



CINQUIÈME AVIS SUR LE DANEMARK



Comité consultatif
de la Convention
cadre pour
la Protection des
Minorités Nationales
(ACFC)

Adopté le 7 novembre 2019



ACFC/OP/V(2019)003

Publié le 29/01/2020

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
CONSEIL DE L'EUROPE
F-67075 Strasbourg Cedex

www.coe.int/fr/web/minorities/home

TABLE DES MATIERES	1
RÉSUMÉ DES CONSTATS	4
RECOMMANDATIONS	5
Recommandations pour action immédiate	5
Autres recommandations	5
Suivi de ces recommandations	5
PROCÉDURE DE SUIVI	6
Élaboration du rapport étatique du cinquième cycle	6
Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif	6
Visite de pays et adoption du cinquième Avis	6
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	7
Champ d'application (article 3)	7
Collecte de données (article 3)	8
Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	9
Préservation de la culture (article 5)	10
Politiques d'intégration et promotion de la tolérance (article 6)	10
Efforts visant à combattre les infractions motivées par la haine et les propos haineux (article 6)	11
La situation des Roms (article 6)	13
La situation des Groenlandais (article 6)	14
La situation des Juifs (article 6)	15
Médias de langues minoritaires (article 9)	15
Usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration (article 10)	16
Affichage d'inscriptions bilingues (article 11)	17
Formation des enseignants et promotion de la diversité à l'école (article 12)	18
Enseignement dans les langues minoritaires et enseignement de ces langues (article 13)	19
Représentation politique et participation à la vie politique (article 15)	19
Coopération bilatérale (articles 17 et 18)	19

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. Le Danemark continue de mener une politique cohérente de soutien aux personnes appartenant à la minorité allemande dans le Jutland méridional¹, la seule minorité nationale reconnue dans le pays. La période de suivi s'est cependant caractérisée par une nette dégradation du discours politique sur les réfugiés, les migrants ainsi que les minorités.

Champ d'application

2. Le Danemark continue de restreindre le champ d'application de la Convention-cadre à la minorité allemande vivant dans le Jutland méridional. Les organisations de Groenlandais ont débattu de la question de savoir si les personnes appartenant aux communautés groenlandaises auraient intérêt à être reconnues comme minorité nationale. Bien qu'une telle reconnaissance n'ait pas été plébiscitée à l'issue de ce débat, des membres des communautés groenlandaises vivant au Danemark ont exprimé leur souhait de voir s'appliquer de facto certaines des dispositions de la Convention-cadre.

Non-discrimination

3. Le cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination reste inchangé. Des activités de sensibilisation doivent cependant être menées auprès des personnes et des groupes qui font le plus souvent l'objet de discrimination. Il est nécessaire de mieux faire connaître les lois en vigueur et les recours existants.

Politiques d'intégration et promotion de la tolérance

4. On observe des tendances à l'intolérance dans le discours politique ainsi que dans les mesures juridiques et de politique générale adoptées, en particulier dans les références multiples à des catégories statistiques intitulées « immigrés et descendants d'immigrés d'origine occidentale » et « d'origine non occidentale », cette dernière catégorie servant de critère juridique majeur pour caractériser comme « ghettos » des zones de logement social particulièrement vulnérables. Les organisations de la société civile, qui sont au cœur des politiques d'intégration au Danemark, font état de l'absence de consultations lors de l'élaboration récente des politiques d'intégration. Il est signalé que ces politiques ne se fondent pas sur des faits et des données probantes et font obstacle aux efforts d'intégration. Les acteurs de la société civile qui œuvrent en faveur de l'intégration et contre la discrimination font également part de difficultés d'accès à un financement prévisible et durable.

5. Les minorités ethniques ou religieuses non officiellement reconnues se heurtent à différentes difficultés. La communauté juive a été la cible d'un attentat terroriste et fait face à des problèmes de sécurité au quotidien. Les mesures de sécurité renforcées sont financées par l'État. Les communautés groenlandaises vivant au Danemark peinent à faire reconnaître leurs difficultés d'intégration et demandent que des mesures spécifiques soient prises pour améliorer leur accès au marché du travail danois,

promouvoir la culture groenlandaise contemporaine parmi la population danoise majoritaire et améliorer l'exercice de leurs droits linguistiques au Danemark. En ce qui concerne les Roms, très peu d'entre eux, y compris parmi les Roms danois, s'identifient publiquement comme tels et les conditions propices à la libre identification ne sont guère réunies. Les Roms non danois craignent d'être doublement stigmatisés, en tant qu'étrangers et en tant que Roms, et sont visés par l'application discriminatoire de dispositions juridiques qui incriminent les « campements » de sans-abri.

Discours de haine et infractions motivées par la haine

6. D'importants efforts ont été faits pour encourager les victimes d'infractions motivées par la haine à signaler les faits aux services de police. D'appréciables activités de formation ont été mises en œuvre par le parquet et la police. Il n'existe cependant aucun système global de collecte de données qui permette d'élaborer des politiques plus efficaces et de mieux analyser les infractions commises qui sont motivées par la haine. L'institution nationale de défense des droits de l'homme ainsi que la société civile ont demandé que soit adopté un plan d'action national contre le racisme, en particulier pour surveiller les propos haineux tenus sur la scène politique et la représentation dans les médias des personnes appartenant à des minorités et des migrants.

Droits linguistiques de la minorité allemande

7. L'appui financier apporté à *Der Nordschleswiger*, le seul média de langue allemande, est satisfaisant et doit être maintenu. Des progrès sont attendus en ce qui concerne la production d'émissions ou de sujets sur la minorité allemande, en danois aussi bien qu'en allemand.

8. Il est permis, en pratique, d'utiliser l'allemand pour accéder aux services administratifs dans les quatre municipalités où vit un nombre substantiel de personnes appartenant à la minorité allemande. Cette pratique n'étant cependant pas inscrite dans la loi, l'exercice des droits linguistiques dépend de la bonne volonté des fonctionnaires.

9. D'importants efforts ont été faits par la minorité allemande afin d'apposer des inscriptions bilingues devant ses institutions ainsi qu'à l'entrée des quatre municipalités où vivent ses membres, sans toutefois aboutir à ce jour. Il appartient aux autorités locales d'instaurer des conditions propices à un tel affichage, y compris en rendant plus visibles les cultures allemandes dans le Jutland méridional, en particulier dans les programmes scolaires.

10. Le système scolaire dispensé en allemand est d'une qualité exemplaire, grâce au niveau de financement accordé par les autorités danoises.

Représentation et participation

11. Le Comité de liaison de la minorité allemande, qui est essentiellement un organe parlementaire, remplit son rôle. Il n'existe cependant aucun système officiel de consultation entre les représentants de la minorité allemande et les ministères concernés. Il n'y a pas non plus d'instance de ce type au niveau municipal.

¹ En langue allemande et, par conséquent, dans les noms des institutions de la minorité nationale allemande, le *Nordschleswig*

désigne la partie du Jutland méridional dans laquelle vivent des personnes appartenant à la minorité allemande.

RECOMMANDATIONS

12. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Danemark.

13. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées formulées dans le présent Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate

14. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de réexaminer les concepts « d'immigrés et de descendants d'immigrés d'origine occidentale » et « d'immigrés et de descendants d'immigrés d'origine non occidentale », qui se fondent tous deux sur l'agrégation arbitraire de données statistiques relatives au lieu de naissance ou à la nationalité, ainsi que l'utilisation qui en est faite dans le cadre de la loi dite des « ghettos », susceptible de donner lieu à une discrimination fondée sur la nationalité, l'appartenance ethnique et le lieu de résidence.

15. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'adopter un nouveau plan d'action contre le racisme, qui prévoit entre autres de surveiller les propos haineux tenus dans le débat politique et public. Une telle stratégie devrait être élaborée avec la coopération étroite et active des acteurs de la société civile ainsi que des représentants des communautés concernées par ces abus, et devrait comprendre, sans porter atteinte à l'indépendance éditoriale de la presse, une évaluation de l'image que les médias donnent des personnes appartenant à des communautés minoritaires ainsi que des migrants. Le Comité consultatif demande également instamment aux autorités de veiller à ce que la législation et les politiques relatives à l'intégration se fondent sur des faits et des travaux d'experts, de chercher des solutions à long terme qui garantissent l'égalité d'accès aux droits et d'assurer la participation à part entière de la société civile dans les processus décisionnels pertinents, y compris les débats parlementaires.

16. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de réexaminer l'application des dispositions de la loi danoise sur l'ordre public relatives aux personnes sans abri et invite les autorités à envisager d'élaborer une approche plus globale et plus efficace des problèmes de pauvreté des personnes concernées, dont la plupart sont issues des communautés roms.

17. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires au niveau local pour favoriser l'entente et le dialogue interculturels afin d'instaurer un climat propice à l'affichage d'inscriptions bilingues à l'entrée des quatre municipalités où des personnes appartenant à la minorité allemande vivent traditionnellement en nombre substantiel.

Autres recommandations²

18. Le Comité consultatif invite les autorités à maintenir un dialogue constructif continu avec les membres des communautés susceptibles de bénéficier de la protection qu'offre la Convention-cadre et à poursuivre ainsi une approche souple, à savoir l'application article par article des dispositions pertinentes de la Convention-cadre, à l'égard de ces communautés, qu'elles soient ou non officiellement reconnues comme minorités nationales. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à de telles communautés connaissent suffisamment la Convention-cadre et en particulier le droit de libre identification, qui en constitue un fondement.

19. Le Comité consultatif invite les autorités à redoubler d'efforts en vue de mieux faire connaître les normes législatives en vigueur et les recours existants parmi les personnes et les groupes qui font le plus souvent l'objet de discrimination.

20. Le Comité consultatif invite les autorités à mettre en place un système global de collecte des données relatives aux infractions motivées par la haine et aux propos haineux, dans lequel les données seront entièrement ventilées par infraction, par motivation haineuse et par groupe visé, afin de permettre une meilleure analyse des infractions commises et d'élaborer des stratégies davantage à même de les combattre, en coopération s'il y a lieu avec les organisations représentant les victimes.

21. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre des mesures proactives d'intégration et d'inclusion visant à instaurer des conditions dans lesquelles les personnes et communautés roms, y compris celles qui vivent au Danemark depuis plusieurs générations, ne s'interdisent pas de s'identifier publiquement comme roms et de montrer leur identité.

22. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à faire en sorte que les personnes appartenant à la minorité allemande puissent, dans les quatre municipalités du Jutland méridional où elles vivent, communiquer entièrement en allemand, par voie numérique s'il y a lieu, avec tous les organes administratifs – y compris les services centraux – même lorsque des services publics sont fournis par l'intermédiaire de sociétés du secteur privé.

23. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce qu'un niveau de visibilité approprié soit accordée à la culture allemande dans le système éducatif danois, favorisant une représentation positive de la présence allemande dans le Jutland méridional. A cet égard, il importe d'inclure dans les programmes scolaires obligatoires un module spécifique qui s'applique à l'ensemble de la région du Jutland méridional.

Suivi de ces recommandations

24. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser, comme elles l'ont fait précédemment, une activité de suivi après la publication du cinquième Avis. Il estime qu'il serait utile d'instaurer un dialogue de suivi pour

² Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

examiner les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis. En outre, le Comité consultatif est disposé à aider les autorités à déterminer les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre les recommandations qui y figurent.

