports.

En outre, les mêmes procédures ou des procédures analogues sont aussi appliquées à l'entrée par la voie des airs dans d'autres Etats, membres ou non de l'Union européenne, tels que l'Autriche, la Belgique, la France, les Pays-Bas et l'Espagne ainsi que l'Australie, les Etats-Unis et la Suisse.

En Allemagne, les demandeurs d'asile ne sont pas considérés comme des criminels uniquement parce qu'ils ont présenté une demande d'asile ou parce qu'ils sont entrés dans le pays illégalement afin d'y demander l'asile.

Dans son arrêt du 14 mai 1996, la Cour constitutionnelle fédérale a expressément affirmé que l'hébergement dans la zone de transit d'un aéroport pour la durée de la procédure applicable dans un aéroport ne constitue ni une privation de liberté ni une restriction de liberté.

Si le membre de phrase «les demandeurs d'asile ne doivent pas être traités comme des criminels» se réfère au fait que, dans de rares cas particuliers, des mesures restreignant la liberté d'une personne sont ordonnées afin de garantir l'expulsion des personnes qui sont tenues de quitter le pays et dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, il convient de prendre acte de ce qui suit:

Des mesures restreignant la liberté des étrangers qui sont obligés de quitter le pays peuvent devenir nécessaires dans des cas particuliers. Tel est notamment le cas si les étrangers en question ne veulent pas quitter le pays de leur plein gré ou s'ils essaient de faire échec aux mesures destinées à mettre fin à leur séjour, par exemple en détruisant leurs documents de voyage, ou si l'on craint que ces personnes ne s'évanouissent dans la nature.

Pendant qu'une procédure d'asile est en cours, les demandeurs d'asile ne sont pas placés en détention pour des motifs liés à la procédure d'asile.

3. Paragraphe 21

Nous nous élevons en faux contre l'affirmation selon laquelle le contrôle visuel des documents de voyage à la sortie de l'avion aussitôt après son atterrissage «[ne serait] pas suffisamment transparent[…] et permett[rait] la prise de décisions arbitraires».

La Police fédérale des frontières (BGS) est une force de police qui respecte les principes fondamentaux d'un Etat de droit. La BGS prend ses décisions dans le respect de la législation en vigueur et des principes découlant de la primauté du droit. Le contrôle visuel des documents n'a pas pour but d'influer sur des mesures liées aux lois applicables aux étrangers ou aux questions de droit d'asile. Elle permet simplement d'établir un lien digne de foi entre un passager et une compagnie aérienne et, par la même, d'identifier la compagnie aérienne qui serait responsable d'un rapatriement. En même temps, il est ainsi possible de déterminer de quel Etat vient un passager qui souhaite entrer dans le pays.

La Convention de l'OACI régit l'obligation qu'a un Etat de réadmettre les personnes qui sont arrivées dans un autre Etat par voie aérienne en provenance de son territoire et qui ne sont pas en possession des documents (par exemple, passeport, visa) nécessaires pour entrer dans l'autre Etat.

La Convention de l'OACI ne peut s'appliquer que si le lieu de départ est connu et si des commencements de preuve peuvent être apportés à l'autre Etat. Des contrôles préalables sur la piste à la sortie de l'avion, par exemple, facilitent la détermination du lieu de départ.

4. Paragraphe 27

Le fait que le taux de chômage des étrangers soit supérieur à celui du grand public n'est pas forcément imputable à une discrimination. Les principales raisons du taux de chômage plus élevé chez les étrangers résident dans leur formation et leurs faiblesses linguistiques ainsi que dans le fait que les étrangers sont généralement recrutés par certaines branches de l'économie qui dépendent particulièrement de la conjoncture économique. Afin d'améliorer les chances d'intégration, le gouvernement fédéral a élaboré un concept linguistique global. L'une des pierres angulaires de ce concept consiste à intégrer au programme linguistique, dans le délai de trois ans à compter de leur arrivée en Allemagne, les étrangers qui ont obtenu un permis de séjour permanent. Pour ce projet, l'Etat fédéral a investi 319 millions de DM rien qu'en l'an 2000.

Il est souvent très compliqué de procéder à la comparaison de diplômes obtenus dans des pays différents. Pour obtenir des résultats dignes de foi, il faut examiner soigneusement chaque cas particulier. En Allemagne, les diplômes obtenus à l'étranger sont reconnus en fonction des avis spécialisés

donnés par le Secrétariat de la Conférence permanente des Ministres de l'Education et des Affaires culturelles des Länder. La reconnaissance d'un diplôme est refusée si la qualification et les compétences actuelles de l'intéressé sont en réalité inférieures à ce que reflète le diplôme. Cette divergence est souvent due à une différence d'utilisation de la langue.

5. Paragraphe 33

Le ministère fédéral de l'Intérieur a pris acte des accusations selon lesquelles des ressortissants étrangers auraient fait l'objet de mauvais traitements et d'un comportement abusif de la part de membres de la Police fédérale des frontières et d'autres forces de police. Dans tous les cas, des enquêtes ont été diligentées. Dans la mesure où les accusations ont été étayées, il y a eu saisine du procureur compétent, auquel incombe la responsabilité de se prononcer sur l'opportunité des poursuites. Dans la plupart des cas, l'enquête menée par le ministère public est étroitement liée à l'expulsion de personnes tenues de quitter le pays par la voie des airs, personnes qui, dans certains cas, ont eu recours à la force physique pour opposer de la résistance aux fonctionnaires. Afin de mettre à exécution un arrêté d'expulsion, la Police fédérale des frontières est habilitée à prendre des mesures coercitives à l'encontre de la personne expulsée. Selon l'avis exprimé par la Police fédérale des frontières, il y a fréquemment lieu de penser que des personnes affirment avoir été brutalisées par des fonctionnaires de police uniquement pour obliger les autorités à prolonger leur séjour (par exemple, pour témoigner dans le cadre d'un procès).»