PROCÉDURE DE SUIVI

Élaboration du rapport étatique du cinquième cycle

25. Le rapport étatique était attendu le 1^{er} février 2019 et a été reçu le 2 avril 2019. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, les organisations qui représentent la minorité allemande et défendent ses droits n'ont pas été consultées lors de l'élaboration du rapport. Le Comité consultatif se félicite que des représentants du Groenland et des Îles Féroé aient été consultés par les autorités sur le projet de rapport final, bien qu'ils n'aient pas souhaité formuler d'observations à ce sujet³. Le Comité consultatif regrette toutefois que de telles consultations sur le projet de rapport final n'aient pas eu lieu avec les organisations représentant la minorité allemande.

26. Dans une lettre en date du 5 juillet 2018 adressée aux États parties, dans laquelle il annonçait l'ouverture du cinquième cycle de suivi, le Comité consultatif a demandé aux États membres d'accorder dans leurs rapports une attention particulière à l'égalité des sexes. Le rapport étatique ne traite malheureusement pas spécifiquement des aspects des droits des minorités liés au genre.

Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif

27. Le quatrième Avis peut être consulté sur le site Web du ministère de la Culture et un exemplaire en est envoyé gratuitement par le ministère aux personnes qui en font la demande. Le quatrième Avis n'a cependant pas été traduit en allemand.

28. Aucune activité officielle n'a été organisée pour donner suite aux recommandations formulées dans le quatrième Avis du Comité consultatif mais les autorités ont indiqué au Comité consultatif que l'Avis avait, dès son adoption, fait l'objet de discussions avec des représentants de la minorité allemande.

Visite de pays et adoption du cinquième Avis

29. Le cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après, la Convention-cadre) par le Danemark a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique, ainsi que sur des informations écrites émanant d'autres sources et sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Åbenrå et à Copenhague du 28 au 30 août 2019, ainsi que les 30 septembre et 1^{er} octobre 2019. Le Comité consultatif exprime sa reconnaissance aux autorités pour leur excellente coopération avant, pendant et après sa visite,

ainsi qu'aux autres interlocuteurs consultés lors de la visite pour leurs précieuses contributions.

* * *

30. Dans les parties suivantes de l'Avis, un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas examinés. En se fondant sur les renseignements dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre des dispositions énoncées dans ces articles n'appelle pas d'observations particulières. Cela ne signifie pas pour autant que des mesures suffisantes aient été prises et qu'il soit possible de réduire, voire de cesser les efforts déployés à cet égard. Le Comité consultatif considère au contraire que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort de longue durée des autorités. En outre, une situation considérée comme acceptable à ce stade pourrait ne pas nécessairement l'être lors des cycles de suivi à venir. Il se peut enfin que des questions qui semblent à ce stade relativement peu préoccupantes s'avèrent par la suite avoir été sous-estimées.

³ Voir [rapport étatique](#), p. 5.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application (article 3)

31. Le champ d'application territorial et personnel de la Convention-cadre au Danemark demeure inchangé depuis le dernier cycle de suivi⁴. Les autorités danoises appliquent la Convention-cadre à la minorité allemande dans le Jutland méridional. Elles suivent également une approche fondée sur le dialogue dans leurs relations avec les personnes qui s'identifient comme appartenant à d'autres communautés minoritaires et pourraient souhaiter se voir accorder la protection offerte par les dispositions de la Convention-cadre. Le rapport étatique présente les principaux faits nouveaux relatifs à la minorité allemande du Jutland méridional mais fait également référence aux Groenlandais qui vivent au Danemark, ainsi qu'aux personnes appartenant aux communautés rom et juive⁵.

32. Les Îles Féroé et le Groenland jouissent d'un degré élevé d'autonomie au sein du Royaume du Danemark⁶. De plus, la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants s'applique au Groenland.

33. Au cours de la dernière période de suivi, des organisations représentant les Groenlandais vivant au Danemark et des individus s'identifiant comme tels ont débattu de la question de savoir s'ils auraient intérêt à être reconnus comme une minorité nationale au sens de la Convention-cadre. Aucun consensus n'est apparu à ce jour. Les interlocuteurs du Comité consultatif qui s'identifient comme des Groenlandais vivant au Danemark ont toutefois exprimé leur vif souhait de voir le Comité consultatif formuler des recommandations sur l'application éventuelle de facto de certaines des dispositions de la Convention-cadre aux communautés et personnes groenlandaises vivant au Danemark. Des représentants de la communauté juive ont fait part de la même position.

34. Le Comité consultatif rappelle que la reconnaissance officielle d'une minorité nationale ou l'octroi d'un statut spécifique ne sont pas déterminants pour enclencher le processus de protection des droits des minorités et qu'ils ne sont pas non plus essentiels pour que la Convention-cadre ou certains de ses articles puissent être appliqués. La reconnaissance d'une minorité nationale a un caractère déclaratoire plutôt que constitutif. L'accès des minorités à leurs droits ne devrait donc pas dépendre de leur reconnaissance formelle⁷.

⁴ La déclaration remise au Secrétaire général lors du dépôt de l'instrument de ratification, le 22 septembre 1997, se lit comme suit : « En relation avec le dépôt de l'instrument de ratification par le Danemark de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, il est déclaré par la présente que la Convention-cadre s'appliquera à la minorité allemande dans le Jutland méridional, faisant partie du Royaume du Danemark. »

⁵ D'après les chiffres non officiels publiés par les organisations qui représentent les communautés minoritaires correspondantes ou par des organisations de la société civile, environ 15 000 Allemands, 23 000 Féroïens, 16 472 Groenlandais, 7 000 Juifs et de 2 000 à 15 000 Roms vivent au Danemark. Toutefois, en l'absence de collecte de données officielles, aucune de ces sources ne peut être vérifiée et le Comité consultatif n'est pas en mesure de confirmer combien de personnes s'identifient librement à ces groupes.

35. Le Comité consultatif se félicite, comme dans son avis précédent, de la souplesse dont les autorités danoises font preuve pour ce qui est de la prise en compte des besoins particuliers des Groenlandais vivant au Danemark (voir *La situation des Groenlandais*, ci-après), ainsi que des membres des communautés juives (voir *La situation des Juifs*, ci-après).

36. Le Comité consultatif constate cependant avec préoccupation que la situation des Roms au Danemark n'est pas pleinement propice à l'exercice effectif de leur droit de libre identification, compte tenu en particulier de la stigmatisation des Roms venant d'autres pays qui a été signalée (voir *La situation des Roms*, ci-après) et des répercussions négatives qui en résultent pour les communautés vivant au Danemark depuis plus longtemps. Si le Comité consultatif n'a connaissance d'aucun groupe qui chercherait à être officiellement reconnu au titre de la Convention-cadre, il note toutefois que les autorités ne se sont pas nécessairement activement efforcées de diffuser la Convention-cadre et ses objectifs et de mieux la faire connaître parmi les communautés susceptibles de bénéficier de son application. La Convention-cadre est par conséquent généralement peu connue au Danemark, y compris parmi les personnes appartenant à la minorité allemande.

37. Le Comité consultatif invite les autorités à maintenir un dialogue constructif continu avec les membres des communautés susceptibles de bénéficier de la protection qu'offre la Convention-cadre et à poursuivre ainsi une approche souple, à savoir l'application article par article des dispositions pertinentes de la Convention-cadre, à l'égard de ces communautés, qu'elles soient ou non officiellement reconnues comme minorités nationales.

38. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à de telles communautés connaissent suffisamment la Convention-cadre et en particulier le droit de libre identification, qui en constitue un fondement.

Collecte de données (article 3)

39. Les autorités ont réaffirmé la position qui est la leur depuis longtemps, à savoir que l'office de la statistique du Danemark ne peut fournir de données sur les minorités nationales⁸. Le registre central de la population comprend cependant des renseignements sur le lieu de naissance et

⁶ [Quatrième Avis](#) du Comité consultatif sur le Danemark, adopté le 20 mai 2014, par. 17.

⁷ [Commentaire thématique n°4](#) - La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités - Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, par. 28.

⁸ Les Déclarations de Bonn-Copenhague de 1955 sont d'une grande importance pour les autorités des deux côtés de la frontière danoise-allemande. Le paragraphe 1 de l'article II de la Déclaration de Copenhague se lit comme suit : « [...] est généralement interprété comme signifiant que l'appartenance à une minorité nationale ne peut faire l'objet d'aucune statistique et d'aucune question dans le cadre d'un recensement. »

la nationalité⁹. Ces renseignements ont servi à créer des catégories statistiques, telles que « immigrés et descendants d'immigrés d'origine occidentale » et « immigrés et descendants d'immigrés d'origine non occidentale »¹⁰.

40. Le Comité consultatif rappelle qu'il est indispensable de disposer d'informations fiables sur la composition ethnique de la population pour mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces de protection des minorités, contribuer à la préservation et à l'affirmation de leur identité et répondre à leurs besoins. Il convient de collecter régulièrement des données sur la population et de les compléter et de les analyser au moyen d'études qualitatives et quantitatives indépendantes¹¹. Le Comité consultatif rappelle en outre que les normes internationales existantes n'empêchent pas les États de recueillir des données sur la nationalité, l'appartenance ethnique et les langues parlées à la maison¹².

41. Le Comité consultatif regrette donc l'absence de données sur l'appartenance nationale ou ethnique, lesquelles pourraient être recueillies dans le respect du droit de libre identification, par exemple dans le cadre d'un recensement de population adéquatement conçu. Faisant écho à ses interlocuteurs des milieux universitaires, il se déclare également vivement préoccupé par le fait que les

concepts actuels d'immigrés et de descendants d'immigrés¹³ de pays « occidentaux » ou « non occidentaux » se fondent sur l'agrégation de données relatives au lieu de naissance ou à la nationalité et divisent les pays en deux catégories arbitraires, ce qui leur confère peu de pertinence. En outre, s'il est fait usage de concepts similaires dans quelques autres pays, les autorités danoises se servent de telles catégories pour, entre autres¹⁴, définir des « ghettos¹⁵ » et appliquer à ces zones des mesures particulières, telles que la réduction de la proportion de logements à but non lucratif, la restriction de l'accès à ce type de logement et le doublement des peines dans le cas de certaines infractions. Le Comité consultatif estime que cette dernière mesure est en elle-même très préoccupante et pourrait ne pas être compatible avec certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

42. Par ailleurs, contrairement à un recensement de population adéquatement conçu, ces concepts ne permettent pas aux personnes concernées de s'identifier ou de ne pas s'identifier, librement, à ces catégories, ou de ne plus en relever. Le Comité consultatif met donc en garde contre l'usage arbitraire de données statistiques agrégées – aussi objectives que soient des données initiales telles que le lieu de naissance ou la nationalité – qui a pour principale

⁹ Rapport étatique, p. 12.

¹⁰ Statistics Denmark, [Documentation of statistics for Immigrants and Descendants 2017 Month 01](#). Il est indiqué dans cette publication : « Les catégories "immigrés et descendants" et "pays occidentaux et non occidentaux" sont définies par Statistics Denmark. On ne les trouve pas dans d'autres pays. » Il est en outre précisé que ces deux dernières catégories sont définies de la façon suivante : « Pays occidentaux : les 28 pays de l'UE et l'Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, la Suisse, l'État du Vatican, le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Pays non occidentaux : tous les autres pays. »

¹¹ [Commentaire thématique n°4](#), par. 18.

¹² Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, New York et Genève, 2015, page 166, par. 701 à 703 : « [...] Les pays qui comptent des minorités pluriethniques établies de longue date ou des populations d'immigrants de fraîche date souhaiteront peut-être réunir des renseignements sur la composition ethnique de la population ou de certains sous-groupes de population. Ces données sont importantes pour comprendre la diversité culturelle de la population et la situation des groupes ethniques au sein de la société ainsi que pour définir des politiques de lutte contre les discriminations et en surveiller l'application. L'appartenance ethnique donne une idée plus précise de l'effectif des populations d'immigrants que celle obtenue à partir des informations sur le pays de naissance ou le pays de naissance des parents uniquement, qui ne sont pas pertinentes pour les deuxième et troisième générations d'immigrants. Cependant, la façon dont les répondants comprennent ou perçoivent la notion d'appartenance ethnique, leur degré de sensibilisation à l'égard de leurs antécédents familiaux, le nombre de générations qui ont vécu dans un pays donné et le temps écoulé depuis l'immigration sont autant de facteurs qui peuvent conditionner les informations communiquées sur l'appartenance ethnique dans un recensement. Par ailleurs, l'appartenance ethnique est multidimensionnelle et elle passe pour être plus un processus qu'un concept statique, de sorte que la classification ethnique doit être traitée dans une perspective dynamique avec des limites mobiles. On peut en déduire que la classification des catégories ethniques évoluera

entre les recensements, lesquels, tout en reflétant la société à un moment donné, pourront produire de l'un à l'autre des résultats qui ne seront pas toujours comparables. L'identité ethnique peut être déterminée à l'aide de divers concepts, y compris l'ascendance ou l'origine ethnique, le groupe ethnique, les origines culturelles, la nationalité, la race, la couleur, le fait minoritaire, l'origine tribale, la langue, la religion, ou diverses associations de ces différents concepts. Mais aux fins du recensement, l'affiliation à certains groupes ethniques est différente de l'affiliation à des groupes linguistiques ou religieux, même si les chevauchements sont fréquents. La collecte et l'analyse conjuguées de données sur plusieurs caractéristiques ethniques et culturelles sont particulièrement instructives pour comprendre la diversité culturelle. »

¹³ D'après les définitions données par Statistics Denmark, un immigré est un individu né à l'étranger dont les deux parents (ou un seul parent lorsque l'on ne dispose pas de renseignement sur l'autre) sont des ressortissants étrangers ou sont nés à l'étranger. Est également considéré comme immigré un individu sur les parents duquel on ne dispose d'aucun renseignement et qui est né à l'étranger. Un descendant d'immigrés est un individu né au Danemark dont les deux parents (ou un seul parent lorsque l'on ne dispose pas d'informations sur l'autre) sont soit des immigrés soit des descendants d'immigrés de nationalité étrangère. Si l'on ne dispose d'aucun renseignement sur les parents de l'individu en question et que celui-ci est un ressortissant étranger, il est également considéré comme un descendant d'immigrés.

¹⁴ Ces données sont également utilisées dans les documents officiels du gouvernement pour comparer le recours aux prestations sociales parmi les « occidentaux » et les « non occidentaux » : Gouvernement du Danemark, [Un seul Danemark sans sociétés parallèles - aucun ghetto en 2030](#) (en danois), mars 2018.

¹⁵ Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination, [News Report](#), octobre 2018; [Copenhagen Post Online](#), [Latest edition of contentious 'Ghetto List' includes 29 areas](#), décembre 2018.

conséquence d'aboutir à l'émergence d'un discours du type « eux contre nous ».

43. Le Comité consultatif s'interroge en outre sur la pertinence du terme « descendants d'immigrés » et sur la nature du message ainsi envoyé aux citoyens danois d'origine « occidentale » ou « non-occidentale ». Il souligne l'effet négatif que cela peut avoir sur le sentiment qu'ont ces personnes d'appartenir à la société danoise et d'en faire partie intégrante. Ces constatations sont d'autant plus regrettables que si la collecte de données sur l'appartenance ethnique s'effectuait selon des normes fondées sur les droits de la personne, ces données seraient conformes aux droits de la personne et faciliteraient l'adoption de dispositions législatives fondées sur des faits et sur des travaux d'experts (voir *Politiques d'intégration et promotion de la tolérance*, ci-après).

44. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de réexaminer les concepts « d'immigrés et de descendants d'immigrés d'origine occidentale » et « d'immigrés et de descendants d'immigrés d'origine non occidentale », qui se fondent tous deux sur l'agrégation arbitraire de données statistiques relatives au lieu de naissance ou à la nationalité, ainsi que l'utilisation qui en est faite dans le cadre de la loi dite des « ghettos », susceptible de donner lieu à une discrimination fondée sur la nationalité, l'appartenance ethnique et le lieu de résidence.

45. Le Comité consultatif invite les autorités à recueillir des données sur l'appartenance nationale ou ethnique dans le plein respect du principe de libre identification, en suivant, en matière de collecte de données, les normes pertinentes fondées sur les droits de la personne et en autorisant de multiples appartenances.

Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

46. Le cadre législatif de lutte contre la discrimination est demeuré inchangé au cours de la dernière période de suivi. Selon l'interprétation qui est faite de l'article 70 de la loi constitutionnelle du Danemark, toute discrimination fondée sur la religion ou la « race » est interdite. En outre, la loi sur l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail et la loi sur l'égalité de traitement des groupes ethniques portent respectivement sur tous les stades de l'emploi et tous les aspects de la protection sociale, tels que la sécurité sociale et les soins de santé, les prestations sociales, l'éducation et l'accès à l'offre de biens et de services, logement compris. Ces deux instruments interdisent la discrimination fondée, entre autres, sur l'origine ethnique.

47. Établi en 2009, le Conseil pour l'égalité de traitement enquête sur les plaintes pour différence de traitement déposées au titre des deux lois susmentionnées, y compris pour discrimination fondée sur la religion ou les convictions religieuses et sur l'origine nationale ou ethnique¹⁶. Le Conseil peut décider de l'octroi d'indemnités et annuler un

non-lieu. En 2017, il a été saisi de 294 plaintes, dont la grande majorité portaient sur le sexe ou l'âge. Quarante-quatre affaires avaient cependant trait à la race ou à l'origine ethnique. Depuis sa création, toutefois, le Conseil n'a été saisi que d'un nombre restreint d'affaires – moins de dix – dans lesquelles le ou la plaignant(e) affirmait que la discrimination présumée se fondait sur ses origines allemandes, juives, roms ou groenlandaises. Il n'a considéré dans aucune de ces affaires que l'existence d'une discrimination illicite avait été prouvée.

48. L'Institut danois des droits de l'homme, qui est l'institution nationale de défense des droits de l'homme du Danemark, est, entre autres fonctions, l'organisme spécialisé chargé de promouvoir l'égalité de traitement et la protection effective contre la discrimination. Il réalise des études, conseille les entreprises et les organismes publics et aide les victimes de discrimination en donnant suite à leurs plaintes et en enquêtant sur les cas présumés de discrimination. Depuis le 1^{er} janvier 2016, il est autorisé à saisir le Conseil pour l'égalité de traitement des affaires mettant en jeu des questions de principe importantes pour la population. Il a en particulier porté à l'attention du Conseil le cas d'un lycée (Langkaer Gymnasium) de la ville d'Aarhus qui avait constitué quatre classes ne comprenant que des élèves appartenant à des minorités ethniques afin de garder dans l'établissement les élèves danois de souche. L'affaire, qui, de l'avis du Comité consultatif, relevait d'une pratique de ségrégation dans le domaine de l'éducation, a finalement été réglée, la direction de l'établissement reconnaissant que la répartition des élèves selon leur origine ethnique constituait une forme de discrimination illicite¹⁷. L'Institut danois des droits de l'homme ne mène cependant pas de campagnes de sensibilisation.

49. Le Comité consultatif a critiqué à maintes reprises les pratiques de ségrégation scolaire et accueilli favorablement les efforts visant à y mettre fin¹⁸, notamment les campagnes d'information et de sensibilisation destinées à la population en général et aux groupes les plus exposés à la discrimination en particulier. De telles campagnes ont pour objectif de faire connaître les recours existants, bien entendu, mais également de prévenir la discrimination, ou les situations plus excessives telles que les tentatives de ségrégation comparables à l'affaire du lycée Langkaer. Le Comité consultatif regrette qu'aucune campagne de ce type ne soit menée ni par le Conseil pour l'égalité de traitement, ni par l'Institut national des droits de l'homme dans le cadre de son mandat de promotion des droits de l'homme¹⁹. Le Comité consultatif note également à cet égard l'écart important qui existe entre d'une part les données recueillies dans le cadre de travaux universitaires récents et du Baromètre de l'intégration du gouvernement (voir *Politiques d'intégration et promotion de la tolérance, La situation des Roms* ou *La situation des Groenlandais*, ci-après), d'après lesquelles un pourcentage important de personnes appartenant à des communautés non danoises déclarent avoir fait l'objet de discrimination, et d'autre part le faible

¹⁶ Loi sur le Conseil pour l'égalité de traitement, loi n° 387 du 27 mai 2008, articles 1.3 et 1.4. Voir également Nations Unies, [Document de base faisant partie intégrante des rapports présentés par les États parties - Danemark](#), reçu le 29 mars 2018, par. 214 à 264.

¹⁷ Institut danois des droits de l'homme, [Human rights on the agenda – Report 2017-18](#), p. 24.

¹⁸ Commentaire thématique n° 1 - L'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté en mars 2006, p. 18 et 23.

¹⁹ Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination, [Country report non-discrimination 2018 on Denmark](#), point 11.1.

nombre d'affaires dont est saisi le Conseil pour l'égalité de traitement, écart qui pourrait également résulter du manque de campagne d'information et du peu de connaissance des recours disponibles.

50. Le Comité consultatif a appris qu'un organisme d'aide sociale de la minorité allemande avait récemment vu sa demande de financement rejetée au motif que sa page Web n'était rédigée qu'en allemand, que la demande avait été établie dans cette langue également, que ses services n'étaient accordés qu'à la minorité allemande et que son conseil d'administration ne représentait pas un « segment de la société » suffisamment large. Bien que les demandes précédentes de l'organisme en question aient systématiquement abouti depuis 2012 et que celui-ci ait fait savoir aux autorités qu'il fournissait également des services à des personnes n'appartenant pas à la minorité allemande, sa demande a été rejetée pour l'année 2018, ainsi que pour l'année 2019. Le Comité consultatif juge préoccupant que de tels motifs puissent être invoqués pour rejeter la demande de financement d'une organisation de la minorité allemande, en particulier en l'absence d'un système de financement réservé aux ONG de cette minorité. Il note également que l'organisme en question n'envisage pas, comme première voie de recours, de saisir le Conseil pour l'égalité de traitement mais choisit plutôt de s'engager dans des consultations politiques par l'intermédiaire de représentants de la minorité allemande.

51. Le Comité consultatif note en outre que, lors du dernier cycle de suivi, l'une des organisations de la société civile les plus actives dans le domaine de la collecte de données sur les cas de discrimination (Centre de documentation et de conseil sur la discrimination raciale ou DACoRD) a dû cesser ses activités. Plusieurs autres acteurs de la société civile ont fait part au Conseil consultatif de difficultés comparables en matière d'accès au financement, et en particulier au financement public, qui nuisent à leur action dans le domaine de la collecte de données sur l'égalité et de la promotion de la lutte contre la discrimination.

52. Le Comité consultatif invite les autorités à redoubler d'efforts en vue de mieux faire connaître les normes législatives en vigueur et les recours existants parmi les personnes et les groupes qui font le plus souvent l'objet de discrimination.

53. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que tous les fonctionnaires qui traitent de demandes spécifiques émanant de personnes appartenant à une minorité nationale ou d'organisations d'une telle minorité, en particulier dans le domaine des affaires sociales, connaissent bien les droits des minorités afin d'éviter toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale.

54. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les organisations de la société civile qui s'emploient à améliorer et à suivre le cadre législatif de lutte contre la discrimination bénéficient d'un financement public suffisant pour s'acquitter de leurs activités de promotion de la lutte contre la discrimination et de leur rôle de suivi.

inscrite au patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO, dans le cadre d'une demande commune de la minorité danoise du Schleswig du Sud et de la minorité allemande du Jutland méridional. Cette initiative bénéficie également de l'appui des autorités allemandes (voir *Coopération bilatérale*, ci-après). Divers projets associatifs menés à l'échelle locale, dans les municipalités où vivent des membres de la minorité allemande, sont énumérés dans le rapport étatique, qui fait également état d'initiatives locales visant à préserver et à promouvoir les cultures de la minorité allemande, y compris la restructuration et la traduction en allemand et en anglais d'informations du musée du camp de Frøslev situé à Åbenrå et d'autres projets menés dans la perspective des célébrations de 2020 qui réuniront des municipalités du Jutland méridional et du nord de l'Allemagne.

56. Les représentants de la minorité allemande ne signalent aucune difficulté particulière en ce qui concerne l'accès à un financement suffisant pour préserver et promouvoir leurs cultures minoritaires. Il n'existe cependant aucune procédure ni aucun fonds spécifiquement consacré au financement de la promotion de la culture minoritaire allemande.

57. Le Comité consultatif se félicite de l'appui accordé à la demande d'inscription au patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO de la région frontalière du Danemark et de l'Allemagne. Il se réjouit en outre du niveau satisfaisant de financement des activités culturelles à l'heure actuelle ainsi que du nombre d'initiatives culturelles menées à l'échelle locale. Il souligne en particulier l'action menée par l'organisation de la minorité allemande pour établir une bibliothèque accessible, présente également en ligne, qui comprend différents médias de langue allemande (voir *Enseignement des langues minoritaires et enseignement dans ces langues*, ci-après). Si la préservation de la culture de la minorité allemande est financée à la fois par les autorités danoises et les autorités allemandes, le Conseil consultatif note cependant qu'il n'existe au Danemark aucun appel spécifique de demandes de subventions établi selon des critères permettant de garantir l'accès des organisations de la minorité allemande à un niveau minimal de financement de leurs activités culturelles. Il note l'existence d'une subvention de 10 000 euros du ministère de la Culture réservée à cette fin mais souligne que les autres sources de financement d'activités culturelles sont principalement accessibles dans le cadre d'appels généraux de demandes de subventions à l'échelle municipale, régionale ou nationale. Tout en se félicitant du niveau satisfaisant de financement à ce jour, le Comité consultatif souligne le manque de garanties juridiques et regrette qu'il ne soit possible d'obtenir des financements que sur la base de projets.

58. Le Comité consultatif engage les autorités à envisager de mettre au point des appels spécifiques de demandes de subventions ou à adapter les appels actuels en les dotant de critères précis, afin de faire en sorte que les organisations de la minorité allemande bénéficient de perspectives de financement stables à des fins culturelles.

Préservation de la culture (article 5)

55. En 2019, le ministre de la Culture a proposé que la région frontalière du Danemark et de l'Allemagne soit

Politiques d'intégration et promotion de la tolérance (article 6)

59. Les autorités danoises font part de diverses mesures visant à promouvoir la tolérance, qui sont principalement axées sur l'intégration sur le marché du travail des réfugiés et immigrés nouvellement arrivés. Un Conseil des minorités ethniques fournit au ministre de l'Immigration et de l'Intégration des avis sur les questions relatives aux réfugiés, aux immigrés et à leur intégration. Sa mission consiste principalement à trouver des solutions à long terme aux problèmes auxquels se heurtent les efforts d'intégration du Danemark. Il prend part aux consultations législatives et participe, à l'échelle municipale, nationale et internationale, à différents comités et groupes de suivi ayant trait à l'intégration. Le Conseil a également pour objectif de faire en sorte que les médias donnent une image nuancée des minorités ethniques afin de contribuer à promouvoir une société inclusive.

60. Sa composition a été modifiée en 2014. Il comprend maintenant cinq membres, dont le ou la président(e), nommés par le ministre, quatre membres permanents représentant les quatre plus grandes municipalités, et cinq membres élus parmi les membres d'un grand organisme représentant toutes les municipalités du Danemark. Son secrétariat est doté de deux postes universitaires à temps partiel, dont l'un, temporaire, sera supprimé en 2020, et d'un budget annuel de 600 000 couronnes danoises (DKK) (environ 80 000 euros). Le Conseil des minorités ethniques estime que ces moyens ne lui permettent pas de répondre à ses nouveaux besoins et de s'acquitter de sa mission.

61. Le secteur de la société civile est également particulièrement actif dans le domaine de l'intégration. Un nombre important de projets visent à promouvoir le dialogue interculturel comme moyen d'intégration²⁰. Les interlocuteurs du Comité consultatif qui travaillent au sein d'organisations de la société civile signalent cependant que, pendant la période de suivi, les autorités ont adopté plusieurs mesures de politique générale visant à restreindre l'accès aux aides à l'intégration, aux prestations sociales, à l'éducation et à l'assistance en matière d'éducation ou de santé, qui touchent particulièrement les ressortissants non danois. Ces mesures ont modifié les critères d'accès à ces prestations, en introduisant par exemple un test de connaissance de la langue danoise ou en exigeant une présence de plus longue date sur le territoire danois. La société civile estime que ces mesures ont pour seul but d'alimenter le populisme à des fins électorales (voir en particulier *La situation des Roms*, ci-après).

62. Il ressort d'études récentes que les personnes issues de minorités ethniques doivent soumettre en moyenne 52 % de demandes d'emploi de plus que les Danois de souche pour obtenir le même nombre d'entretiens d'embauche²¹. D'après le baromètre national de l'intégration, 43 % des immigrés et descendants d'immigrés d'origine non occidentale ont fait l'objet de discrimination fondée sur leur appartenance ethnique. Les acteurs de la société civile doutent donc du bien-fondé de mesures qui font davantage obstacle à

l'intégration et regrettent que, ces dernières années, les politiques d'intégration aient été adoptées sans la consultation et la participation véritables de la société civile et sans s'appuyer sur des études fondées sur des données et des faits probants.

63. Le Comité consultatif se réjouit que le degré de protection sociale soit généralement élevé au Danemark, y compris pour les réfugiés ou migrants nouvellement arrivés. Il constate cependant une diminution importante, ces dernières années, des prestations sociales qui leur sont accordées, ainsi qu'une détérioration du processus décisionnel relatif à l'élaboration des politiques d'intégration. Il juge préoccupant la réduction importante des consultations avec les acteurs de la société civile qui lui a été signalée tout en observant que ces derniers sont pour la plupart directement chargés de l'accueil des nouveaux arrivants. Le Comité consultatif s'inquiète des informations reçues selon lesquelles le processus législatif ne se fonde pas nécessairement sur des données et faits probants mais sert plutôt des fins électorales. Il regrette à cet égard que ce processus ait été utilisé pour présenter les nouveaux arrivants comme des personnes qui profitent indûment du système social plutôt que comme des atouts pour la société danoise. Le Comité consultatif souligne cependant les effets restreints de ces diverses tendances sur le degré général de tolérance au Danemark : les acteurs de la société civile ont de fait observé, pendant la crise dite des réfugiés, un afflux important de bénévoles de tout âge résolus à se joindre à l'accueil des arrivants²².

64. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de veiller à ce que la législation et les politiques relatives à l'intégration se fondent sur des faits et des travaux d'experts, de chercher des solutions à long terme qui garantissent l'égalité d'accès aux droits et d'assurer la participation à part entière de la société civile dans les processus décisionnels pertinents, y compris les débats parlementaires.

65. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que le Conseil des minorités ethniques dispose de moyens adaptés à ses besoins et à sa mission.

Efforts visant à combattre les infractions motivées par la haine et les propos haineux (article 6)

66. Le Code pénal comporte des dispositions visant à protéger contre les graves menaces (article 266.b), les menaces (article 266) et les atteintes à l'honneur d'une personne (articles 267 à 274). Il est en outre indiqué à l'article 81 du Code pénal que le fait qu'une infraction soit motivée par l'origine ethnique, les convictions religieuses ou l'orientation sexuelle de la victime doit être considéré comme une circonstance aggravante.

67. En 2016, le Procureur général a publié de nouvelles directives relatives à la suite à donner aux infractions

²⁰ Voir, entre autres, le projet de la Croix-Rouge danoise intitulé « [Friends pave the way](#) » qui met en relation des réfugiés avec des amis bénévoles danois. Ces bénévoles ont pour rôle d'aider les réfugiés à bien commencer leur vie au Danemark. À ce jour, 7 000 mises en relation de ce type ont été recensées.

²¹ Institut danois des droits de l'homme, [Human Rights in Denmark, Status report 2016-17](#), p. 25.

²² The Guardian, [Denmark's 'anti-ghetto' laws are a betrayal of our tolerant values](#), Michala Bendixen, juillet 2018.

motivées par la haine, y compris la jurisprudence pertinente sur la caractérisation d'une telle infraction²³. La police nationale danoise, à qui incombe depuis 2015 la responsabilité générale de prévenir et de combattre les infractions motivées par la haine, a établi un programme de formation continue sur ces infractions²⁴. Celles-ci font maintenant l'objet d'un stage de formation continue qui leur est entièrement consacré deux fois par an et que viennent compléter des lignes directrices sur leur mise en évidence et leur enregistrement en bonne et due forme destinées à tous les districts de police. En 2017, le suivi des infractions motivées par la haine a été modifié de façon à être plus précis. Cette année-là, 446 faits caractérisés comme des infractions motivées par la haine ont été enregistrés²⁵, donnant lieu à 95 accusations portées contre 102 personnes. Il a été considéré que dans la moitié des cas, ces infractions avaient comme circonstance aggravante des motivations racistes. Il n'est cependant plus possible, du fait du changement de méthode, de procéder à des comparaisons avec les statistiques des années précédentes.

68. Des efforts ont également été faits pour encourager les victimes d'infractions motivées par la haine à signaler les faits à la police et pour supprimer les éventuels obstacles en la matière²⁶. La police nationale danoise s'est associée à des organisations de la société civile dans le cadre d'une campagne visant à sensibiliser à l'importance du signalement à la police des infractions motivées par la haine. Il a été tenu compte, lors de l'élaboration des supports d'information de cette campagne, de la nécessité de communiquer des informations de base aux victimes d'origine étrangère et de les diffuser dans des lieux adéquats, notamment dans des centres de demandeurs d'asile.

69. L'Institut danois des droits de l'homme a demandé que soit adoptée une stratégie globale de lutte contre le racisme²⁷. Les interlocuteurs de la société civile continuent également de faire part des préoccupations que leur inspire depuis longtemps la généralisation de propos haineux sur la scène politique, en particulier à l'égard des musulmans et des réfugiés, et regrettent que l'État n'ait pas de stratégie globale de lutte contre le racisme. Ils soulignent également la nécessité de combattre les propos haineux diffusés sur les réseaux sociaux.

70. Le Comité consultatif rappelle que la violence fondée sur l'origine ethnique doit être reconnue comme une forme particulièrement ignoble de violence qui concerne et menace la société dans son ensemble et doit de ce fait être résolument combattue et prévenue. Afin d'apporter une réponse globale aux infractions motivées par la haine, les codes pénaux doivent comporter des dispositions

incriminant les propos haineux, les menaces et les violences fondées sur l'appartenance ethnique ainsi que l'incitation publique à la violence et à la haine. En outre, la discrimination raciale doit être considérée comme une circonstance aggravante dans toutes les infractions où elle est présente et les représentants des forces de l'ordre devraient être adéquatement formés pour que les agressions et les actes de discrimination motivés par le racisme ou fondés sur l'appartenance ethnique soient identifiés et enregistrés comme tels et fassent l'objet d'enquêtes et soient punis comme il se doit, au moyen d'interventions ciblées, spécialisées et rapides²⁸.

71. Le Comité consultatif se félicite des efforts des autorités danoises visant à mieux identifier et poursuivre les infractions motivées par la haine, en particulier grâce à l'amélioration de la formation continue des membres des forces de l'ordre. Aucun élément n'indique au Comité consultatif qu'un tel processus d'identification est mené en coopération avec des organisations représentant les victimes. Le Comité consultatif note cependant que les données recueillies par les autorités ne rendent pas pleinement compte des infractions motivées par la haine qui sont commises, et en particulier du type de motif haineux et du groupe visé. Il constate en outre avec satisfaction que les propos haineux figurent dans les nouvelles directives du Procureur général. Il s'inquiète cependant de la persistance de propos haineux sur la scène politique²⁹, malgré les recommandations formulées à ce sujet par plusieurs mécanismes internationaux de suivi³⁰. Le Comité consultatif estime que lorsque la tolérance et le dialogue interculturel s'étiolent et que les propos haineux se multiplient, la protection des personnes appartenant à des minorités nationales est en danger. Les États ont pour obligation de prendre les mesures nécessaires pour protéger les personnes visées par des propos haineux.

72. Le Comité consultatif souligne que les personnalités politiques ont pour responsabilité particulière de condamner toutes les infractions motivées par la haine, y compris les propos haineux, et de promouvoir systématiquement et effectivement une société fondée sur la tolérance et le respect mutuel. Il est également du devoir de l'État de se doter d'une stratégie clairement définie, élaborée avec les acteurs concernés de la société civile, sur l'action à mener face à de tels problèmes et les dispositions à prendre pour s'acquitter de telles obligations en matière de protection. Il importe également d'analyser et d'observer les médias afin d'adopter des stratégies adéquates visant à améliorer la façon dont ils présentent les personnes appartenant à des minorités nationales³¹.

73. Le Comité consultatif invite les autorités à mettre en place un système global de collecte des données relatives

²³ [Instruction n° 2/2011](#) du 14 septembre 2011 (révisée en juin 2017) du Procureur général sur la suite à donner aux cas d'infraction à l'article 266.b du Code pénal et à la loi sur l'interdiction des différences de traitement fondées sur la race et aux affaires auxquelles l'article 81.1.vi du Code pénal pourrait s'appliquer.

²⁴ Institut danois des droits de l'homme, rapport de 2017-18, p. 11

²⁵ Rapport étatique, p. 17.

²⁶ Rapport étatique, p. 15.

²⁷ Institut danois des droits de l'homme, [Policy Brief](#) (en danois), mai 2019.

²⁸ Commentaire thématique n° 4, par. 56.

²⁹ Euronews, [Quran's burning politician gathering support for election candidacy](#), 25 avril 2019.

³⁰ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, [Cinquième rapport sur le Danemark](#), adopté le 23 mars 2017, par. 22 à 40 ; Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, [Observations finales concernant les vingtième et vingt et unième rapports périodiques du Danemark](#), 15 mai 2015, p. 4.

³¹ Center for News Research (Center for Nyhedsforskning), Université Roskilde, *"Dem Vi Taler Om" – Etniske Minoriteter I Danske Nyhedsmedier* (« Les gens dont nous parlons » - Minorités ethniques dans les médias d'information danois), février 2017.

aux infractions motivées par la haine et aux propos haineux, dans lequel les données seront entièrement ventilées par infraction, par motivation haineuse et par groupe visé, afin de permettre une meilleure analyse des infractions commises et d'élaborer des stratégies davantage à même de les combattre, en coopération s'il y a lieu avec les organisations représentant les victimes.

74. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'adopter un nouveau plan d'action contre le racisme, qui prévoit entre autres de surveiller les propos haineux tenus dans le débat politique et public. Une telle stratégie devrait être élaborée avec la coopération étroite et active des acteurs de la société civile ainsi que des représentants des communautés concernées par ces abus, et devrait comprendre, sans porter atteinte à l'indépendance éditoriale de la presse, une évaluation de l'image que les médias donnent des personnes appartenant à des communautés minoritaires ainsi que des migrants.

La situation des Roms (article 6)

75. En 2017, des modifications ont été apportées à la loi danoise sur l'ordre public, afin de renforcer les moyens juridiques dont dispose la police pour arrêter les personnes sans abri qui « campent dans des lieux publics ». Ces modifications prévoient notamment une peine de prison ferme de 14 jours en cas de mendicité sur la voie publique, dans des gares ou dans des moyens de transport dès la première infraction de ce type³². Bien que le champ d'application de la loi soit formulé en termes neutres, il a été signalé que sur les 141 individus arrêtés pour avoir enfreint ces dispositions en 2017, tous étaient des ressortissants étrangers et la grande majorité d'entre eux des ressortissants roumains³³, issus pour la plupart des communautés roms. Ces informations sont confirmées par les statistiques officielles du ministère de la Justice, qui indiquent que la loi en question a été appliquée 549 fois depuis son entrée en vigueur³⁴, dont 422 fois à l'encontre de citoyens roumains et 12 fois à l'encontre de citoyens danois. D'après une étude récemment publiée, le nombre de Danois sans abri s'élève à 6 431 au Danemark. En sus de ce chiffre, 519 migrants sans abri et sans domicile fixe – dont 388 ressortissants d'un autre pays de l'UE – ont été recensés³⁵.

76. Compte tenu des statistiques susmentionnées, le Comité consultatif souligne la surreprésentation manifeste

³² [Articles 3.4 et 4.6 de la loi sur l'ordre public n° 511](#), telle que modifiée le 31 mars 2017.

³³ SOS Racisme Danemark, Center for Danish-Muslim Relations, Women in dialogue, ENAR Denmark, Refugees welcome, Almen Modstand et DEMOS, rapport officieux de la coalition au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU sur des sujets concernant le Danemark, septembre 2019, p. 13.

³⁴ 273 cas en 2017, 178 en 2018 et 98 en 2019 (jusqu'au 13 octobre 2019).

³⁵ National Research and Analysis Centre for Welfare, [Homelessness in Denmark 2019 – National Charting](#), p. 10 et 11 et 109 et 110.

³⁶ DR, [Politiet rydder mere end 30 hjemløselejre på under tre måneder](#) (La police évacue plus de 30 campements de sans abri en moins de trois mois), juin 2017.

³⁷ Camilla Ida Ravnboel, *Bottle Hunters – An Ethnography of Law and Life Among Homeless Roma in Copenhagen*, Département

des étrangers parmi le nombre total de personnes arrêtées (les étrangers représentant moins de 8 % des sans abri au Danemark), une grande partie d'entre eux étant issus des communautés roms d'après ce qui a été signalé. Le Comité consultatif craint donc vivement que cette situation s'explique par l'existence d'une pratique de profilage ethnique ou par la proportion très élevée de Roms parmi les personnes se livrant à la mendicité ou par les deux raisons à la fois.

77. Le Comité consultatif observe en outre que, bien qu'il soit prévu dans la loi que celle-ci ne s'applique qu'en situation d'insécurité, des représentants des forces de l'ordre ont indiqué à la presse que la seule existence d'un « campement » constituait une situation d'insécurité et pouvait conduire à une arrestation³⁶. Ces données soulignent plutôt l'importance du problème lié à la pauvreté que constitue la mendicité, qui a une dimension européenne. Une approche nationale axée exclusivement sur le droit pénal est d'une pertinence restreinte dans un contexte tel que la zone de libre circulation de l'Union européenne. À terme, de telles lois ont pour conséquence de stigmatiser davantage une communauté minoritaire qui connaît déjà d'énormes et complexes difficultés sociales. Cet argument est en outre corroboré par une étude ethnographique récente qui rend compte du climat de méfiance et des comportements discriminatoires des forces de l'ordre qui sont en relation avec des personnes appartenant aux communautés roms à Copenhague³⁷.

78. D'après les informations obtenues, l'image des Roms que donnent les médias est également rarement positive. À l'exception d'une série d'émissions d'une chaîne publique intitulée « *Romaerne kommer* » (« Les Roms arrivent »)³⁸, la plupart des références aux personnes appartenant à des communautés roms renvoient directement ou indirectement à des préjugés négatifs. L'exemple le plus frappant en est un récit présenté sur les réseaux sociaux et à la télévision qui tend à présenter une famille de criminels notoires³⁹ comme l'archétype des Roms au Danemark. La société civile a également reproché à la police de Copenhague d'avoir publiquement mentionné l'origine supposément rom de criminels. La police a ensuite présenté ses excuses, en reconnaissant que de telles déclarations n'avaient pas lieu d'être⁴⁰.

79. Le Comité consultatif note avec préoccupation que l'expérience de la discrimination, la stigmatisation et le discours anti-gitans tenu dans les médias sont cités par les

d'anthropologie, Université de Copenhague, thèse de doctorat, septembre 2018.

³⁸ En 2017, une série de quatre épisodes a présenté la vie de jeunes Roms vivant au Danemark. Cette série a également traité de la peur de la stigmatisation et de la discrimination que beaucoup subissent s'ils doivent révéler qu'ils sont roms. La [série](#) ne peut être visionnée en ligne que depuis le Danemark.

³⁹ Un des membres de la famille a participé en 2017 à une série de documentaires télévisés diffusée sur TV2. Un autre membre a vu sa requête rejetée par la Cour européenne des droits de l'homme en 2018. Voir [Levakovic c. Danemark](#), requête n° 7841/14, 23 octobre 2018.

⁴⁰ [Journalisten, Københavns Politi: Vi skulle ikke have nævnt deres etnicitet](#) (Police de Copenhague : nous n'aurions pas dû mentionner leur origine ethnique), 16 novembre 2016.

Roms comme les principales raisons pour lesquelles ils dissimulent leur origine ethnique, le résultat étant que les personnes et communautés roms, y compris celles qui vivent au Danemark depuis plusieurs générations, ne s'organisent pas au sein d'associations de la société civile⁴¹. Le Comité consultatif note également que la stratégie nationale d'intégration des Roms existe mais n'est pas publiée en danois et ne comporte aucune initiative ou possibilité de financement spécifiquement destinée aux Roms à l'échelle gouvernementale ou municipale. La crainte d'être associées aux représentations négatives véhiculées par les médias qu'ont exprimée les personnes appartenant aux communautés roms, et le risque accru dont elles font part de subir de multiples formes de discrimination (en raison de leur nationalité et de leur origine ethnique) témoignent d'un contexte qui semble ne pas pouvoir garantir les conditions propices à la libre identification (voir *Champ d'application*, ci-dessus).

80. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de réexaminer l'application des dispositions de la loi danoise sur l'ordre public relatives aux personnes sans abri et invite les autorités à envisager d'élaborer une approche plus globale et plus efficace des problèmes de pauvreté des personnes concernées, dont la plupart sont issues des communautés roms.

81. Le Comité consultatif invite également les autorités à prendre des mesures proactives d'intégration et d'inclusion visant à instaurer des conditions dans lesquelles les personnes et communautés roms, y compris celles qui vivent au Danemark depuis plusieurs générations, ne s'interdisent pas de s'identifier publiquement comme roms et de montrer leur identité.

La situation des Groenlandais (article 6)

82. L'Institut danois des droits de l'homme a mené à bien en 2015 une étude sur la situation des Groenlandais vivant au Danemark⁴². Plusieurs domaines dans lesquels des obstacles empêchent les Groenlandais d'exercer pleinement leurs droits sont signalés. Il y est fait état, en particulier, de difficultés d'accès aux services administratifs, principalement dues à la barrière de la langue, mais également de discrimination et de stigmatisation. D'après cette étude, le manque d'accès à des services d'interprétation peut restreindre l'accès au système social et de santé ainsi qu'aux institutions judiciaires ou à l'administration en général. Des obstacles manifestes sont également notés en ce qui concerne l'accès au marché du travail, le taux d'activité des Groenlandais étant nettement plus faible que celui des Danois de souche. Il est en outre recommandé dans l'étude de mieux faire connaître le Groenland contemporain parmi la population majoritaire, ainsi qu'au moyen des directives et des programmes d'enseignement primaire pertinents. Sont également soulignés le manque de représentation des Groenlandais, en particulier au sein des conseils d'intégration locaux et du

Conseil pour les minorités ethniques, ainsi que leur faible taux de participation aux associations groenlandaises.

83. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant aux communautés groenlandaises vivant au Danemark ont rendu compte des débats qui ont eu lieu avec leurs associations au cours du cinquième cycle de suivi et de l'absence de consensus quant à la question de savoir s'il fallait demander à être reconnu comme minorité nationale (voir *Champ d'application*, ci-dessus). Ils ont cependant mis l'accent sur leur souhait de voir s'appliquer les dispositions de la Convention-cadre article par article, en particulier en ce qui concerne leurs droits linguistiques, au sens général de l'expression, à savoir leur droit d'apprendre et d'utiliser le groenlandais, ainsi que d'avoir accès à des cours d'apprentissage de la langue de la majorité de la population et à un enseignement dispensé dans cette langue. Ils ont également insisté sur la nécessité de rendre plus visible le Groenland contemporain dans la société danoise.

84. Le Comité consultatif note avec intérêt les débats organisés au sein des organisations groenlandaises sur l'éventuelle reconnaissance comme minorité nationale et prend note de l'absence de consensus qui en a résulté. Il note en outre le souhait exprimé par les représentants des Groenlandais vivant au Danemark, indépendamment d'une éventuelle reconnaissance officielle de leur communauté, de voir s'appliquer article par article les dispositions pertinentes de la Convention-cadre, afin qu'ils puissent bénéficier des droits énoncés dans cet instrument. Le Comité consultatif souligne à cet égard que les autorités doivent donner suite aux recommandations formulées en 2015 par l'Institut danois des droits de l'homme et les mettre en œuvre. Il estime à ce propos que les besoins des Groenlandais vivant au Danemark devraient faire l'objet de consultations approfondies menées auprès de leurs représentants et de leurs organisations afin que les autorités et lesdites organisations élaborent ensemble une stratégie et un plan d'action approfondis et globaux, en tenant compte des besoins particuliers de cette communauté. Les consultations devraient notamment être axées sur l'accès aux services publics et au marché du travail, la représentation politique, la promotion de la culture ainsi que les droits linguistiques et relatifs à l'éducation, en particulier le développement de la formation à l'enseignement de ou dans la langue groenlandaise, et l'accès à des cours de danois.

85. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de tenir compte des besoins des Groenlandais vivant au Danemark et à élaborer à cette fin, en coopération avec les représentants et organisations des Groenlandais, une stratégie et un plan d'action globaux, en particulier en matière d'accès aux services publics et au marché du travail, de droits linguistiques, d'éducation et de représentation.

⁴¹ Commission européenne, Direction générale de la justice et des consommateurs, Civil society monitoring report on implementation of the National Roma integration strategies, Focus on structural and horizontal preconditions for successful implementation of the strategy, avril 2018, p. 14 et 15.

⁴² Institut danois des droits de l'homme, [Ligebehandling af grønLændere i Danmark](#) (Égalité de traitement des Groenlandais

au Danemark), 2015. Il est indiqué dans cette étude que les Groenlandais socialement défavorisés sont probablement sous-représentés parmi les participants à l'étude et que les chiffres qui y figurent peuvent par conséquent ne pas rendre pleinement compte de la réalité.

La situation des Juifs (article 6)

86. Il est indiqué dans le rapport étatique que le débat sur la circoncision se poursuit au Danemark et fait actuellement l'objet de débats politiques. Ce débat a été ouvert à la suite d'une pétition de citoyens ayant obtenu 50 000 signatures qui exigeait de fixer à 18 ans l'âge minimal lors de la circoncision. Celle-ci est déjà réglementée par le droit danois : elle ne peut être pratiquée que par un médecin ou en sa présence et doit être enregistrée auprès du ministère de la Santé. À la suite d'un débat au Parlement, l'Agence pour la sécurité des patients a été chargée de mettre à jour les directives cliniques sur la circoncision. Le gouvernement a exclu toute interdiction de cette pratique.

87. Des représentants des communautés juives ont souligné que le débat sur la circoncision suscitait dans l'opinion publique des réactions, dont certaines étaient hostiles et s'apparentaient à des propos haineux. Ils ont également réaffirmé l'importance de la circoncision pour eux, ainsi que pour les communautés musulmanes. En ce qui concerne la communauté juive, de 10 à 15 circoncisions sont pratiquées chaque année. Satisfaits de la façon dont cette pratique est réglementée et s'effectue actuellement, ils ont exprimé l'espoir qu'il serait mis fin au débat lors de la prochaine session parlementaire.

88. La communauté juive a également fait face au cours du cinquième cycle de suivi à de graves atteintes à sa sécurité. Le 15 février 2015, un homme juif de 37 ans chargé d'assurer la sécurité d'une cérémonie de *Bar Mitzvah* a été tué dans un attentat motivé par la haine perpétré à proximité de la grande synagogue de Copenhague. Le ministère de la Justice finance depuis la plus grande partie des frais de sécurité de la communauté juive.

89. À la suite des attentats, la communauté juive a, avec l'appui de la municipalité de Copenhague, lancé un programme intitulé « BookEdu », qui consiste à intervenir dans des établissements scolaires pour promouvoir le dialogue interculturel. S'efforçant sans relâche de promouvoir la tolérance, le centre d'information juif de Copenhague accueille en outre chaque mois un millier d'élèves dans la synagogue.

90. Le Comité consultatif rappelle qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention-cadre, les États parties ont pour obligation de protéger toutes les personnes de la violence et de la discrimination fondée sur l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, et donc non seulement les personnes appartenant à des minorités nationales reconnues. Les minorités ne peuvent s'épanouir dans une société dans laquelle la diversité n'est pas tolérée ou sert même de prétexte à des infractions motivées par la haine ou à des propos haineux.

91. Le Comité consultatif se félicite de l'appui apporté par les autorités danoises à la communauté juive en matière de sécurité. Il considère également qu'il est de la plus haute importance de poursuivre et éventuellement de développer toute initiative visant à promouvoir l'entente et le dialogue interculturel. Il exprime enfin l'espoir que le débat sur la circoncision se poursuivra selon l'approche nuancée et

respectueuse des religions qui caractérise actuellement la loi encadrant cette pratique.

92. Le Comité consultatif se félicite de l'appui que les autorités apportent pour assurer la sécurité de la communauté juive et invite à maintenir cet appui.

93. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de promouvoir le dialogue interculturel, y compris le dialogue interreligieux, et à envisager d'appuyer les efforts de la communauté juive en vue d'étendre le programme « BookEdu » à l'échelle nationale et, éventuellement, à d'autres minorités.

94. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de mettre en œuvre, avec tous les groupes concernés, des solutions pragmatiques et nuancées en ce qui concerne la circoncision.

Médias de langues minoritaires (article 9)

95. Le journal de langue allemande *Der Nordschleswiger*, qui est le seul média diffusé en allemand dans le Jutland méridional, reçoit des subventions publiques de plusieurs sources : i) une contribution annuelle du système danois de subventions des médias, d'un montant qui varie selon les coûts rédactionnels du journal (de 2,9 millions de DKK en 2015 à 3,2 millions en 2019) ; ii) une subvention du ministère de la Culture destinée à produire une émission et à acheter du temps d'antenne sur la station radio locale (246 000 DKK en 2018) ; iii) une subvention aux fins du développement de la numérisation des médias (1,7 million de DKK par an en 2018 et 2019 et 2,3 millions par an en 2020 et 2021)⁴³. Ce journal ne peut cependant être publié sans un important financement supplémentaire de l'Allemagne.

96. Il n'est pas possible de regarder directement une chaîne de télévision de langue allemande dans le Jutland méridional, sauf si l'on souscrit à un bouquet de chaînes payantes diffusées depuis l'Allemagne. L'organisme public de radiotélédiffusion danois est cependant tenu, par son contrat de service public, de fournir une « vaste couverture » de la société danoise et de mettre l'accent, depuis 2019, sur les minorités de la région frontalière du Danemark et de l'Allemagne. Selon l'interprétation qui en est faite, ces obligations ne se traduisent cependant pas par l'obligation de produire ou de diffuser des émissions en allemand.

97. Les représentants de la minorité allemande ne considèrent pas comme prioritaire la mise en place d'une chaîne de télévision ou d'une station radio de langue allemande et jugent plus judicieux d'axer les efforts sur la production, en danois et en allemand, de plus d'émissions ou de sujets sur la minorité allemande dans les médias officiels. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont fait savoir que *Der Nordschleswiger* avait décidé de ne plus paraître en version papier à compter de février 2021, passant ainsi intégralement au numérique. Les représentants de la minorité allemande proposent que la subvention correspondante serve, après 2021, à financer la production d'émissions et de sujets en danois et en allemand sur la minorité allemande.

⁴³ Rapport étatique, p. 21 et 22.

98. Le Comité consultatif rappelle qu'il est essentiel que la numérisation des médias ne restreigne pas la capacité des personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à des médias diffusés dans leur langue⁴⁴.

99. Le Comité consultatif prend note du niveau adéquat de financement public dont dispose *Der Nordschleswiger*. Il constate que les subventions reçues des autorités danoises sont celles auxquelles tout journal a droit au Danemark, à l'exception de la subvention qui permet de financer deux minutes d'actualités quotidiennes en allemand sur une station radio locale. Cette station radio n'est cependant pas diffusée dans une partie de la côte occidentale du Jutland méridional. Le Comité consultatif souligne également la stratégie de numérisation résolue adoptée par le journal lui-même, avec l'appui financier des autorités danoises. Il note que le temps d'antenne acheté pour diffuser des actualités quotidiennes en allemand est également financé par des fonds publics, tout comme les coûts de production associés. Le Comité consultatif regrette cependant que, depuis la numérisation intégrale de la télévision, les chaînes allemandes ne soient plus accessibles en raison du géoblocage et ne puissent plus être regardées qu'en souscrivant à un bouquet de chaînes payant. Le Comité consultatif se félicite de la nouvelle obligation faite aux organismes de télédiffusion de présenter des émissions et des sujets sur les minorités de la région frontalière du Danemark et de l'Allemagne, bien qu'il soit dorénavant nécessaire de suivre la mise en œuvre de cette obligation afin d'en évaluer l'efficacité et la pertinence à plus long terme.

100. Le Comité consultatif se félicite de l'appui apporté à la presse écrite de langue allemande du Jutland méridional.

101. Le Comité consultatif invite les autorités à apporter leur appui à la production d'émissions et de sujets en danois et en allemand sur la minorité allemande ainsi qu'à suivre la mise en œuvre de l'obligation faite aux organismes de télédiffusion de distribuer et de diffuser des émissions sur les minorités de la région de la frontière entre le Danemark et l'Allemagne.

Usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration (article 10)

102. Les autorités confirment que les germanophones ont la possibilité de communiquer oralement et par écrit avec les services administratifs des quatre municipalités où vivent des personnes appartenant à la minorité allemande, pour ce qui est des démarches courantes, effectuées en personne ou par écrit, avec l'administration. Elles soulignent qu'il est toujours possible en pratique de trouver un membre du personnel qui parle allemand quand cela est nécessaire.

103. En ce qui concerne l'administration fiscale nationale, les autorités signalent que les informations officielles accessibles en ligne en allemand ont été considérablement

améliorées au cours de la dernière période de suivi et continuent de l'être. Un glossaire et un formulaire spécial de prise de contact sont en cours d'élaboration, l'objectif étant de permettre aux germanophones de communiquer directement avec l'administration par courrier électronique depuis le site Web officiel ou en se connectant au système de libre-service. Plus généralement, dans la Stratégie numérique pour 2016-2020, il est recommandé aux administrations centrales, aux régions et aux municipalités d'élaborer des solutions numériques du secteur public qui se fondent sur une approche axée sur l'utilisateur et d'associer ainsi les usagers à l'introduction de nouvelles procédures, de façon à prendre en compte leurs besoins.

104. À l'échelle municipale, les sites Web des quatre municipalités où vivent en nombre substantiel des personnes appartenant à la minorité allemande sont traduits en allemand, bien que des disparités soient parfois signalées entre leur version danoise et leur version allemande. Des efforts particuliers ont été faits dans la municipalité d'Åbenrå afin d'améliorer l'accès par voie numérique à l'administration au moyen d'une plateforme spéciale. Dans le cadre d'une nouvelle stratégie portant sur les technologies numériques dans le domaine des soins de santé et de l'aide sociale, la municipalité a installé dans les maisons de retraite un système de communication qui permet la visioconférence, ainsi que le partage de messages, de photos et de calendriers, y compris en allemand pour les membres du personnel et les citoyens qui parlent cette langue⁴⁵.

105. Les représentants de la minorité allemande ont élaboré une liste de revendications clairement définies en matière de politique linguistique, en 2015 ainsi qu'en septembre 2019⁴⁶. Ils demandent notamment que soit désignée dans chacune des quatre municipalités une personne ressource germanophone. La municipalité d'Åbenrå l'a fait mais les autres n'ont pour l'instant donné suite à cette demande que ponctuellement. Les représentants de la minorité allemande ont également spécifiquement demandé que les maisons de retraite adoptent une stratégie claire de gestion de la situation des personnes âgées germanophones.

106. Le Comité consultatif rappelle que les droits énoncés à l'article 10, paragraphe 2, peuvent aussi s'appliquer à des territoires où résident une proportion relativement faible de personnes appartenant à une minorité nationale, du moment que ces personnes habitent traditionnellement sur le territoire en question, qu'elles en font la demande et que cette demande correspond à un besoin réel. Le Comité consultatif a eu l'occasion de préciser à cet égard que, dans de tels cas, les États devraient étudier attentivement la demande et évaluer avec soin les besoins existants dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, en tenant également compte des particularités

⁴⁴ [Commentaire thématique n° 3](#) - Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 49.

⁴⁵ Rapport étatique, p. 23.

⁴⁶ Bund Deutscher Nordschleswiger, [Sprachpolitische Forderungen der deutschen Minderheit 2019-2022](#) (Les revendications de la minorité allemande en matière de politique

linguistique pour 2019-2022), 2 septembre 2019 ; voir également, *Der Nordschleswiger*, [Minderheit fordert mehr Deutsch in der Online-Verwaltung](#) (La minorité demande une plus grande utilisation de l'allemand dans l'administration en ligne), 6 septembre 2019.

de la situation locale. Dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas que les personnes appartenant à la minorité nationale considérée ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans leur langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention-cadre. Il convient alors de mettre en place des mesures de protection pour maintenir des services dans la langue minoritaire, même si elle n'est pas communément utilisée, faute de quoi elle risquerait de disparaître de la sphère publique⁴⁷.

107. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'en pratique des solutions sont effectivement trouvées à l'échelle municipale en vue de répondre aux besoins des germanophones. Il regrette cependant que la réalisation des droits des germanophones soit subordonnée dans les faits à la bonne volonté des fonctionnaires concernés et que l'accès effectif aux droits linguistiques continue de dépendre des circonstances. De l'avis du Comité consultatif, il en demeurera ainsi tant que la réalisation de tels droits ne se fondera que sur une pratique sans être entérinée par écrit dans un document juridique. Dans certains cas, en particulier lorsqu'il y a un changement de personnel parmi les fonctionnaires, une telle pratique est temporairement interrompue. Les personnes appartenant à la minorité allemande doivent alors consacrer du temps et des efforts, parfois par l'intermédiaire de leurs représentants, pour prendre contact avec l'administration concernée afin de faire valoir leurs droits. Cela a par exemple été le cas lors de cessions récentes de biens pour lesquelles les autorités danoises ont, contrairement à la pratique établie, demandé une traduction en danois de l'acte de propriété provenant de l'institution allemande concernée.

108. Le Comité consultatif note également que des progrès restent à faire en ce qui concerne l'accès aux outils d'information de l'administration centrale. Malgré d'importants efforts de l'administration fiscale, les solutions numériques de communication entre l'administration publique et les citoyens, telles que le site *Web borger.dk*, ne sont accessibles qu'en danois et en anglais. Il est également problématique que des prestataires de services du secteur privé qui fournissent des services publics dans le cadre de contrats de sous-traitance ne tiennent pas toujours compte des besoins particuliers des personnes appartenant à la minorité allemande, en particulier en ce qui concerne le droit d'utiliser la langue allemande.

109. Le Comité consultatif se félicite des efforts faits par les autorités et encourage celles-ci à les poursuivre, en vue d'améliorer l'accès à l'information en allemand sur les sites Web de l'administration centrale.

110. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à faire en sorte que les personnes appartenant à la minorité allemande puissent, dans les quatre municipalités du Jutland méridional où elles vivent, communiquer entièrement en allemand, par voie numérique s'il y a lieu, avec tous les organes administratifs, même lorsque des

services publics sont fournis par l'intermédiaire de sociétés du secteur privé.

111. Le Comité consultatif encourage les autorités à envisager de reconnaître officiellement le besoin réel des personnes appartenant à la minorité allemande d'utiliser l'allemand, à l'oral ou par écrit, dans leurs relations avec les autorités administratives, dans les quatre municipalités où elles vivent, et d'inscrire dans la loi cette pratique bien établie.

Affichage d'inscriptions bilingues (article 11)

112. Depuis 2016, un acte de législation secondaire (un décret) permet aux autorités locales de décider de placer à l'entrée des municipalités des inscriptions rédigées en danois ainsi qu'en anglais ou dans la « langue officielle d'un pays voisin ». En pratique, les institutions allemandes, telles que les bibliothèques, les musées et les écoles, sont dotées d'inscriptions en allemand dans les municipalités de Tønder et d'Åbenrå⁴⁸.

113. Des représentants de la municipalité de Haderslev ont fait savoir au Comité consultatif que, en 2015, la municipalité avait placé à l'entrée de son territoire un panneau bilingue qui avait été illégalement et délibérément retiré peu de temps après. Aucune enquête n'a été menée pour déterminer qui l'avait enlevé.

114. Les représentants de la minorité allemande ont souligné qu'ils demandaient seulement que les panneaux indiquant le nom d'une ville, à savoir les panneaux qui signalent l'entrée dans une municipalité, soient rédigés en danois ainsi qu'en allemand dans les quatre municipalités où vivent des personnes appartenant à la minorité allemande. Ils aimeraient également que des inscriptions en allemand soient affichées devant toutes les institutions allemandes. Ils ne demandent pas que la signalisation de rue soit bilingue.

115. Le Comité consultatif rappelle l'importance de promouvoir le multilinguisme sur les enseignes et dans les inscriptions : c'est là un moyen de véhiculer le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population⁴⁹.

116. Le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès n'ait été réalisé à cet égard au cours du cinquième cycle de suivi malgré la majorité d'avis en faveur de l'affichage d'inscriptions bilingues. Il note que l'absence de consensus sur la question est encore expliqué par des références à l'occupation passée de la région par l'Allemagne⁵⁰. Le Comité consultatif ne peut que regretter que plus de 70 ans de paix n'aient pas suffi à promouvoir suffisamment de dialogue interculturel et de tolérance du côté danois de la région frontalière pour que des inscriptions bilingues puissent être affichées à l'entrée des quatre municipalités où vivent des personnes appartenant à la minorité allemande.

117. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités municipales de prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser plus avant l'entente et le dialogue

⁴⁷ [Commentaire thématique n° 3](#), par. 56.

⁴⁸ Rapport étatique, p. 24 et 25.

⁴⁹ [Commentaire thématique n° 3](#), par. 67.

⁵⁰ Voir, entre autres, *Copenhagen Post Online*, [South Jutland against signs in German](#) (Le Jutland méridional s'oppose aux panneaux en allemand), mars 2015.

interculturels dans la région frontalière afin d'instaurer un climat propice à l'affichage d'inscriptions bilingues à l'entrée des quatre municipalités où vivent des personnes appartenant à la minorité allemande.

Formation des enseignants et promotion de la diversité à l'école (article 12)

118. Un Centre national pour les langues étrangères a été établi en 2018 dans le cadre de la stratégie du gouvernement visant à renforcer la place des langues étrangères dans le système éducatif danois. Le ministère de l'Éducation négocie en outre actuellement avec les autorités allemandes un accord d'échanges pour les élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, dans le but d'accroître la maîtrise des langues étrangères. Les autorités ont fait savoir que, dans ce contexte, la langue groenlandaise n'était pas considérée comme une langue étrangère et ne relevait pas du champ d'action du Centre national pour les langues étrangères⁵¹.

119. Les représentants de la minorité allemande font état de contacts plus nombreux entre les élèves de la population majoritaire et ceux qui appartiennent à la minorité allemande, grâce en particulier à des manifestations culturelles et sportives régionales. Tout en se déclarant entièrement satisfaits de cette évolution, ils mentionnent cependant un motif de préoccupation et d'ambivalence, à savoir que de telles manifestations risquent à terme d'accentuer l'éventuelle assimilation de la minorité allemande au lieu de promouvoir de façon proactive les aspects positifs de la diversité culturelle.

120. Les personnes appartenant aux communautés groenlandaises ont exprimé le souhait de voir le Groenland contemporain davantage mis en valeur auprès de la population majoritaire dans le système éducatif. Elles ont également déclaré souhaiter que de plus importants efforts soient faits pour renforcer les capacités de formation du personnel qui enseigne le groenlandais ou qui dispense un enseignement dans cette langue.

121. Le Comité consultatif rappelle que l'école devrait refléter équitablement la diversité linguistique et culturelle de la société et mettre ainsi en avant les valeurs de tolérance, de dialogue interculturel et de respect mutuel. En plus d'un enseignement dans les langues minoritaires et d'un enseignement de ces langues, le programme scolaire obligatoire devrait par conséquent comprendre des informations sur l'histoire des minorités et leur contribution au patrimoine culturel et à la société de l'État partie. Cet enseignement ne devrait pas se limiter aux régions d'implantation traditionnelle des minorités nationales, afin de promouvoir dès le plus jeune âge, dans l'ensemble du pays, la connaissance et le respect de la diversité linguistique de la société⁵².

122. Le Comité consultatif note en particulier que l'opposition à l'affichage d'inscriptions bilingues en danois et en allemand dans le Jutland méridional (voir *Affichage d'inscriptions bilingues*, ci-dessus) s'explique encore, d'après les représentants des pouvoirs publics, par des guerres qui ont eu lieu au XIXe siècle ou dans la première

moitié du XXe siècle. Le Comité consultatif remarque que de telles explications, aussi paradoxales soient-elles à l'heure où la région de la frontière entre le Danemark et l'Allemagne est – à juste titre – présentée comme un élément unique du patrimoine immatériel (voir *Préservation de la culture*, ci-dessus), pourraient être le signe d'une éventuelle insuffisance des moyens disponibles pour promouvoir le dialogue interculturel et le respect mutuel dans la région du Jutland méridional, en particulier au sein du système éducatif. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel de s'employer, dès les premiers stades du système scolaire, à promouvoir le dialogue entre la majorité et les minorités afin d'assurer un partage véritablement harmonieux des territoires où elles vivent ensemble. Il convient, dans ces conditions, d'accorder une attention particulière à la nature des relations entre la majorité et la minorité, afin qu'elles aboutissent à une véritable compréhension par la majorité des cultures minoritaires.

123. Le Comité consultatif encourage les autorités à favoriser davantage, dans le système éducatif de l'ensemble du Danemark, la sensibilisation au Groenland contemporain, ainsi qu'aux autres communautés minoritaires, et l'acquisition de connaissances à leur sujet.

124. Le Comité consultatif invite les autorités à accorder un niveau de visibilité appropriée, dans le système éducatif danois, à la culture allemande et d'inclure dans les programmes scolaires un module spécifique qui s'applique à la région du Jutland méridional.

125. Le Comité consultatif encourage les autorités à renforcer, en coopération avec les organisations groenlandaises, les capacités de formation du personnel qui enseigne le groenlandais ou qui enseigne dans cette langue, afin d'accroître le nombre d'enseignants et de garantir la qualité des méthodes d'enseignement utilisées.

Enseignement dans les langues minoritaires et enseignement de ces langues (article 13)

126. L'association *Deutsche Schul- und Sprachverein für Nordschleswig* gère 19 écoles maternelles, 15 écoles et un lycée comme des écoles privées. Les représentants de la minorité allemande considèrent que le système scolaire allemand mis en place et l'appui financier qui lui est accordé par les autorités danoises et allemandes répondent pleinement à leur demande de scolarité en langue allemande dans le Jutland méridional. Ils ont également établi à Åbenrå une bibliothèque allemande, financée grâce à la loi danoise sur les bibliothèques et au Schleswig-Holstein. Le choix de manuels scolaires ne pose pas problème non plus.

127. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'offre éducative est d'excellente qualité, attirant également des enfants de la population majoritaire, et que le niveau de financement contribue à cette situation favorable. Le Comité consultatif note également que la langue allemande est enseignée dans les établissements publics danois dès la sixième année d'études.

128. Le Comité consultatif se félicite de l'appui apporté par les autorités danoises au bon fonctionnement du système

⁵¹ Rapport étatique, p. 25.

⁵² [Commentaire thématique n°3](#), par. 82.

éducatif en langue allemande du Jutland méridional et encourage les autorités à maintenir cet appui.

Représentation politique et participation à la vie politique (article 15)

129. La minorité allemande est représentée, pour toutes les questions essentielles, par sa principale organisation, *Bund Deutscher Nordschleswiger*. Les relations entre la minorité allemande, le gouvernement et le Parlement (*Folketing*) ont pour cadre officiel le Comité de liaison pour la minorité allemande, dont le secrétariat dépend du ministère de la Culture⁵³.

130. Les représentants de la minorité allemande sont généralement satisfaits des relations qu'ils entretiennent avec les autorités nationales mais souhaiteraient néanmoins que celles-ci adoptent une attitude plus proactive. Ils signalent que les consultations sont plus productives au niveau central qu'au niveau municipal, où la culture du consensus peut dans certains cas conduire à l'impasse (voir *Usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration et Affichage d'inscriptions bilingues*, ci-dessus), malgré la présence de membres de la minorité allemande au sein des conseils municipaux des quatre municipalités où vivent en nombre substantiel des personnes appartenant à cette minorité. Les représentants de la minorité allemande sont satisfaits de la fréquence des réunions du Comité de liaison. Ils soulignent le caractère intrinsèquement parlementaire de ce comité et considèrent que la création d'une structure complémentaire au sein de laquelle ils pourraient dialoguer directement, une fois par an, avec les ministères et administrations concernés, serait un plus.

131. Le Comité consultatif rappelle qu'il est important que les organes de consultation se réunissent fréquemment et régulièrement. À cet égard, des ressources adéquates devraient être allouées pour appuyer le fonctionnement effectif des mécanismes de consultation⁵⁴.

132. Le Comité consultatif note que le Comité de liaison s'est réuni une fois par an au cours des cinq dernières années, ce qui, d'après le site Web du ministère de la Culture, correspond au minimum requis. Il note en outre que les comptes rendus des réunions des 54^e et 55^e sessions du Comité de liaison (tenues respectivement en 2017 et 2018) ne sont pas accessibles en ligne et que le site Web correspondant n'est rédigé qu'en danois. Le Comité consultatif considère que l'on pourrait effectivement mettre en place un système plus proactif pour suivre de plus près et avec régularité l'application de la Convention-cadre, avec l'entière coopération des représentants de la minorité allemande et éventuellement d'autres communautés intéressées. La proposition visant à organiser une réunion annuelle au cours de laquelle les représentants de la minorité allemande et les ministères, ainsi que leurs administrations respectives, s'entretiendraient directement pourrait constituer une approche constructive.

133. Le Comité consultatif note également le souhait des représentants de la minorité allemande de voir se tenir des consultations plus fructueuses au niveau local et constate à cet égard l'importance des municipalités au Danemark, au niveau desquelles sont approuvés deux tiers de l'ensemble des dépenses publiques. Le Comité consultatif note avec satisfaction la représentation adéquate de la minorité allemande dans les quatre conseils municipaux concernés mais considère qu'une approche plus proactive pourrait également être adoptée au niveau municipal afin de permettre un examen plus fréquent et plus précis des sujets de préoccupation avec les représentants de la minorité allemande. Le Comité consultatif appuie la proposition des représentants de la minorité allemande visant à organiser une réunion annuelle avec les quatre maires et les responsables de l'administration respectifs afin de traiter des questions qui préoccupent spécifiquement la minorité allemande.

134. Le Comité consultatif engage les autorités à adopter une politique plus proactive à l'égard des représentants de la minorité allemande et à instaurer des conditions propices à des contacts plus fréquents avec les autorités nationales.

135. Le Comité consultatif invite également les autorités à envisager de mettre en place un mécanisme qui permettrait de procéder à un examen plus fréquent et plus spécifique des sujets de préoccupation avec les représentants de la minorité allemande, dans les quatre municipalités où vit cette minorité.

Coopération bilatérale (articles 17 et 18)

136. Les autorités danoises ont présenté en 2016 une stratégie à l'égard de l'Allemagne, qui vise principalement à renforcer la coopération économique et à faciliter l'accès des entreprises danoises à l'Allemagne en promouvant la connaissance de ce pays et de la langue allemande. Cette stratégie comprend de nouvelles initiatives dans le secteur éducatif danois ainsi que des programmes d'échange intensifiés.

137. Les autorités danoises ont également renforcé leurs échanges culturels avec l'Allemagne pendant la période 2018-2020⁵⁵. L'Accord culturel en cours entre le Jutland méridional et le Schleswig porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2020. Il s'agit d'un projet de coopération qui réunit les municipalités d'Åbenrå, de Haderslev, de Sønderborg et de Tønder, ainsi que la région de la Frise-du-Nord et du Schleswig-Flensbourg, la ville de Flensbourg, la région du Danemark du Sud et les ministères de la Justice et de la Culture du Danemark et vise à créer un « libre espace culturel » dans la région de la frontière entre le Danemark et l'Allemagne. Il revêt également une dimension européenne plus générale.

138. Les interlocuteurs du Comité consultatif, y compris les autorités et les fonctionnaires locaux, ont signalé avec regret le manque de consultation des homologues de la région du Jutland méridional lors de la modification progressive de la

⁵³ Page Web du [Comité de liaison](#) sur le site Web du ministère de la Culture.

⁵⁴ Commentaire thématique n° 2 - La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie

culturelle, sociale et économiques, ainsi qu'aux affaires publiques, par. 117 et 119.

⁵⁵ Rapport étatique, p. 27.

nature des mesures de contrôle à la frontière à compter de janvier 2016.

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

140. Le Comité consultatif salue les efforts réalisés dans la région de la frontière entre le Danemark et l'Allemagne en vue de promouvoir un libre espace culturel et un climat économique de prospérité. Il se félicite en particulier de la demande commune d'inscription au patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO (voir *Préservation de la culture*, ci-

dessus), qui souligne l'excellence des relations entre les autorités des deux côtés de la frontière. Dans ces conditions, le Comité consultatif regrette que les acteurs locaux n'aient pas été consultés lors du renforcement des mesures de contrôle à la frontière, ce qui tranche nettement avec la tendance générale des autres politiques mises en place dans la région frontalière.

141. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts de promotion d'un libre espace culturel dans la région de la frontière entre le Danemark et l'Allemagne.

142. Le Comité consultatif invite les autorités à renforcer les mécanismes de consultation avec les acteurs locaux, tels que les autorités régionales et municipales ainsi que les représentants de la minorité allemande, lors de la modification de la portée et de la nature des mesures de contrôle à la frontière.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1er février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est notamment disponible en allemand.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa cinquième visite au Danemark.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il comprend 47 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité destiné à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme supervise la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE