



CINQUIÈME AVIS SUR L'ALLEMAGNE

Comité consultatif de la
Convention-cadre pour
la protection des
minorités nationales
(ACFC)

Adopté le 3 février 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2021)6

Publié le 14 juin 2022

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

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

TABLE DES MATIÈRES

.....	3
RÉSUMÉ DES CONSTATS.....	5
RECOMMANDATIONS	7
Recommandations pour action immédiate	7
Autres recommandations	7
PROCÉDURE DE SUIVI	9
Préparation du rapport étatique du cinquième cycle.....	9
Activités de suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif	9
Visite dans le pays et adoption du cinquième avis	9
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	10
Champ d'application personnel : critère de la nationalité (article 3)	10
Attribution du statut de minorité nationale : Polonais (article 3)	10
Attribution du statut de minorité nationale : Yéniches (article 3).....	11
Compétence fédérale en matière de protection des minorités (article 4)	12
Cadre juridique de lutte contre la discrimination (article 4).....	13
Cadre institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4).....	14
Collecte de données sur l'égalité (article 4)	16
Égalité effective : mesures spécifiques visant les Sintis et les Roms (article 4)	17
Promotion des cultures minoritaires (article 5)	18
Tolérance et dialogue interculturel (Article 6).....	20
Représentation des Sintis et des Roms dans les médias (article 6).....	22
Protection contre l'hostilité et la violence (article 6)	23
Application de la loi et respect des droits humains (article 6).....	24
Les minorités nationales à la radio et à la télévision (article 9).....	26
Représentation des minorités nationales dans les instances de régulation des médias (article 9).....	27
Emploi des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités administratives (article 10).....	28
Noms de famille sorabes (article 11)	29
Toponymes en langues minoritaires (article 11).....	29
Enseignement sur les minorités nationales (article 12)	30
Égalité dans l'accès à l'éducation (article 12).....	31
Enseignement en danois dans les écoles privées (article 13)	33
Enseignement du danois dans les écoles publiques (article 14)	33
Enseignement en et du frison septentrional (article 14)	34
Enseignement du frison oriental (article 14).....	34
Enseignement en et du sorabe (article 14).....	35
Enseignement du romani (article 14)	36
Participation aux affaires publiques : organes consultatifs et élus (article 15)	36
Participation aux affaires publiques : diversité au sein des minorités (article 15).....	37
Participation socio-économique des Sorabes en Lusace (article 15).....	38
Relations bilatérales et transfrontalières (articles 17 et 18)	39

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. L'Allemagne a encore étendu son ample dispositif de soutiens pluriannuels et durables apportés aux quatre minorités nationales qu'elle reconnaît : les Danois, les Frisons, les Sintis et Roms, et les Sorabes. Le niveau de protection assuré aux personnes appartenant à des minorités nationales varie toutefois d'un État fédéral (land) à l'autre dans des domaines importants comme la non-discrimination et l'égalité, l'enseignement sur les minorités nationales et les mécanismes de participation. Les autorités ont inscrit la lutte contre l'antitsiganisme, très répandu, dans leur programme politique, mais il convient d'intensifier les recherches sur les inégalités qui affectent les Sintis et les Roms, et de définir une approche nationale des politiques en la matière.

Champ d'application

2. L'Allemagne continue de n'appliquer la Convention-cadre qu'aux Danois, aux Frisons, aux Sintis et Roms et aux Sorabes. Les autorités ne font pas systématiquement bénéficier les Sintis et les Roms qui ne possèdent pas la nationalité allemande des dispositions de la Convention-cadre, mais une approche pragmatique du critère de nationalité se dessine. Les représentants des Polonais continuent de demander la reconnaissance officielle, tout en donnant priorité à leurs revendications concrètes relatives à la culture et à l'éducation. Les représentants des Yéniches ont sollicité le statut de minorité nationale.

Responsabilité fédérale

3. La Convention-cadre n'est pas uniformément appliquée dans les 16 länder. Les cadres juridiques et les politiques relatives aux droits des minorités nationales en matière de non-discrimination (article 4), de protection contre l'hostilité (article 6), de promotion de la connaissance des minorités nationales (article 12) et de participation (article 15) varient énormément d'un land à l'autre. Une tentative d'ajout d'un article sur la protection des minorités nationales à la Constitution n'a pas abouti ; c'est regrettable, car il aurait été clairement indiqué ainsi que l'application de la Convention-cadre est l'affaire de la Fédération comme de tous les länder.

Antidiscrimination et égalité

4. Le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la discrimination n'a pratiquement pas changé. Ni l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination ni les associations ne peuvent représenter les victimes de discrimination en justice, et la langue ne figure pas explicitement parmi les motifs de discrimination dans la loi générale sur l'égalité de traitement. Les tribunaux sont la seule voie de recours effectif contre la discrimination, ce qui place la barre assez haut pour les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier si la discrimination est le fait d'un organisme public. La discrimination à l'égard des Sintis et des Roms est fréquente, et il existe des inégalités structurelles dans l'éducation, les services sociaux et le logement. Certaines mesures spécifiques sont prises par

les collectivités locales et les länder, mais il n'y a pas de politique coordonnée, et que très peu de données sur l'égalité.

Promotion des cultures des minorités nationales

5. Le financement des minorités nationales fait l'objet d'accords-cadres pluriannuels. Plusieurs länder en ont conclu de nouveaux avec des organisations faitières de Sintis et de Roms. La création en 2020 de la nouvelle fondation pour le groupe ethnique frison est une bonne chose. En ce qui concerne les décisions relatives à la promotion de la culture, il est important d'admettre que les autorités ont avant tout pour rôle de réunir les conditions mettant les représentants des minorités nationales en mesure de décider eux-mêmes comment ils souhaitent conserver et développer leurs cultures.

Tolérance et dialogue interculturel

6. En créant la commission indépendante sur l'antitsiganisme, les autorités ont fait de cette question une véritable priorité politique, ce dont on peut se féliciter. Le rapport 2021 de la commission aborde non seulement le génocide des Sintis et des Roms commis par les nazis, mais aussi les injustices dont ont été victimes des membres de leurs communautés après la guerre. Les stéréotypes antitsiganistes sont très répandus dans la société allemande et continuent d'être alimentés par des médias tendancieux. Des plans de lutte contre le racisme et l'extrémisme de droite ont été adoptés, mais il conviendrait de sensibiliser plus systématiquement certaines professions aux droits de l'homme et à la non-discrimination pour lutter efficacement contre l'intolérance dans la société.

Protection contre l'hostilité et la violence

7. Les modifications apportées au Code pénal et à la loi de 2017 sur l'application du droit dans les réseaux sociaux ont consolidé le cadre juridique de la lutte contre le discours et le crime de haine. Les délits à motivation politique s'appuyant sur des préjugés antisintis et antiroms ont été en progression au cours de la période de suivi. Il y en a eu aussi visant des Sorabes, en particulier en Saxe. La plupart des actes de discrimination et d'hostilité à l'encontre des Sintis et des Roms n'étant pas signalés, il est tout à fait heureux que le gouvernement fédéral veuille mettre en place un dispositif indépendant de signalement des manifestations d'antitsiganisme. Les abus policiers à l'égard des Sintis et des Roms, comme le profilage racial et ethnique, et les insuffisances des mécanismes d'enquête indépendants sur les abus policiers restent préoccupants.

Médias

8. Les progrès réalisés sont insuffisants. Il n'y a pas eu d'améliorations tangibles en ce qui concerne la durée et la fréquence des émissions de radio et de télévision sur les minorités nationales et dans leurs langues. Une clause de soutien aux minorités nationales a été insérée dans le

nouvel accord de radiodiffusion (Norddeutscher Rundfunk NDR) en 2021 mais ses effets dans la pratique ne sont pas encore visibles. La minorité frisonne, en particulier, a besoin de plus de soutien pour produire des contenus de qualité professionnelle. Les minorités nationales sont mieux représentées au sein des conseils de la radiotélévision chez l'opérateur régional de Saxe (MDR) et dans l'une des chaînes de télévision nationales (ZDF), ce qui est une bonne chose. La question de la représentation des Danois et des Frisons au sein de l'organisme régional de radiotélévision NDR, ainsi que de celle des Sintis et des Roms en général n'est toujours pas résolue.

Droits linguistiques

9. Les conditions juridiques et financières d'emploi des langues minoritaires auprès des autorités publiques et dans la signalisation topographique se sont améliorées pour le danois et le frison septentrional dans le Schleswig-Holstein, ainsi que pour le bas sorabe dans le Brandebourg. La signalisation en sorabe sur les autoroutes et l'utilisation de suffixes féminins dans les noms de famille restent un problème.

Éducation

10. L'une des grandes inquiétudes des représentants des minorités nationales porte sur la méconnaissance observée dans la population majoritaire de leur histoire, de

leur culture, de leur situation actuelle et de leurs apports à la société allemande. Le contenu des programmes scolaires varie considérablement d'un land à l'autre. Le groupe de travail de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des länder, qui s'efforce de coordonner l'enseignement sur les Sintis et les Roms, a fait peu de progrès, et les efforts dans le même sens consacrés aux minorités nationales en général démarrent à peine. L'accès des enfants sintis et roms à l'éducation s'améliore, mais les inégalités restent importantes. Si la situation du système scolaire privé danois s'est améliorée, l'enseignement en frison septentrional et oriental et en sorabe souffre d'une grave pénurie d'enseignants.

Participation

11. Les dispositifs de consultation sont solidement établis au niveau fédéral pour toutes les minorités nationales, ainsi que pour les Danois, les Frisons et les Sorabes dans les länder concernés. Le degré d'implication des Sintis et des Roms varie beaucoup d'un land à l'autre. On observe un mouvement de diversification au sein des minorités nationales : de nouvelles organisations de plaidoyer en faveur des Sintis et des Roms et de défense des intérêts des Sorabes ont vu le jour. Il importe que les autorités adoptent dans les consultations une approche inclusive, qui tienne compte de cette diversité.

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 l'Allemagne.

13. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et des recommandations détaillées figurant dans le présent avis du Comité consultatif. En particulier, elles devraient prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre.

Recommandations pour action immédiate

14. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures juridiques, politiques et administratives nécessaires pour garantir la pleine application de la Convention-cadre dans tous les Länder.

15. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte que dans toute l'Allemagne, les élèves apprennent l'histoire des Frisons, des Danois, des Sintis et Roms et des Sorabes et leurs apports à la société allemande pour leur faire comprendre la constance et les bénéfices de la diversité. Les autorités devraient déployer tous les efforts nécessaires pour que les actions en cours et prévues à ce sujet au sein de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des Länder soient menées à bonne fin.

16. Le Comité consultatif exhorte les autorités à combler les lacunes de la législation antidiscrimination de la Fédération et des Länder, et en particulier étendre la législation antidiscrimination au secteur public, faire figurer la langue parmi les motifs de discrimination, prohiber également toute inégalité de traitement dans le domaine du logement, habiliter les associations à représenter les victimes en justice, et envisager d'admettre les réclamations collectives. Les autorités devraient rendre le dispositif institutionnel de lutte contre la discrimination indépendant, visible, et aisé d'accès dans l'ensemble du pays, et faire en sorte qu'il offre des voies de recours effectif en justice aux personnes appartenant à des minorités nationales victimes de discrimination. La mission de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination devrait être élargie à la représentation des victimes devant les tribunaux et à la saisine de la justice.

17. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mener une lutte coordonnée contre les inégalités structurelles auxquelles sont exposés les Sintis et les Roms, en adoptant des politiques ciblées, fondées sur des données probantes et définies en étroite concertation avec les représentants de cette minorité.

Autres recommandations¹

18. Le Comité consultatif appelle les autorités à dialoguer avec les représentants des Yéniches sur leur demande d'attribution du statut de minorité nationale.

19. Le Comité consultatif appelle les autorités à dialoguer avec les représentants des minorités nationales sur la collecte de données ventilées relatives au statut des personnes appartenant aux minorités nationales et à l'exercice de leurs droits. Cette collecte doit toujours être organisée et menée avec les groupes concernés et satisfaire aux normes les plus strictes en matière de droits de la personne et de protection des données, notamment en ce qui concerne les principes de consentement, d'anonymisation et d'information sur les buts du traitement.

20. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place des dispositifs complets de signalement du discours et du crime de haine, et à intensifier leurs efforts de prévention, d'enquête et de sanctions en la matière. Les autorités devraient en outre vérifier si la loi relative à l'application de la loi dans les réseaux sociaux réduit bien le discours de haine contre les minorités nationales sur l'Internet.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre les recommandations de la Commission indépendante contre l'antitsiganisme en étroite concertation avec les représentants des Sintis et des Roms. Il conviendrait de mieux sensibiliser les professionnels de l'éducation, de l'assistance sociale, du maintien de l'ordre et de la justice à l'antitsiganisme par des formations systématiques aux droits humains et à la non-discrimination, intégrées dans les tronc communs de leur formation initiale et continue. Ces formations devraient être conçues et déployées avec la participation des représentants des Sintis et des Roms.

22. Le Comité consultatif appelle les autorités à enquêter promptement et avec transparence sur toute allégation d'abus policier, et à sanctionner dûment les comportements discriminatoires, notamment à l'égard de Sintis et de Roms. Il devrait exister des mécanismes de plainte indépendants. Les autorités devraient en outre intensifier la lutte contre les stéréotypes racistes dans la police par des formations systématiques et la diversification des effectifs.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître la durée et la fréquence des émissions en langues minoritaires, en particulier le danois et le frison septentrional, notamment en soutenant la production de contenus en langues minoritaires par des journalistes professionnels pour la radio et la télévision.

24. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures efficaces pour garantir l'égalité des chances aux enfants sintis et roms à tous les niveaux, notamment en leur assurant un soutien pédagogique cohérent, moyennant le concours de médiateurs scolaires, et en veillant à ce que

¹ Les recommandations ci-dessous sont présentées dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

les enseignants soient convenablement formés à la lutte systématique contre tous les comportements discriminatoires et à leur prévention. Il conviendrait de faire procéder à une ample étude des difficultés que rencontrent les enfants sintis et roms dans l'éducation, de sorte que ces mesures se fondent sur une bonne connaissance du problème. Les représentants des Sintis et des Roms devraient prendre part de manière effective à la conception et la réalisation de l'étude et des mesures prises en conséquence.

25. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre d'amples mesures d'incitation à l'apprentissage en et du frison septentrional aux niveaux préscolaire, scolaire et universitaire.

26. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires, en étroite concertation avec les représentants des Sorabes, pour faire en sorte que les changements structurels attendus en Lusace après la fermeture des mines de lignite soient mis à profit pour accroître le pouvoir d'attraction de la région aux yeux des jeunes Sorabes, sur le plan socio-économique et culturel.

PROCÉDURE DE SUIVI

Préparation du rapport étatique du cinquième cycle

27. Le rapport étatique a été reçu le 31 janvier 2019. Les organisations qui représentent et défendent les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ont été consultées lors de sa préparation ; leurs déclarations et celle du Conseil des minorités nationales sont jointes au présent rapport. Aucune attention particulière n'est accordée dans le rapport aux droits des minorités liés au genre.

Activités de suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif

28. Les autorités ne traduisent les avis du Comité consultatif sur l'Allemagne ni en allemand ni dans les langues minoritaires. Les rapports étatiques sont publiés sur le site web du ministère compétent (ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire), et les avis ne sont consultables que par un lien conduisant au site web (en anglais) du Conseil de l'Europe. Aucun des länder ne publie les avis du Comité consultatif sur son site web, et quelques-uns seulement affichent le lien conduisant à la page web du Conseil de l'Europe.

29. Le quatrième avis du Comité consultatif a été envoyé après publication aux autorités de tous les länder et aux représentants des minorités nationales. Il n'y a pas eu de réunion spécifique de suivi à laquelle aurait participé le Comité consultatif. Le ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire organise des conférences annuelles de mise en œuvre, où des représentants des autorités, des minorités nationales et des centres de recherche abordent des aspects de la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et/ou de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les conférences de cette période de suivi ont notamment porté sur les langues minoritaires dans les médias, l'apprentissage des langues et la participation dans l'éducation, les langues minoritaires dans l'administration publique, le travail de jeunesse des minorités nationales et la place de l'information sur les minorités nationales dans les programmes scolaires.

Visite dans le pays et adoption du cinquième avis

30. Ce cinquième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après désignée par « la Convention-cadre ») en Allemagne a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique et dans d'autres documents, ainsi que sur des informations obtenues par le Comité consultatif de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Bredstedt, Berlin et Cottbus du 23 au 27 août 2021, complétée par un entretien en ligne avec les autorités le 1^{er} septembre 2021. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur excellente coopération avant, pendant et après la visite.

31. Le projet d'avis, approuvé par le Comité consultatif le 7 octobre 2021, a été envoyé pour observations aux autorités allemandes le 15 octobre 2021, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif a été heureux de recevoir les observations des autorités allemandes le 17 décembre 2021.

* * *

32. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent avis. Sur la base des informations dont il a connaissance, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cela ne signifie nullement que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts correspondants peuvent être redimensionnés à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. Une situation actuellement jugée acceptable ne le sera plus nécessairement lors d'un prochain cycle de suivi. Enfin, il peut se révéler plus tard que des questions aujourd'hui perçues comme mineures ont été sous-estimées.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application personnel : critère de la nationalité (article 3)

33. En conformité avec la déclaration qu'elles ont déposée à la ratification de la Convention-cadre, les autorités allemandes continuent de n'appliquer la Convention-cadre qu'aux Danois, aux Frisons, aux Sintis et Roms et aux Sorabes². La note explicative accompagnant le projet de loi portant ratification de la Convention-cadre³ indique que pour être reconnu comme une minorité nationale, les membres d'un groupe doivent être ressortissants allemands, se distinguer de la population majoritaire par leur langue, leur culture et leur histoire, c'est-à-dire leur identité propre, souhaiter préserver cette identité, résider traditionnellement en Allemagne et vivre en Allemagne dans des zones d'implantation traditionnelle.

34. Sur le critère de la nationalité, les autorités font preuve de souplesse à l'égard de la minorité danoise. Les droits des minorités s'appliquent à ses membres, que la personne s'identifiant comme danoise ait la nationalité allemande, danoise ou autre. Dans le cas des Sintis et des Roms, les autorités n'appliquent pas systématiquement les dispositions de la Convention-cadre aux non-ressortissants allemands. En dehors de projets locaux (voir article 6), ni les migrants roms ni les réfugiés des Balkans occidentaux s'identifiant comme Roms ne semblent bénéficier de la protection spéciale⁴. Certaines bonnes pratiques tiennent compte des valeurs culturelles ou recourent à des médiateurs roms, mais uniquement dans quelques actions et projets locaux.

35. Le Comité consultatif répète que si le critère de la nationalité peut être légitime dans l'accès à la représentation parlementaire ou à certaines charges officielles, son application générale constitue une entrave à des garanties liées à d'autres domaines importants protégés par la Convention-cadre, comme la non-discrimination et l'égalité, voire certains droits culturels et linguistiques⁵.

36. Le Comité consultatif se félicite de la souplesse avec laquelle le critère de nationalité est appliqué à la minorité danoise. Il juge que les Sintis et les Roms ne possédant pas la nationalité allemande bénéficieraient également de l'application, au moins *de facto*, de certains articles de la Convention-cadre. Les efforts généraux que consacrent les autorités à la promotion de l'égalité (voir article 4), de l'intégration (voir article 6) et de l'accès à l'éducation (voir article 12) en faveur des groupes défavorisés pourraient mieux toucher les personnes s'identifiant comme Sintis ou Roms si cet aspect de leur identité était pris en considération. Le Comité consultatif perçoit la création de la commission indépendante sur l'antitsiganisme, le projet de dispositif de surveillance de l'antitsiganisme, ainsi que le soutien des autorités au Cadre stratégique 2020-2030 de l'UE en faveur des Roms (voir article 4) comme annonçant une progression bienvenue vers une approche assouplie et plus pragmatique en la matière.

37. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à faire preuve de pragmatisme dans l'application du critère de la nationalité. Elles devraient étendre cette approche aux Sintis et aux Roms n'ayant pas la nationalité allemande par application des dispositions de la Convention-cadre article par article, en étroite concertation avec les représentants des groupes concernés.

Attribution du statut de minorité nationale : Polonais (article 3)

38. Les représentants de la communauté polonaise d'Allemagne continuent de solliciter le statut de minorité nationale⁶. Tant que la reconnaissance est impossible, ils demandent la pleine mise en œuvre du traité de coopération et de bon voisinage conclu en 1991 entre la Pologne et l'Allemagne. Ses articles 20 à 29 contiennent un certain nombre d'engagements concernant le soutien de la culture et de la langue polonaises ; ils s'appliquent aux nationaux allemands de République fédérale d'Allemagne

² La déclaration déposée par l'Allemagne avec l'instrument de ratification en 1997 dit que « la Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de minorités nationales. Par conséquent, il appartient à chaque Partie Contractante de déterminer les groupes auxquels elle s'appliquera après la ratification. En République fédérale d'Allemagne, sont considérés comme minorités nationales les Danois de nationalité allemande et les membres du peuple sorabe de nationalité allemande. La Convention-cadre sera également appliquée aux groupes ethniques résidant traditionnellement en Allemagne, à savoir les Frisons de nationalité allemande et les Sintis et Roms de nationalité allemande. » Sans préjuger des termes plus diversifiés utilisés par les autorités allemandes pour désigner les différents groupes, le présent avis emploie le terme « minorités nationales » pour désigner les quatre groupes reconnus.

³ [Entwurf eines Gesetzes zu dem Rahmenübereinkommen des Europarats vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten](#) (Projet de loi du 1^{er} février 1995 relative à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales), 11 février 1997, page 21.

⁴ Rapport de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)) 2021.

⁵ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire 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, paragraphes 29 et 30.

⁶ Voir [troisième avis](#) du Comité consultatif, paragraphe 30, et [quatrième avis](#), paragraphe 16.

d'ascendance polonaise ou qui se réclament de la langue, de la culture ou de la tradition polonaises. Les représentants ont toutefois constaté que les soutiens, en particulier de l'enseignement du polonais, sont en pratique trop rares et varient en fonction de la situation régionale ou locale.

39. Le Comité consultatif répète que la Convention-cadre a été conçue comme un instrument souple, à mettre en œuvre dans des contextes sociaux, culturels et économiques variés et dans des conditions changeantes. Son application à tel ou tel groupe ne présuppose donc pas sa reconnaissance formelle comme une minorité nationale, ni l'octroi d'un statut juridique particulier⁷. Il est demandé aux autorités d'examiner, article par article, quels droits devaient être garantis à qui, une telle approche permettant d'appliquer plus efficacement la Convention-cadre en se fondant sur des faits plutôt que des statuts⁸.

40. Le Comité consultatif sait que les représentants des Polonais ne renoncent pas à leur demande de reconnaissance officielle, mais donnent la priorité à un certain nombre de revendications concrètes, fondées sur le traité de 1991 sur les relations de bon voisinage, et dont la teneur fait écho aux dispositions de la Convention-cadre en ce qui concerne la non-discrimination, la culture et la langue (voir article 6).

41. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'appliquer avec pragmatisme, article par article, la Convention-cadre à la communauté polonaise, en étroite concertation avec ses représentants, et à examiner leur demande de statut de minorité nationale.

Attribution du statut de minorité nationale : Yéniches (article 3)

42. Des représentants des Yéniches ont sollicité en 2019 du Commissaire fédéral aux rapatriés et aux minorités nationales (ci-après désigné par « le Commissaire fédéral ») le statut de minorité nationale. Une réunion a été organisée, et les Yéniches ont exposé leur demande. Pour le Commissaire fédéral, les Yéniches d'Allemagne ne remplissent pas l'un des cinq critères définis à la ratification de la Convention-cadre : ils ne se voient pas comme un groupe ethnique distinct. Des représentants du ministère de l'Intérieur ont confirmé la validité de l'argument.

43. Dans leurs entretiens avec le Comité consultatif, des représentants du Conseil central des Yéniches

d'Allemagne ont fait valoir que les Yéniches allemands ont une présence traditionnelle en Allemagne, ainsi qu'une langue et une culture propres. Ils ont fait part au Comité consultatif de leur désir de préserver leur identité yéniche et de la transmettre aux générations suivantes, par exemple par un livre d'enfants qu'ils ont créé. Ils ont expliqué qu'il y a des Yéniches dans toute l'Allemagne, et se sont déclarés heureux que certaines collectivités locales, notamment dans le Bade-Wurtemberg et en Bavière, perçoivent de mieux en mieux leur identité distincte⁹. Ils se félicitent également de la reconnaissance de leur culture par le Président fédéral et certains responsables politiques allemands¹⁰. En butte aux préjugés pendant des générations et aux persécutions nazies, ils voudraient que les jeunes Yéniches soient fiers de leur origine plutôt que de s'efforcer de la dissimuler¹¹.

44. Bien que les États parties disposent d'une marge d'appréciation dans la détermination du champ d'application personnel de la Convention-cadre, le Comité consultatif répète qu'il lui incombe de vérifier si l'approche qu'ils adoptent n'est pas à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées entre les communautés pour ce qui est de l'accès aux droits¹². Il sait que « dans plusieurs États parties, la compréhension de la notion de "minorité nationale" se fonde sur des caractéristiques particulières qui sont souvent considérées comme représentatives de l'identité de telle ou telle minorité et qui permettent de différencier la minorité de la majorité, par exemple la langue, la religion, la culture, l'origine ethnique, les traditions ou d'autres signes distinctifs visibles [...]. Cependant, utiliser des marqueurs définis sur la base d'une vision extérieure comporte le danger d'inclure ou d'exclure des individus contre leur volonté. »¹³ « De l'avis du Comité consultatif, la libre identification d'une personne ne peut être remise en question que dans de rares occasions, par exemple lorsqu'elle n'est pas fondée sur la bonne foi. »¹⁴

45. Dans le cas des Yéniches allemands, le Comité consultatif observe que l'Allemagne articule sa définition de la minorité nationale autour de la langue, de la culture et de l'histoire. Il juge que le souhait des Yéniches de préserver leur identité, leur langue et leur culture satisfait bien à ces critères.

46. Le Comité consultatif appelle les autorités à dialoguer avec les représentants des Yéniches sur leur demande d'attribution du statut de minorité nationale.

⁷ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, paragraphe 12.

⁸ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, paragraphe 7.

⁹ Voir par exemple le [site web](#) de l'exposition 2017 *Auf der Reis'* (En voyage) sur la culture yéniche à Hohenlohe-Fichtenau et Pfedelbach (Bade-Wurtemberg). Des festivals sur la culture yéniche ont été organisés à Ichenhausen (Bavière) et à Singen (Bade-Wurtemberg).

¹⁰ Site de la présidence fédérale, 22 janvier 2019 : [Kulturabend mit Musik, Kunst und Literatur der Roma, Sintis und Jenischen](#) (soirée culturelle avec musique, art et littérature des Roms, Sintis et Yéniches).

¹¹ Voir [Memorial to the Sinti and Roma of Europe murdered under National Socialism](#), Berlin.

¹² ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, paragraphe 26.

¹³ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, paragraphe 37.

¹⁴ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, paragraphe 10.

Compétence fédérale en matière de protection des minorités (article 4)

47. Le système fédéral allemand remet principalement aux 16 États fédéraux (les *länder*) la compétence de mise en œuvre des obligations juridiques découlant de la Convention-cadre. Au niveau national, les autorités fédérales n'ont que des responsabilités circonscrites, et surtout un rôle de coordination. La plupart des domaines comme l'éducation, la culture et la police relèvent des *länder*. En outre, ces derniers mettent en œuvre avec les collectivités locales la législation fédérale dans des domaines comme la protection sociale et la justice. Les autorités indiquent qu'il n'est pas prévu de recourir à des moyens juridiques pour renforcer le contrôle fédéral, par exemple sous la forme du décret portant règles administratives générales prévu à l'article 84(2) de la Constitution¹⁵. Elles n'en ont pas moins confirmé que les *länder* aussi bien que la Fédération sont tenus d'appliquer la Convention-cadre dans les domaines entrant dans leurs compétences respectives.

48. Les *länder* du Schleswig-Holstein, du Brandebourg et de la Saxe ont soumis en septembre 2019 au Bundesrat, la seconde chambre allemande où sont représentés les *länder*, un projet de résolution visant à ajouter à la Constitution un article sur les minorités nationales et les groupes ethniques. Faisant valoir que l'Allemagne avait endossé une responsabilité conjointe de protection des minorités nationales en ratifiant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre, la proposition demandait l'insertion d'un huitième alinéa à l'article 3 (sur la non-discrimination) de la Constitution qui ferait obligation à l'État de respecter l'identité des minorités autochtones et des groupes ethniques reconnus par l'Allemagne dans la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Cette nouvelle disposition, arguaient ses partisans, devait indiquer que la protection des minorités nationales est une responsabilité nationale globale. Après un débat initial, le point a été renvoyé devant la commission des affaires juridiques et la commission des affaires intérieures, qui ont recommandé au Bundesrat de ne pas adopter la résolution¹⁶. Le point a ensuite été rayé de l'ordre du jour et n'y a plus été remis depuis.

49. Les associations de minorités critiquent à la fois les insuffisances de mise en œuvre dans certains *länder*, et de supervision et de coordination au niveau fédéral. Dans son commentaire du rapport étatique, le Conseil des minorités souligne que la politique relative aux minorités ne relève pas des obligations des seuls *länder* ; il encourage les autorités fédérales à user pleinement de leur droit de supervision de l'action des *länder* et à imposer des règles visant à ce que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales soient réalisés partout en Allemagne, et pas uniquement dans leurs zones d'implantation

traditionnelles ; il estime que beaucoup d'améliorations sont possibles dans ce domaine¹⁷.

50. Le Comité consultatif sait que de nombreuses dispositions de la Convention-cadre sont appliquées différemment d'un *land* à l'autre, ce qui veut dire que le niveau de protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales garantis par la Convention-cadre varie selon le *land* dans lequel elles vivent. Cela vaut notamment pour le cadre juridique et institutionnel de protection contre la discrimination (voir article 4), la formation des forces de l'ordre et du personnel judiciaire en matière de racisme et de crime de haine (voir article 6), l'enseignement relatif aux minorités nationales dans l'enseignement ordinaire (voir article 12) et les dispositifs de participation des minorités nationales (voir article 15).

51. Sans s'immiscer dans l'ordre constitutionnel fédéral de l'Allemagne, le Comité consultatif souligne que la ratification de la Convention-cadre fait obligation aux autorités fédérales comme à celles des 16 *länder* de se conformer aux dispositions de la Convention-cadre sur la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

52. Le Comité consultatif s'inquiète de la variabilité du niveau de protection assurée en vertu de la Convention-cadre d'un *land* à l'autre. Il reconnaît que le système fédéral allemand laisse aux *länder* une grande latitude quant au choix des moyens de mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre. Il est également naturel que le mode de réalisation de certains droits des Danois, Frisons et Sorabes soit spécifique aux *länder* où ils résident traditionnellement, et le degré plus élevé de protection dont ils y jouissent est bienvenu. Mais le Comité consultatif juge toutefois difficilement justifiable la variation significative du degré de protection dans d'autres domaines, à savoir l'application de la plupart des articles de la Convention-cadre aux Sintis et aux Roms, ainsi que celle de dispositions transversales concernant par exemple la discrimination, la protection contre l'hostilité et la promotion de la connaissance des minorités nationales dans l'enseignement ordinaire.

53. Le Comité consultatif se félicite par exemple des efforts de coordination consacrés par la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles tels que ceux visant à renforcer l'enseignement relatif aux minorités nationales dans l'enseignement ordinaire (voir article 12), mais considère qu'il serait important d'intensifier la coordination fédérale. Une possibilité serait de renforcer les capacités du département chargé des minorités nationales au sein du ministère de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire, dans la facilitation des échanges de bonnes pratiques sur les questions relatives aux minorités nationales. Une coordination plus énergique est également nécessaire dans les domaines relevant de la tutelle d'autres ministères fédéraux, comme la non-discrimination, les politiques d'intégration et la justice. Enfin, le Comité consultatif considère que l'insertion d'une disposition sur la protection des minorités nationales dans la Constitution montrerait

¹⁵ Voir cinquième rapport étatique, disponible en [anglais](#) et en [allemand](#), page 142.

¹⁶ [Bundesratsdrucksache](#) 447/19 du 17 septembre 2019 et 447/1/19 du 27 septembre 2019.

¹⁷ Commentaire du Conseil des minorités sur le cinquième [rapport étatique](#), annexe F, pages 240 et suivantes.

clairement que l'application des dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est l'affaire des autorités fédérales comme celle de tous les länder.

54. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures juridiques, politiques et administratives nécessaires pour garantir la pleine application de la Convention-cadre dans tous les länder.

Cadre juridique de lutte contre la discrimination (article 4)

55. Le cadre législatif allemand de lutte contre la discrimination repose toujours sur la Constitution (loi fondamentale), directement invocable devant la justice, et la loi générale de 2006 sur l'égalité de traitement. Ces textes sont complétés par les dispositions antidiscrimination de la législation sectorielle de la Fédération et des länder. L'article 3 de la Constitution protège contre la discrimination fondée, entre autres critères, sur la race¹⁸, la langue, le pays natal et l'origine, ainsi que la foi ou les opinions religieuses ou politiques. En ce qui concerne les personnes appartenant à des minorités nationales, les motifs à prendre en considération dans la loi générale sur l'égalité de traitement sont la race, l'origine ethnique, la religion et la conception du monde et de la vie (*Weltanschauung*).

56. La loi générale sur l'égalité de traitement s'applique aux emplois privés et publics et aux rapports de droit privé. Si la discrimination est le fait d'autorités publiques et en dehors des relations de travail, elle est réputée couverte par la Constitution et la jurisprudence correspondante par les tribunaux administratifs. La législation sectorielle, par exemple sur la police et l'éducation, contient aussi des dispositions de droit public sur la non-discrimination. Ces domaines étant de la compétence des länder, la discrimination émanant d'autorités publiques n'est pas traitée de façon cohérente. Le land de Berlin est le seul à avoir adopté (en 2019) sa propre législation anti-discrimination, qui s'efforce de combler les lacunes existantes en matière de discrimination exercée par des acteurs du Land, notamment en ce qui concerne la discrimination dans le secteur public, le droit des associations de saisir la justice et l'extension à la discrimination provenant d'autorités publiques de la possibilité de renversement de la charge de la preuve.

57. Dans son quatrième avis, Le Comité consultatif demandait aux autorités allemandes de vérifier les effets

pratiques de la loi générale sur l'égalité de traitement et de la renforcer de sorte qu'elle prévoie une protection effective¹⁹. L'Agence fédérale de lutte contre la discrimination (ci-après désignée par « l'Agence antidiscrimination ») a publié en 2016 un rapport d'évaluation de la loi générale sur l'égalité de traitement. Ce document recommandait d'apporter au texte des modifications en partie similaires à celles qu'avaient suggérées le Comité consultatif et l'ECRI²⁰. Il n'a jusqu'à présent été donné suite à aucune de ces recommandations, ce qui suscite de vives critiques, en particulier de la part des représentants des Sintis et des Roms.

58. Le Comité consultatif souligne qu'il est essentiel qu'une législation complète de lutte contre la discrimination, couvrant la sphère publique comme privée, garantisse aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité effective devant la loi et à la protection de la loi que prévoit l'article 4 de la Convention-cadre.

59. Le cadre juridique allemand de lutte contre la discrimination et les pratiques correspondantes présentent des lacunes particulièrement importantes pour les minorités nationales. Premièrement, ni les associations ni l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination (voir ci-dessous) ne peuvent représenter les victimes de discrimination en justice. Les associations de minorités ne peuvent pas mener d'actions collectives (*Verbandsklage*)²¹ — sauf dans le Brandebourg, où les associations sorabes peuvent ester en justice. Des représentants des Sintis et des Roms ont indiqué que les membres de leurs communautés victimes de discrimination hésitent énormément devant le risque — notamment financier — de prendre un avocat et d'intenter une action en justice. Le Comité consultatif juge donc que pour faciliter l'accès à la justice, particulièrement pour les groupes vulnérables comme les personnes appartenant à des minorités nationales, il est important que l'Agence antidiscrimination et les associations puissent représenter les victimes en justice et engager une action en justice.

60. Deuxièmement, la discrimination pratiquée par des organismes publics est principalement couverte par la disposition de la Constitution sur l'égalité (article 3). Or les victimes d'un acte discriminatoire commis par une administration ne bénéficient pas des instruments juridiques que prévoit la loi générale sur l'égalité pour le secteur privé, par exemple la possibilité de renversement de la charge de la preuve. Dans la pratique, les Sintis et les Roms d'Allemagne vivent au quotidien la discrimination dans leurs rapports avec les institutions publiques. Leurs

¹⁸ Un débat est en cours en Allemagne sur le remplacement du terme « race » dans la Constitution. *Deutsche Welle* (13 juin 2020), [Race! has no place in the German constitution — or does it?](#)

¹⁹ [Quatrième avis du Comité consultatif sur l'Allemagne](#), page 43.

²⁰ Berghahn/Klapp/Tischbirek (2016) [Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes](#) (évaluation de la loi générale sur l'égalité de traitement, demandée par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination). Voir également le [6^e rapport de l'ECRI sur l'Allemagne](#) (adopté le 10 décembre 2019 et publié le 17 mars 2020), également consultable en [anglais](#) et en [allemand](#).

²¹ L'action collective d'associations est admise en droit de l'environnement et en matière de protection des consommateurs.

représentants ont rapporté des affaires de profilage racial, de comportement insultant, voire de violences commis par la police où les victimes ont eu des difficultés considérables à prouver qu'elles avaient été victimes de discrimination²².

61. La discrimination contre les Sintis et les Roms est également répandue dans l'éducation, ont indiqué des représentants. La plupart des familles voient la difficulté d'obtenir gain de cause dans un recours devant un tribunal administratif comme rédhibitoire (voir ci-dessous). Même les signalements sont rares, les familles ayant généralement besoin d'entretenir de bonnes relations avec les enseignants et l'administration scolaire. Quelques länder seulement ont inséré dans leur législation sur l'éducation des dispositions explicites interdisant la discrimination (le Brandebourg, la Hesse et la Thuringe, par exemple). Selon le Conseil central des Sintis et des Roms allemands, l'absence d'interdiction explicite de la discrimination dans la législation sur l'éducation entrave la lutte contre la discrimination à laquelle les enfants et les jeunes issus de familles sintis et roms sont en butte à l'école²³. Le Comité consultatif juge donc insuffisante la protection actuellement assurée par la législation antidiscrimination dans le secteur public.

62. Troisièmement, la langue ne figure pas explicitement comme motif de discrimination dans la loi générale sur l'égalité de traitement. Dans des cas individuels, elle peut être couverte par la disposition sur l'égalité de l'article 3 de la Constitution, et réputée comprise dans l'origine ethnique (section 1 de la loi générale sur l'égalité de traitement)²⁴. Le Comité consultatif n'en estime pas moins qu'il vaudrait mieux faire explicitement figurer la langue dans les motifs interdits par la loi sur l'égalité de traitement : cela rendrait la norme plus claire, plus aisément invocable, et renforcerait sa visibilité et ses effets préventifs.

63. Quatrièmement, dans le domaine du logement, la loi sur l'égalité de traitement admet une exception à l'inégalité de traitement dans les locations, pour autant qu'il s'agisse d'instaurer et de préserver la stabilité sociale de la structure d'occupation, l'équilibre structurel de l'habitat et l'harmonie des rapports économiques, sociaux et culturels²⁵. Le Conseil central des Sintis et des Roms allemands reproche à cette disposition qu'elle peut pénaliser les personnes appartenant à des minorités. Le Comité consultatif a appris que la discrimination institutionnelle et individuelle dans l'accès au logement

constitue le principal frein à l'amélioration de la situation des Sintis et des Roms d'Allemagne en matière de logement. La situation est particulièrement difficile pour les Roms venus d'autres pays de l'UE, mais pas seulement : dans une enquête menée auprès de 300 Sintis et Roms allemands, 54 % ont dit s'être heurtés à de la discrimination dans la recherche d'un appartement à louer²⁶. Le Comité consultatif estime donc que l'admissibilité d'un traitement différencié dans les locations de logements peut servir à justifier la discrimination à l'égard de personnes appartenant à une minorité nationale et rendre plus difficile le recours en justice contre des propriétaires qui refusent de prendre des locataires issus de minorités.

64. Le Comité consultatif regrette vivement que ces lacunes du cadre juridique n'aient pas été comblées au cours du dernier cycle de suivi. Il se félicite de l'adoption de la loi antidiscrimination plus complète du land de Berlin, qu'il considère comme une bonne pratique, mais estime que le niveau de protection des personnes appartenant à des minorités nationales contre la discrimination devrait être comparable, dans quelque land qu'elles vivent.

65. Le Comité consultatif exhorte les autorités à combler les lacunes de la législation antidiscrimination de la Fédération et des länder, et en particulier à l'étendre au secteur public, à faire figurer la langue parmi les motifs de discrimination, à prohiber aussi toute inégalité de traitement dans le domaine du logement, à habiliter les associations à représenter les victimes en justice, et à envisager d'admettre les réclamations collectives.

Cadre institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

66. L'Agence fédérale de lutte contre la discrimination créée en 2006 par la loi générale sur l'égalité de traitement est l'organisme allemand de promotion de l'égalité. D'autres fonctions incombant à des organes spécialisés sont confiées à l'Institut allemand des droits humains. Aucun de ces organismes n'a compétence pour statuer sur les plaintes individuelles relatives aux actes discriminatoires d'organismes publics, qui relèvent de la justice.

67. L'Institut allemand des droits de l'homme est depuis 2002 l'institution nationale des droits de la personne ; accrédité avec le statut A, il satisfait aux exigences de base

²² Par exemple à Cologne ([WDR](#), 27 juillet 2021), à Singen ([Die Tageszeitung](#), 11 février 2021). Voir aussi le chapitre 8.4 du rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)).

²³ Commentaire du Conseil central des Sintis et des Roms allemands, sur le cinquième [rapport étatique](#), page 260. Voir aussi [Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus](#) (plan d'action national contre le racisme), 21 juin 2017, page 110.

²⁴ Voir [Rechtsexpertise zum Bedarf einer Präzisierung und Erweiterung der im AGG genannten Merkmale](#) (Expertise juridique de la nécessité de préciser et d'élargir les marqueurs définis dans la loi sur l'égalité de traitement), 2019. L'ECRI a également recommandé dans son rapport du cinquième cycle de 2020 (paragraphe 10) d'inclure la langue dans le domaine de compétence de l'Agence de lutte contre la discrimination.

²⁵ Section 19 (3) de la [loi sur l'égalité de traitement](#).

²⁶ Voir aussi [2nd Roma Civil Monitor](#), page 21.

d'indépendance²⁷. Il n'est pas habilité à recevoir les plaintes individuelles ou à intervenir dans des procédures judiciaires, sauf en qualité de tiers (*amicus curiae*). Ses missions principales sont la recherche et les conseils en matière de politiques, les formations aux droits humains et la documentation. Les minorités nationales ne relèvent pas explicitement de ses missions, mais il aborde les questions de droits humains des Sintis et des Roms dans le cadre de son travail thématique sur le racisme²⁸.

68. L'Agence fédérale de lutte contre la discrimination est rattachée au ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse. Elle assiste les victimes de discrimination de ses conseils juridiques et en cherchant des règlements à l'amiable, et procède à des actions de sensibilisation et à des études. Elle peut émettre des recommandations à l'intention des parties, sans valeur juridiquement contraignante. Sa mission n'englobe que le secteur privé, où elle peut instruire des plaintes individuelles. Ses compétences — limitées — n'ont pas changé, ce sont toujours celles qu'avait critiquées le Comité consultatif dans ses troisième et quatrième avis. Les recommandations du rapport d'évaluation de 2016 de la loi générale sur l'égalité de traitement, mentionné ci-dessus, abondent dans le même sens : l'agence devrait être dotée de pouvoirs d'enquête, et son statut juridique devrait lui permettre de porter les affaires de discrimination devant les tribunaux et d'intervenir en tant qu'*amicus curiae*, tierce partie ou expert²⁹. Sont fréquemment critiqués aussi le mode de nomination de son directeur, le fait que ses rapports au Parlement ne sont que quadriennaux, et l'absence de cohérence entre les agences antidiscrimination des Länder³⁰. Enfin, la mission de l'agence ne s'étend pas au secteur public en ce qui concerne la discrimination, et ne couvre pas les motifs qui ne sont pas explicitement mentionnés dans la loi générale sur l'égalité de traitement, comme la langue et la nationalité.

69. Les pouvoirs limités de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination n'ont pas été élargis au cours de la période de suivi, mais ses ressources ont notablement augmenté : de 3,22 millions d'euros en 2014 à 5,41 millions d'euros en 2019. Elle occupe 35 personnes. Le secrétariat

aux minorités et le Conseil central pour les Sintis et les Roms sont représentés à son conseil consultatif, avec un siège chacun³¹.

70. La moitié environ des Länder et une quinzaine de villes se sont dotés de leurs propres services ou organismes de lutte contre la discrimination, dont le mandat, les missions et le degré d'indépendance varient. L'Agence antidiscrimination soutient la mise en réseau de ces agences ou organismes. Il y a par ailleurs plus de deux cents services consultatifs non gouvernementaux répartis dans tout le pays ; beaucoup se spécialisent dans des formes particulières de discrimination.

71. L'Agence antidiscrimination n'a reçu au cours de la période de suivi aucune plainte pour discrimination motivée par l'appartenance à la minorité nationale danoise, frisonne ou sorabe, mais une centaine émanant de personnes s'identifiant comme Sintis et Roms. Il s'agissait le plus souvent d'accès à des biens et services — par exemple une famille sinti qui avait une place sur un terrain de camping, mais avait été refoulée par le propriétaire lorsqu'il avait appris qu'elle était sinti. Un nombre considérable de demandes portait sur des actions de pouvoirs publics (comportements de la police ou discrimination dans des rapports avec les autorités, par exemple), mais ces questions n'entrent pas dans le champ d'application de l'Agence antidiscrimination. Des représentants de cette dernière ont indiqué que les données sont loin d'être représentatives du fait que les Sintis et les Roms hésitent souvent à signaler la discrimination ou ignorent parfois l'existence de l'agence, qui n'a pas d'antennes régionales. Le centre *Amaro Foro*, administré par une ONG, a en revanche enregistré plus de 500 demandes pour Berlin seulement³², et sur la période plus brève 2015-2018 — ce qui donne une idée de l'ampleur de la sous-déclaration. L'Agence antidiscrimination fait un travail de sensibilisation, mais n'a pas jusqu'à présent ciblé les Sintis et les Roms dans une campagne spécifique, pour des raisons d'ordre financier.

72. La discrimination dans les rapports des Sintis et des Roms avec les forces de répression, la police, les services d'aide sociale et de logement, l'éducation et les soins

²⁷ Le Bundestag a adopté le 10 juillet 2015 la loi relative au statut juridique et missions de l'Institut allemand des droits de l'homme ([Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte \(DIMRG\)](#)), qui définit le statut juridique, les missions et le financement de l'Institut conformément aux principes de Paris des Nations Unies.

²⁸ C'est dans ce contexte qu'il a coordonné les travaux de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Koordinierungsstelle "Unabhängige Kommission Antiziganismus"](#)).

²⁹ Berghahn/Klapp/Tischbirek (2016), [Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes](#) (évaluation de la loi générale sur l'égalité de traitement, demandée par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination).

³⁰ Voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2020) [Sixième rapport sur l'Allemagne](#), paragraphes 1-11 et Réseau européen d'experts juridiques en matière de non-discrimination (2020), [Country report Non-discrimination: Germany](#), pages 81-86. Le chef de l'Agence antidiscrimination est nommé par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse sur proposition du gouvernement fédéral.

³¹ Voir la [page Equinet](#) de l'Agence fédérale antidiscrimination. Le Secrétariat aux minorités, financé par l'État, assure la liaison entre les quatre minorités nationales et les autorités (voir aussi article 5).

³² [Fünf Jahre DOSTA – Lebensrealitäten von Rom*nja in Berlin](#) (Le centre DOSTA a cinq ans : les réalités de la vie des Roms à Berlin).

médicaux est si courante que les interlocuteurs du Comité consultatif la qualifient d'« institutionnelle »³³. Le cadre institutionnel de surveillance de la discrimination et les voies de recours en justice sont complexes et insuffisants pour lutter contre la discrimination persistante, sans même parler d'améliorer la situation, ont-ils déclaré. Ils savent que la disposition de la Constitution sur l'égalité leur ouvre en principe la possibilité de recours devant les tribunaux, mais indiquent qu'il n'en est presque jamais fait usage dans la pratique, par crainte du risque financier et d'une autre victimisation³⁴.

73. Le Comité consultatif souligne que l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales, telle que garantie à l'article 4 de la Convention-cadre, requiert un cadre opérationnel de protection contre la discrimination, des institutions indépendantes, connues des personnes appartenant à des minorités nationales et aisément accessibles, dotées des ressources nécessaires et de compétences suffisamment larges pour aider efficacement les victimes dans un recours en justice.

74. Le Comité consultatif juge que le cadre allemand de lutte contre la discrimination ne répond pas aux critères d'une offre de protection adéquate et complète des personnes appartenant à des minorités nationales contre la discrimination. Tout d'abord, et comme l'indiquaient les avis précédents, l'étroitesse des missions et la faible présence régionale de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination et de l'Institut allemand pour les droits humains, et la hauteur à laquelle a été placée la barre pour un recours en justice limitent *de facto* l'accès à la justice pour les victimes de discrimination appartenant à des minorités nationales.

75. Le Comité consultatif constate par ailleurs avec inquiétude que le nombre d'affaires transmises à la justice est négligeable comparé à celui des signalements qui lui ont été communiqués par des représentants des Sintis et des Roms montrant la persistance de comportements discriminatoires dans la sphère publique et privée. Dans ce contexte, l'absence de plaintes officielles des victimes de discriminations peut s'expliquer par l'ignorance des voies de recours ou par le peu de confiance que leur inspirent ces dernières. Même si le faible nombre de plaintes déposées auprès de l'Agence antidiscrimination peut également s'expliquer par le fait que les victimes n'ont pas d'indemnisation à espérer, des ressources supplémentaires

sont nécessaires pour toucher les Sintis et Roms et les personnes appartenant à d'autres minorités nationales exposées à la discrimination.

76. Le Comité consultatif exhorte les autorités à rendre le dispositif institutionnel de lutte contre la discrimination indépendant, visible, et aisé d'accès dans l'ensemble du pays, et à faire en sorte qu'il offre des voies de recours effectif en justice aux personnes appartenant à des minorités nationales victimes de discrimination. La mission de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination devrait être élargie à la représentation des victimes devant les tribunaux et à la saisine de la justice.

77. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à sensibiliser les Sintis et les Roms aux voies de recours et aux structures d'assistance dont ils disposent en cas d'acte discriminatoire d'un organisme public ou privé.

Collecte de données sur l'égalité (article 4)

78. Les autorités allemandes ne collectent pas de données statistiques nationales sur l'appartenance ethnique et n'ont aucune intention de le faire, cela pour des raisons d'ordre historique et en application de la Constitution. La loi fédérale sur la protection des données soumet le traitement des données sur l'origine raciale et ethnique et d'autres « catégories spéciales de données à caractère personnel » à des conditions d'admissibilité restrictives, comme la stricte proportionnalité de la collecte de données à l'intérêt public servi³⁵. Des données sur l'origine migratoire (première et deuxième générations), l'appartenance à une religion et les langues parlées au foyer sont officiellement collectées dans des microrecensements³⁶. Au cours de la période de suivi, des députés du parti de droite *Alternative für Deutschland* (AfD/Alternative pour l'Allemagne) ont demandé au gouvernement fédéral et à ceux des *länder* de leur communiquer ces données ethniques sur les Sintis et les Roms. Les autorités ont toujours refusé.

79. Les quatre minorités nationales sont d'accord avec les autorités sur le principe de l'absence de collecte de données ethniques. Dans son commentaire du rapport étatique, le Conseil des minorités a qualifié d'implicitement racistes les demandes du parti *Alternative für Deutschland*³⁷. Les représentants des Sintis et des Roms

³³ Voir également le chapitre 8.3 du rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)).

³⁴ L'Allemagne assiste financièrement les personnes ayant des revenus insuffisants (*Prozesskostenbeihilfe*), mais l'action à engager doit avoir des chances raisonnables de succès pour que l'aide soit accordée. En outre, cette dernière ne couvre pas les frais de l'avocat de la partie adverse en cas de perte du procès. Voir *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination* (2021), [Country Report Germany](#) sur l'absence de jurisprudence en matière d'éducation (page 53) et de logement (page 57). Sur les raisons de la jurisprudence limitée en matière de discrimination en général, voir le rapport étatique 2020, p. 13. L'une des rares affaires relatives à l'accès à l'éducation en Rhénanie-du-Nord-Westphalie en 2018 est mentionnée à l'art. 12.

³⁵ [Loi fédérale sur la protection des données](#) (*Bundesdatenschutzgesetz*), article 23.

³⁶ Office fédéral des statistiques, [Menschen mit Migrationshintergrund](#) (Personnes issues de la migration).

³⁷ Commentaires du Conseil des minorités, cinquième [rapport étatique](#), annexe F, page 278.

condamnent très fermement toute tentative des autorités de répression de collecter des données ethniques, que ce soit par analyses d'ADN³⁸ ou pour la sous-catégorie du crime organisé « criminalité de clan » définie par la police et de plus en plus utilisée³⁹.

80. L'interdiction de la collecte de données ethniques à l'échelle nationale fait toujours largement le consensus dans la société allemande, qui prend toutefois de plus en plus conscience de l'utilité de certaines formes de renseignements ethniques dans la lutte contre la discrimination. Des modes de collecte respectueuse et participative de ces données sont actuellement à l'étude, notamment dans des études qualitatives plutôt que quantitatives. Le Conseil des minorités indique que les représentants des minorités nationales ne sont en général pas opposés à des études ou projets participatifs dès lors que les parties prenantes et les membres des minorités s'entendent conjointement sur leurs objectifs, sur un pied d'égalité ; il confirme que des travaux de ce type ont déjà lieu au niveau local et à celui des *länder*⁴⁰. Les représentants des Sorabes et ceux des Sintis et des Roms jugent eux aussi nécessaire de disposer de données quantitatives et qualitatives fiables pour l'évaluation de l'efficacité des politiques linguistiques dans le cas des Sorabes, ou les contrôles de satisfaction des besoins identifiés localement⁴¹. Le rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme fait la synthèse des études existantes sur diverses questions concernant les Sintis et les Roms, mais constate toujours une pénurie considérable de données, par exemple sur la discrimination imputable aux autorités publiques ou au sein du système scolaire⁴².

81. Le Comité consultatif affirme une fois encore que la collecte régulière de données fiables et ventilées sur l'égalité indiquant le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales et leur situation est nécessaire à une meilleure perception des difficultés spécifiques auxquelles font face les membres des différents groupes, ainsi qu'à l'adoption et à la mise en œuvre de politiques effectives de protection des minorités et de promotion de l'égalité.

82. Le Comité consultatif comprend que les autorités allemandes ne sont pas encore prêtes à collecter des données ethniques à grande échelle et que les minorités nationales sont d'accord avec ce principe⁴³. Il n'en est pas moins indispensable de procéder à des études de corrélation des indicateurs d'égalité avec l'appartenance ethnique aux fins d'évaluation de la mesure dans laquelle les personnes appartenant à des minorités nationales sont victimes de discrimination, ce qui permettrait de remédier à ces situations. Il serait donc important que les autorités allemandes dialoguent avec les représentants des minorités nationales sur les domaines dans lesquels des informations sont nécessaires, et les conditions que devrait remplir la collecte de données ethniques pour surmonter la méfiance qu'elle éveille. Le traumatisme historique du régime nazi est un fait, mais le Comité consultatif note que le droit allemand actuel offre de robustes garanties contre l'utilisation abusive des données, ne serait-ce qu'avec l'encadrement assuré par le Règlement général de l'UE sur la protection des données.

83. Le Comité consultatif appelle les autorités à dialoguer avec les représentants des minorités nationales sur la collecte de données ventilées relatives au statut des personnes appartenant aux minorités nationales et à l'exercice de leurs droits. Cette collecte doit toujours être organisée et menée avec les groupes concernés et satisfaire aux normes les plus strictes en matière de droits de la personne et de protection des données, notamment en ce qui concerne les principes de consentement, d'anonymisation et d'information sur les buts du traitement.

Égalité effective : mesures spécifiques visant les Sintis et les Roms (article 4)

84. L'Allemagne n'a pas de stratégie nationale spécifique d'intégration des Roms du fait que les migrants roms sont réputés couverts par les politiques générales d'inclusion⁴⁴, et les Sintis et Roms allemands par le dispositif national de protection des minorités. Le Comité consultatif retire de ses entretiens avec les autorités que cela pourrait changer avec le cadre stratégique 2020-2030

³⁸ Voir [Stellungnahme des Zentralrats zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Strafverfahrens](#) (avis du Conseil central sur le projet de loi modernisant la procédure pénale) ; Lipphardt, V. et Surdu, M. (2020) 'DNA Data From Roma In Forensic Genetic Studies And Databases : Risks And Challenges'.

³⁹ Weber, J. et Töttel, U. (2017) [Research Conferences on Organised Crime](#) et Conseil de l'Europe - Direction générale de la démocratie : *Combating hate speech directed against Roma and Travellers*, adopté le 30 décembre 2020, [DRTO\(2020\)8](#).

⁴⁰ Commentaire du Conseil des minorités, cinquième [rapport étatique](#), annexe F, pages 240 et suivantes.

⁴¹ Commentaire de l'organisation faitière sorabe *Domowina* et du Conseil central des Sintis et des Roms allemands, annexe du cinquième [rapport étatique](#).

⁴² Voir le rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)).

⁴³ Quelques développements récents sont cependant à noter dans ce domaine. Dans leur [rapport 2020 au CERD de l'ONU](#), par exemple, les autorités allemandes réaffirment leur position de principe, mais mentionnent un certain nombre de projets explorant des possibilités de collecte de données ethniques sur une base volontaire moyennant la participation des communautés ethniques concernées.

⁴⁴ Voir Ministère fédéral de l'Intérieur (2011), Rapport de la République fédérale d'Allemagne à la Commission européenne : Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 [Integrated packages of measures to promote the integration and participation of Sinti and Roma in Germany](#)

de l'Union européenne pour les Roms, dont l'Allemagne soutient l'objectif transversal de lutte contre l'antitsiganisme.

85. Les organisations de Sintis et de Roms ne semblent pas d'accord sur la question de savoir si l'Allemagne doit traiter à part le groupe des Sintis et des Roms dans une stratégie ou un plan d'action national. Elles paraissent cependant toutes penser que la lutte contre les inégalités existantes ne repose pas sur une base suffisamment ample et factuelle⁴⁵.

86. Comme indiqué précédemment, la discrimination à l'égard des Sintis et des Roms, qu'ils possèdent ou non la nationalité allemande, est si répandue et si courante que les représentants des ONG et les chercheurs y voient du racisme institutionnel⁴⁶. Les Roms migrants sont en situation particulièrement vulnérable, mais le Comité consultatif sait que la pauvreté, les mauvaises conditions de logement et le retard scolaire sont plus fréquents chez les Sintis et les Roms allemands que dans la population majoritaire.

87. À l'école, par exemple, les Sintis et les Roms sont exposés à la discrimination structurelle par les enseignants, leurs camarades de classe et les parents. Les élèves se plaignent également du manque de tact des enseignants, par exemple dans l'emploi du mot *Zigeuner* (bohémiens). Des interlocuteurs du Comité consultatif ont estimé que les enseignants peuvent être influencés par l'antitsiganisme dans l'évaluation des performances des enfants sintis et roms.

88. Le logement a souvent été mentionné comme un autre domaine de discrimination fréquente à l'égard des Sintis et des Roms. Or il est bien rare que des mesures spécifiques soient prises à ce sujet⁴⁷.

89. Le Comité consultatif affirme une fois encore que l'égalité pleine et effective requiert des États parties des mesures spéciales de résorption des écarts structurels entre la minorité et la majorité dans tous les domaines. Ces mesures doivent être conçues et mises en œuvre en concertation étroite avec les personnes concernées, et leur conception tenir dûment compte de la situation spécifique des intéressés⁴⁸.

90. On trouve certes de bons exemples de tentatives d'élimination de la discrimination structurelle, mais il n'y a pas de politique globale de lutte contre les inégalités dont

souffrent les Sintis et les Roms. Le Comité consultatif s'inquiète de l'absence de politique coordonnée de promotion de l'égalité effective des Sintis et des Roms au niveau fédéral, et du fait que l'égalité ne soit pas un objectif politique général.

91. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mener une lutte coordonnée contre les inégalités structurelles auxquelles sont exposés les Sintis et les Roms, en adoptant des politiques ciblées, fondées sur des données probantes et définies en étroite concertation avec les représentants de cette minorité.

Promotion des cultures minoritaires (article 5)

92. Les cultures des minorités nationales sont soutenues au niveau fédéral, à celui des länders et à l'échelon local. Au niveau fédéral, ces aides relèvent du ministère de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire, ainsi que du Commissaire fédéral à la culture et aux médias. Les accords-cadres passés par la plupart des länders avec les associations faïtières de chaque minorité prévoient des financements pluriannuels garantis. Les associations de minorités peuvent aussi demander des financements de projets au titre de plusieurs séries de programmes.

93. Le Conseil des minorités (créé en 2005) a son secrétariat à Berlin, dont le financement annuel a augmenté de 50 % au cours de la période de suivi. Le financement provenant du budget fédéral était resté en 2020 à peu près au niveau de 2014 pour les Danois et les Frisons. Il a progressé de 17 % pour les Sintis et les Roms, et de 13 % pour les Sorabes⁴⁹. Le land de Basse-Saxe a soutenu des projets de la commune de Saterland en soutien au frison oriental à hauteur de 10 000 € par an depuis 2015. En 2020, le land de Basse Saxe via l'association régionale *Oldenburgische Landschaft* a affecté 30 000 € supplémentaires à la promotion du frison oriental en 2020⁵⁰.

94. La fondation de droit public *Friesenstiftung* (fondation pour l'ethnie frisonne du land de Schleswig-Holstein) a été constituée début 2020. Elle a vocation à promouvoir l'art, la culture et la langue frisonnes, l'éducation sur les Frisons et la recherche sur l'histoire et les coutumes locales. Elle reprend le modèle de la fondation pour le peuple sorabe (voir ci-dessous), et son actif se montait en 2020 à quelque 2,2 millions d'euros. Des représentants des

⁴⁵ [Civil Society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Germany \(2019\)](#).

⁴⁶ Voir le rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)).

⁴⁷ Un exemple positif est donné par la nouvelle législation sur le logement social du Bade-Wurtemberg, qui a élargi en 2018 les catégories de personnes ayant droit à un logement social en ouvrant cette possibilité aux groupes qui se heurtent vraisemblablement à la discrimination sur le marché du logement, au-delà des stricts critères de revenus. Les investisseurs peuvent de la sorte disposer de fonds publics pour construire des logements locatifs auxquels les Sintis et les Roms auront accès en priorité. Voir rapport étatique, page 228.

⁴⁸ ACFC, [Commentaire thématique no 4](#), 2016, paragraphe 65

⁴⁹ Présentation écrite du gouvernement au Comité consultatif de novembre 2020.

⁵⁰ Septième rapport périodique de la République fédérale d'Allemagne sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (2021), page 207.

Frisons ont été étroitement associés à sa genèse et occupent quatre des neuf sièges du conseil de fondation⁵¹.

95. Le financement des Sorabes continue de passer par la Fondation pour le peuple sorabe, dont le budget est conjointement abondé par les autorités fédérales et les länder de Brandebourg et de Saxe. Il conclut des accords pluriannuels, qui ont représenté 18,6 millions d'euros par an au cours de la période de suivi. Six des 15 membres de son directoire sont des représentants des Sorabes. Des projets en faveur des langues et de la culture sorabes seront également financés au titre de la loi sur le renforcement structurel des régions charbonnières, qui soutient la transition structurelle de la région après la fermeture des mines de charbon (voir ci-dessous).

96. Le soutien à la promotion de la culture des Sintis et des Roms figure dans les accords passés entre les länder et les associations de minorités nationales. Trois nouveaux accords de ce type ont été conclus au cours de la période de suivi⁵². Les financements en faveur des Sintis et des Roms ont considérablement augmenté dans certains länder, notamment en Hesse, en Basse-Saxe et au Schleswig-Holstein. Au niveau fédéral, le Commissaire fédéral à la culture et aux médias fournit toujours un financement institutionnel au Conseil central des Sintis et des Roms allemands et au Centre de documentation et centre culturel sur les Sintis et les Roms allemands de Heidelberg ; il finance aussi des projets comme les archives numériques *RomArchive* d'art international sur la culture et l'identité des Sintis et des Roms. Enfin, un accord a été conclu en 2018 entre la Fédération et les länder sur la préservation des tombes des Sintis et des Roms persécutés sous le régime nazi⁵³.

97. Les représentants des minorités nationales se sont en général déclarés satisfaits du niveau de financement qu'ils reçoivent. Des représentants frisons ont toutefois estimé qu'ils pourraient en faire davantage s'ils disposaient de quelques postes permanents supplémentaires au sein des institutions frisonnes, qui s'appuient encore beaucoup sur le bénévolat.

98. Le Comité consultatif se félicite vivement que la stabilité du financement de toutes les minorités nationales soit garantie par des accords-cadres pluriannuels. La création de la Fondation frisonne est particulièrement bienvenue. Il se félicite également de la progression des financements, en particulier en faveur de la promotion de la

culture sorabe et du règlement des problèmes des Sintis et des Roms ; les minorités ont ainsi participé au sain développement économique qu'a connu l'Allemagne au cours de cette période. Il pense toujours que le montant par tête du soutien doit être plus élevé pour les minorités d'un moindre poids numérique, et considère qu'il est particulièrement important de soutenir vigoureusement la minorité frisonne du Schleswig-Holstein (Frison du Nord) et de la Basse-Saxe (Frison du Saterland).

99. Le Comité consultatif souligne que les États se sont engagés à promouvoir des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité. Pour que les minorités nationales puissent décider de la manière dont elles veulent préserver et développer leur culture et leur identité, il faut que leurs représentants soient authentiquement associés à la répartition des aides publiques entre leurs actions culturelles, et exercent une influence substantielle dans les décisions. Une attention suffisante devrait être accordée à l'inclusion et à la représentativité des organes de consultation. Cela implique notamment que la proportion de représentants des minorités par rapport aux représentants de l'État ne permette pas à ces derniers de dominer les travaux⁵⁴.

100. Sur les 15 membres du conseil de la Fondation pour le peuple sorabe, six sont des représentants d'associations sorabes, ce qui pourrait les mettre en position de faiblesse quand se décident les façons de préserver et de développer leur culture⁵⁵. Le Comité consultatif estime que cela pourrait susciter un problème de conformité à l'esprit de l'article 5, qui demande aux autorités de promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de décider effectivement elles-mêmes de la manière de conserver et de développer leur culture. Il convient de revenir sur la structure de la fondation d'une façon qui tienne mieux compte des inquiétudes exprimées par certains Sorabes souhaitant avoir davantage d'influence sur l'emploi des fonds.

101. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et de développer leurs cultures et, en particulier, à maintenir et à accroître encore les financements

⁵¹ Portail de l'État du Schleswig-Holstein (26 août 2020) : [Stiftungsrat der Friesenstiftung trifft sich zur konstituierenden Sitzung](#) (le conseil de la fondation pour l'ethnie frisonne tient sa réunion constituante).

⁵² Il existe maintenant des conventions et accords de ce type au [Bade-Wurtemberg](#) (2014), en [Bavière](#) (2018), dans le [Brandebourg](#) (2018), à [Brême](#) (2012), dans la [Hesse](#) (2017) et la [Rhénanie-Palatinat](#) (2005).

⁵³ Office fédéral des services centraux et des questions patrimoniales irrésolues (5 décembre 2018) : [Bund- länder- Vereinbarung betreffend den Erhalt der Gräber der unter der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft verfolgten Sintis und Roma](#) (accord entre la Fédération et les länder sur la préservation des tombes des Sintis et des Roms persécutés sous le régime nazi).

⁵⁴ Voir également [ACFC, Commentaire thématique n° 2](#). La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphes 66, 19 et 109.

⁵⁵ Voir [Shadow Report](#) du *Serbski Sejm*, pages 16-17, 23-24 et 35.

pluriannuels. Une attention suffisante devrait être accordée aux besoins de la minorité frisonne.

Tolérance et dialogue interculturel (Article 6)

102. Les autorités font état d'un ample train de mesures de promotion de la tolérance et du dialogue interculturel, au niveau fédéral comme à celui des länder⁵⁶. Parmi elles, le programme fédéral *Demokratie leben!* (vivre la démocratie !), dont le budget annuel a triplé pour passer de 50 millions d'euros en 2016 à 150 millions d'euros en 2021. Les agences d'éducation citoyenne de la Fédération et des länder mènent aussi de nombreuses actions. Diverses activités sont organisées dans les länder, comme le programme *Demokratie. Vielfalt. Respekt* (Démocratie. Diversité. Respect) contre l'extrémisme de droite, le racisme et l'antisémitisme à Berlin, ou encore le plan d'action intégré contre l'extrémisme de droite et le racisme en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le gouvernement a adopté en 2017 son premier plan national d'action contre le racisme⁵⁷. À la suite des attentats d'extrême droite de Halle (octobre 2019) et Hanau (février 2020, voir ci-dessous), il a pris de nouvelles mesures de lutte contre l'extrémisme de droite et le racisme. Ces plans d'action et mesures promeuvent la tolérance envers les migrants et leur intégration, et luttent contre l'antisémitisme, la haine antimusulmane et l'antitsiganisme (voir ci-dessous)⁵⁸.

103. Des mesures notables ont été prises pour lutter contre l'antitsiganisme. Un centre de recherche sur l'antitsiganisme a été ouvert en 2017 à l'université de Heidelberg. Le Bade-Wurtemberg a nommé en 2018 un commissaire à l'antisémitisme, qui s'occupe aussi d'autres formes de racisme, comme l'antitsiganisme. Le gouvernement fédéral a créé en 2019 une commission indépendante de lutte contre l'antitsiganisme, qu'il a chargée d'étudier ce phénomène en Allemagne et de proposer des mesures. Le rapport qu'elle a présenté en juillet 2021 contient une analyse complète de la situation des Sintis et des Roms en Allemagne, et formule des recommandations concrètes à l'intention du gouvernement⁵⁹.

104. Le degré général de tolérance et de compréhension en Allemagne suscite des inquiétudes. La classe politique a dans l'ensemble fini par admettre que l'Allemagne est un

pays d'immigration, et que sa société est diverse sur le plan ethnique, linguistique et religieux ; mais les adversaires de la diversité parlent de plus en plus fort. Le parti politique d'extrême droite *Alternative für Deutschland* a connu un rapide essor depuis sa création en 2013 : il est aujourd'hui représenté dans tous les länder et au Parlement national. Des responsables politiques d'extrême droite défendent publiquement des idées xénophobes, antisémites et islamophobes, et des attitudes précédemment larvées commencent à ressortir dans les débats publics ; certaines se frayent un passage jusque dans la normalité du discours politique. Les médias sociaux attisent la polarisation entre les partisans de l'ouverture à la diversité et ses adversaires⁶⁰. L'antisémitisme prend pied dans la société allemande. Plus d'un quart des personnes interrogées dans une étude publiée en 2019 approuvaient une gamme d'affirmations antisémites et de stéréotypes sur le peuple juif⁶¹. L'islam est perçu par environ la moitié des personnes interrogées dans l'étude de 2019 comme une menace — vision amplifiée par les médias, qui présentent souvent l'islam sous un jour défavorable⁶².

105. Des organisations représentant diverses minorités ethniques d'Allemagne ont dit au Comité consultatif qu'elles trouvent que les autorités ne déploient pas suffisamment d'efforts pour lutter efficacement contre la xénophobie, faire échec à la discrimination institutionnalisée et intégrer la société. Elles reprochent par exemple au plan d'action national contre le racisme de ne pas contenir de mesures ni d'objectifs concrets, ce qui s'explique aussi par l'absence de données sur l'égalité (voir article 4).

106. Les représentants ont également souligné le rôle intégrateur de l'éducation et la nécessité d'un enseignement plus systématique de la « langue d'origine » (*herkunftssprachlicher Unterricht*) à l'école. À leurs yeux, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie donne un exemple de bonne pratique : les programmes scolaires y intègrent l'enseignement de 25 langues maternelles pour les enfants « ayant une histoire familiale internationale »⁶³. La plupart des autres länder ne proposent d'enseignements de ce type que par le canal d'associations ou de consulats, voire pas du tout. Cette offre lacunaire d'enseignement des langues a également été critiquée par les représentants polonais, qui jugent que cela ne respecte pas pleinement le traité de

⁵⁶ [Rapport étatique](#), pages 53-72. Le document ne contient malheureusement pas d'informations sur les efforts des autorités de la plupart des länder est-allemands, ni de l'État libre de Bavière.

⁵⁷ Voir le [Plan d'action national contre le racisme](#) du gouvernement fédéral. Voir aussi cinquième [rapport étatique](#), pages 48-49.

⁵⁸ Voir les sites (en anglais) du [Commissaire du gouvernement fédéral pour la vie juive en Allemagne et la lutte contre l'antisémitisme](#) et de la [Conférence allemande sur l'islam \(DIK\)](#).

⁵⁹ Deutsche Welle (6 juillet 2021), [Independent report details anti-Roma discrimination in Germany](#).

⁶⁰ Voir Service de recherche du Parlement européen (2019), [Polarisation and the use of technology in political campaigns and communication](#) ; Fondation Bertelsmann (2018), [The German population is becoming more tolerant of diversity, but polarization is increasing](#).

⁶¹ Deutsche Welle (24 octobre 2019), [One in four Germans hold anti-Semitic beliefs, study finds](#).

⁶² Voir Fondation Bertelsmann (2019), [Religious tolerance is widespread – but it does not extend to Islam](#).

⁶³ Voir le site web du [ministère de l'éducation de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie](#) (en allemand).

1991 sur les relations de bon voisinage et la coopération amicale entre la Pologne et l'Allemagne.

107. Sur les quatre minorités nationales reconnues, les Danois et les Frisons se sont dits satisfaits de la façon dont leurs minorités sont tolérées, et n'avaient pas d'actes d'hostilité à signaler. Les représentants des Sorabes n'ont pas non plus exprimé de préoccupation majeure à cet égard, même s'il arrive que de jeunes Sorabes soient exposés à des actes d'hostilité (voir ci-dessous). Les représentants des trois groupes ont toutefois déclaré qu'ils constatent souvent que leurs minorités respectives sont mal connues, et apprécieraient que la population majoritaire soit mieux familiarisée avec leurs cultures et leurs langues (voir article 12). Une étude de 2018 sur le travail de jeunesse des minorités nationales a montré que les représentants des jeunes des quatre minorités reconnues se heurtent (à des degrés variables) à des préjugés et à l'incompréhension dans la population majoritaire⁶⁴.

108. Des représentants des Sintis et des Roms font état d'attitudes intolérantes, de préjugés et de stéréotypes défavorables largement répandus. Une étude de 2014 de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination a révélé qu'une personne interrogée sur trois n'aimerait pas avoir des Sintis et des Roms comme voisins. Dans la « hiérarchie de la distance sociale » à l'égard de différents groupes ethniques, les Sintis et les Roms arrivaient en dernière place, derrière les Noirs, les musulmans et les demandeurs d'asile⁶⁵. Des interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné que cela s'explique en partie par le fait que les médias perpétuent les stéréotypes (voir article 9). L'antitsiganisme est très répandu aussi dans les médias sociaux ainsi que dans les commentaires des lecteurs d'articles de sites d'actualités en ligne comme *Der Spiegel*⁶⁶.

109. Le parti d'extrême droite AdF évoqué précédemment entretient lui aussi la rhétorique anti-Roms. Lors des débats parlementaires de mars 2019 et juin 2021 sur la Commission indépendante sur l'antitsiganisme, certains de ses représentants ont dénoncé la commission et employé le mot *Zigeuner* (bohémiens) pour désigner les Sintis et les Roms, terme perçu comme insultant et discriminatoire par la plupart des membres de ces communautés⁶⁷. Le Conseil central des Sintis et des Roms allemands s'est inquiété du fait que le parti encourage le « nationalisme » et s'efforce de distordre des faits historiques concernant l'Holocauste et le génocide commis à l'encontre des Sintis et des Roms⁶⁸. Les travaux de la commission ont toutefois reçu un large soutien des partis politiques traditionnels. La chancelière Angela Merkel a

reçu en avril 2021 le prix civique des Sintis et des Roms en hommage à son action en faveur de leur ethnie.

110. Venir à bout de l'antitsiganisme dans la société allemande, juge la Commission indépendante sur l'antitsiganisme dans son rapport 2021, exige un changement fondamental de perspective au sein de la société, et une réflexion critique sur la persistance de rapports de pouvoir structurels et institutionnels⁶⁹. Elle recommande que soit nommé un commissaire du gouvernement et créé un conseil consultatif indépendant sur la lutte contre l'antitsiganisme, et préconise de nombreuses actions de lutte contre l'antitsiganisme dans la société. Dans leurs entretiens avec le Comité consultatif, des représentants des Sintis et des Roms ont évoqué le manque de sensibilisation aux droits humains et à l'interdiction de discrimination parmi les enseignants, les agents de l'assistance sociale, le personnel de police et autres professionnels.

111. Le Comité consultatif constate avec intérêt que la Commission indépendante sur l'antitsiganisme s'est penchée soigneusement sur le génocide des Sintis et des Roms commis par les nazis, mais aussi sur les injustices dont ils ont souffert en Allemagne après la guerre. Elle a conclu que le racisme antitsiganiste s'est perpétué après 1945, que ses retombées sont encore manifestes parmi les Sintis et les Roms d'aujourd'hui, et que les préjudices qu'ils ont subis dans le droit de la nationalité, par la ségrégation urbaine et par le manque de possibilités économiques et d'éducation après 1945, pèsent encore lourdement sur les générations suivantes, qui supportent ainsi directement les conséquences durables d'un crime contre l'humanité dont la République fédérale d'Allemagne est historiquement responsable. Le rapport recommande d'indemniser les descendants des Sintis et des Roms persécutés sous le régime nazi, et de créer une commission sur le traitement des Sintis et des Roms dans l'Allemagne de l'après-guerre.

112. Le Comité consultatif répète que l'ouverture et la tolérance ne peuvent être véritables que si elles ne se limitent pas à certains groupes prédéfinis et si elles s'étendent à toute la société⁷⁰. Il réaffirme que dans l'esprit de l'article 6 de la Convention-cadre, la véritable intégration sociale est un processus bidirectionnel qui repose sur les efforts de l'ensemble de la société, majorités comme minorités

113. Le Comité consultatif se félicite de l'attention accrue que portent les autorités à la gestion de la diversité, ainsi que de l'augmentation des fonds affectés à la promotion de la tolérance et de la compréhension. Il regrette qu'il ait fallu des attentats qui ont causé la mort de personnes

⁶⁴ Minderheitensekretariat/Wienke Reiner (2018), *Ein erster Einblick in die Jugendarbeit der vier autochthonen nationalen Minderheiten und Volksgruppen Deutschlands* (un premier aperçu du travail de jeunesse des quatre minorités nationales et groupes ethniques autochtones d'Allemagne).

⁶⁵ Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014) *Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung* (Agence fédérale de lutte contre les discriminations : entre indifférence et rejet).

⁶⁶ Conseil central des Sintis et des Roms allemands (2018) *Antiziganismus online* (L'antitsiganisme en ligne).

⁶⁷ Procès-verbaux des séances plénières du Bundestag allemand, 22 mars 2019 (19/90) et 24 juin 2021 (19/236).

⁶⁸ Deutschlandfunk (26 janvier 2019) *Es geht um Verantwortung für Demokratie und Rechtsstaat* (il en va de la responsabilité de la démocratie et de l'État de droit).

⁶⁹ Voir le rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme (*Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus*), page 13.

⁷⁰ ACFC, *Commentaire thématique no 4*, 2016, paragraphe 54

appartenant à des minorités pour que certaines mesures soient prises. Il est crucial que les plans d'action et les trains de mesures maintenant prêts soient soigneusement mis en œuvre au cours de la prochaine législature.

114. Le Comité consultatif félicite les autorités d'avoir reconnu la présence de l'antitsiganisme dans la société et d'en avoir fait une priorité politique en créant la Commission indépendante sur l'antitsiganisme. Il juge tout à fait pertinentes les recommandations de la Commission. Il estime toutefois que cette analyse de la situation n'est qu'une première étape. La deuxième consistera à préparer des mesures concrètes et ciblées en étroite concertation avec les représentants des Sintis et des Roms, à les financer convenablement, et à les lancer au niveau fédéral, à celui des *länder* et à l'échelon local. Il conviendra d'accorder une attention particulière à la promotion de la connaissance objective des Sintis et des Roms et à la formation initiale et continue systématique des professionnels de l'éducation, de l'assistance sociale, des services de répression et de la justice sur les droits humains et la non-discrimination.

115. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre les recommandations de la Commission indépendante contre l'antitsiganisme en étroite concertation avec les représentants des Sintis et des Roms. Il conviendrait de mieux sensibiliser les professionnels de l'éducation, de l'assistance sociale, du maintien de l'ordre et de la justice à l'antitsiganisme par des formations systématiques aux droits humains et à la non-discrimination, intégrées dans les tronc communs de leur formation initiale et continue. Ces formations devraient être conçues et déployées avec la participation des représentants des Sintis et des Roms.

116. Le Comité consultatif encourage les autorités à consolider encore leur appui à la promotion de la tolérance et de la compréhension, et à mettre soigneusement en œuvre leurs plans de lutte contre le racisme et l'extrémisme de droite.

117. Le Comité consultatif encourage les autorités à étudier attentivement la recommandation de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme relative à la création d'une commission d'enquête sur les injustices commises après la Guerre contre les membres de cette communauté en Allemagne, en étroite concertation avec les représentants des Sintis et des Roms.

Représentation des Sintis et des Roms dans les médias (article 6)

118. Dans leurs entretiens avec le Comité consultatif, les représentants des Sintis et des Roms se sont dits mécontents de l'image de leur minorité nationale projetée dans le grand public par les médias, qui continuent de disséminer des stéréotypes antitsiganistes dans la population majoritaire. Le Conseil central critique régulièrement les représentations tendancieuses diffusées sur les chaînes publiques comme privées⁷¹. L'association porte parfois plainte auprès des autorités de régulation du land concerné, mais cela débouche rarement sur une recommandation, voire une sanction. La plainte du Conseil central amorce parfois un dialogue avec les journalistes concernés⁷². La Commission indépendante sur l'antitsiganisme a également constaté la présence fréquente de stéréotypes antitsiganistes dans la presse écrite et les médias audiovisuels allemands ; elle conclut que les droits politiques et humains exigent de la presse qu'elle évite les stéréotypes et la discrimination, et respecte les minorités⁷³.

119. Le Comité consultatif estime que les minorités nationales devraient être correctement représentées et dépeintes comme des membres de la société, y compris dans les médias grand public, dans un souci de promotion du respect et de la compréhension entre tous les membres de la société, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, et de création d'un espace médiatique commun. Il réaffirme que les préjugés et les stéréotypes ethniques négativisent l'image de la communauté, dont la contribution est passée sous silence. Les médias devraient aider à déconstruire les stéréotypes et à montrer les apports, culturels ou autres, de la communauté à la société.

120. Le Comité consultatif s'inquiète de la persistance de stéréotypes antitsiganistes dans les médias allemands. Il pense que les autorités pourraient et devraient s'opposer à cette tendance, sans porter atteinte à la liberté d'expression et à l'indépendance de la presse. Au-delà d'une meilleure représentation des Sintis et des Roms dans les organes de régulation des médias (voir article 9), il est important de soutenir les productions des journalistes sintis et roms et de sensibiliser les journalistes à cette question.

121. Le Comité consultatif encourage les autorités à intensifier leurs efforts de lutte contre la reproduction de visions stéréotypées des Sintis et des Roms dans les médias par le soutien aux productions des Sintis et des Roms eux-mêmes et par la sensibilisation des journalistes des médias grand public.

⁷¹ Voir les communiqués de presse du Conseil central du [18 août 2021 concernant la chaîne publique ZDF](#), du [9 juillet 2021 concernant la chaîne privée RTL](#), du [15 avril 2021 concernant la chaîne privée Spiegel TV](#), et du [1^{er} février 2021 concernant la chaîne publique WDR](#) (en allemand). Voir aussi Deutsche Welle (23 juin 2021), [German media peddling anti-Roma stereotypes](#).

⁷² Commentaire du Conseil central des Sintis et Roms allemands, cinquième [rapport étatique](#), page 271.

⁷³ Rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)), page 148.

Protection contre l'hostilité et la violence (article 6)

122. Le Code pénal a érigé le racisme, la xénophobie et « autres motifs et buts inhumains » en circonstances aggravantes le 1^{er} août 2015. La notion d'« autres motifs et buts inhumains » recouvre d'autres motifs de discrimination interdits comme l'antisémitisme ou le rejet d'une orientation religieuse. Une mention explicite de l'antisémitisme a été ajoutée en 2021. Les instructions des services de police ont été modifiées : dans toutes les affaires de violence, il convient de rechercher une éventuelle motivation raciste ou autre motivation politique, et les conclusions doivent être consignées par écrit. Ces deux mesures ont été prises à la suite d'erreurs commises dans des enquêtes de police sur une série de meurtres racistes commis par le groupe terroriste néonazi allemand *Nationalsozialistischer Untergrund* (parti national-socialiste souterrain)⁷⁴.

123. Les données sur les crimes à motivation politique font l'objet d'une collecte nationale. Le crime de haine est une sous-catégorie du crime à motivation politique. Les crimes motivés par des préjugés « antitsiganistes », « antichrétiens » et « islamophobes » et les « crimes visant d'autres groupes ethniques » forment des catégories à part depuis 2017⁷⁵.

124. La loi sur l'application du droit dans les réseaux sociaux, entrée en vigueur en octobre 2017, lutte contre le discours de haine en ligne. Elle oblige les plateformes de médias sociaux à supprimer les contenus illicites, dont les discours de haine, dans les 24 heures suivant la réception d'une plainte d'utilisateur. Le ministère fédéral de la Justice peut infliger des amendes d'un montant maximal de 50 millions d'euros en cas de manquement⁷⁶. Une évaluation gouvernementale de septembre 2020 a montré que cette loi a considérablement amélioré la gestion des plaintes et la transparence du traitement des contenus illicites chez les opérateurs de réseaux sociaux. Ces derniers ont reçu en 2018 et 2019 près de trois millions de plaintes d'utilisateurs relatives à des contenus illicites, dont

quelque 28 % ont entraîné des suppressions⁷⁷. Le Comité consultatif n'a pas connaissance d'évaluations indépendantes de l'efficacité de cette loi dans la lutte contre le discours antitsiganiste et autres discours de haine racistes sur l'Internet.

125. Le nombre général des affaires de crimes à motivation politique et de crimes de haine à caractère raciste, xénophobe, antisémite et antimusulman a atteint un nouveau sommet en 2020. Pour l'Office fédéral de la police judiciaire, les statistiques donnent la mesure des tensions sociales et de la radicalisation croissante de parties de la population⁷⁸. Un attentat d'extrême droite a fait deux morts devant une synagogue de Halle en 2019, le jour de Yom Kippour⁷⁹. Plusieurs personnes portant la kippa ont été brutalement agressées dans la rue. Le commissaire allemand à l'antisémitisme a déconseillé en mai 2019 aux Juifs de porter la kippa en public à tout moment et partout en Allemagne ; dès février 2015, le chef du Conseil central des Juifs d'Allemagne avait averti du danger que courent les Juifs s'ils sont reconnus comme tels dans certaines grandes villes⁸⁰. Neuf personnes, dont trois Roms, ont été tuées dans deux bars à chicha de Hanau lors d'une fusillade à motivation d'extrême droite⁸¹.

126. Le nombre de crimes à motivation politique enregistrés comme fondés sur des préjugés à l'encontre des Sintis et des Roms a augmenté au cours de ces dernières années : 41 en 2017, 63 en 2018, 78 en 2019 et 128 en 2020. Les chiffres de 2019 comprennent plusieurs affaires de violences et deux tentatives de meurtre (incendie criminel contre une famille rom dans le sud de l'Allemagne)⁸².

127. Le Conseil central des Sintis et Roms allemands pense que le nombre réel de crimes motivés par un préjugé contre les Roms est plus élevé que les chiffres officiels. Les autorités ont créé en 2018 une plateforme nationale en ligne de signalement des actes antisémites, y compris ceux qui ne sont pas assez graves pour constituer un délit. Financée par le gouvernement, elle est gérée par l'organisation à but

⁷⁴ Voir rapport étatique, pages 166-169. Le *Nationalsozialistischer Untergrund* a commis des attentats entre 2000 et 2007 dans toute l'Allemagne, faisant dix morts et un blessé. Pendant des années, la police a nié que les crimes étaient motivés par la race, préférant accuser des communautés d'immigrés. Deutsche Welle (11 juillet 2018) [German authorities' many failures in investigating the NSU](#).

⁷⁵ Sur la méthodologie, Voir aussi [OSCE/BIDDH Hate Crime Reporting on Germany](#).

⁷⁶ Site du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs [Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks \(Network Enforcement Act, NetzDG\) - Basic Information \(2017\)](#). Cette loi est cependant controversée du point de vue de la liberté d'expression. Voir par exemple Politico.eu (1^{er} octobre 2020), [Germany's balancing act: Fighting online hate while protecting free speech. The fight against online hate speech runs into trouble: privacy](#).

⁷⁷ Informations fournies par écrit au Comité consultatif par le gouvernement le 6 septembre 2021.

⁷⁸ Site Internet de l'Office fédéral de la police judiciaire : [Politisch motivierte Kriminalität 2020 – Vorstellung der Fallzahlen in gemeinsamer Pressekonferenz](#) (Criminalité à motivation politique 2020 - Présentation de la statistique des affaires dans une conférence de presse conjointe), page 7.

⁷⁹ The Guardian (21 décembre 2020), [Halle synagogue attack: gunman sentenced to life in prison](#).

⁸⁰ Deutsche Welle (26 février 2015), [German Jewish leader: Don't wear kippa in Muslim areas](#) ; The Jerusalem Post (26 mai 2019), [German antisemitism officer: Don't wear kippot in public](#).

⁸¹ Rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)), page 10.

⁸² Communication du Conseil central du 6 août 2020. Deutsche Welle (11 mai 2020), [Germany: Group confesses to arson attack on Roma family](#). Les données ventilées de 2020 ne sont pas encore disponibles.

non lucratif RIAS (centre de recherche et d'information sur l'antisémitisme). Le Comité consultatif a appris que le ministère de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire envisage de mettre en place une plateforme similaire pour les actes d'antitsiganisme, là encore en coopération avec des organisations de la société civile de la communauté sinti et rom.

128. Comme dans le dernier cycle de suivi, l'hostilité à motivation raciale a également visé des Sorabes. Entre janvier 2015 et décembre 2018, l'Office fédéral de police judiciaire a enregistré 14 actes criminels à motivation politique à caractère anti-sorabe, dont les auteurs appartenaient en général à la mouvance d'extrême droite. La plupart des infractions ont été constatées en Saxe⁸³. Elles vont de l'insulte et de la dégradation de calvaires sorabes ou de panneaux toponymiques bilingues à l'apposition de symboles d'extrême droite et à des blessures. Des représentants des Sorabes pensent que ce phénomène est lié à la montée de la xénophobie observée en Saxe ces dernières années, et regrettent que la motivation antisorabe ne soit pas convenablement envisagée dans les enquêtes⁸⁴.

129. Le Comité consultatif répète que « l'article 6.2 fait obligation aux États parties de protéger toutes les personnes contre la violence et la discrimination fondées sur l'origine ethnique, et donc pas uniquement les personnes appartenant à des minorités nationales. Les minorités ne peuvent prospérer dans une société où la diversité n'est pas tolérée, voire sert de prétexte à des crimes haineux et à la discrimination. »⁸⁵ Le Comité consultatif se félicite donc de la nouvelle loi sur l'application de la loi sur l'application du droit dans les réseaux sociaux, qui oblige les plateformes de médias sociaux à supprimer les contenus illicites, y compris les discours de haine, et des effets positifs qu'elle semble avoir eus. Il juge nécessaire d'étudier plus précisément les effets de ce texte sur le nombre de plaintes déposées par des personnes appartenant à des minorités nationales et sur les suppressions de contenus consécutives à ces plaintes.

130. Le Comité consultatif se félicite aussi que la motivation raciste et xénophobe ait été érigée en circonstance aggravante, et que les méthodes de collecte de données sur le crime de haine aient été améliorées, notamment avec la création d'une catégorie distincte pour l'antitsiganisme. Il espère que cette nouvelle méthodologie sera assortie de formations apprenant aux personnels de police à détecter les préjugés raciaux. Il juge par ailleurs important que ces données soient complétées par des informations sur les actes à caractère raciste ou

antitsiganiste insuffisamment graves pour constituer un délit, et se félicite de la création prévue d'un centre national de signalement de l'antitsiganisme, qui pourrait s'en occuper. Ce dispositif nécessitera à son avis un financement institutionnel solide et de bons canaux de communication avec les forces de l'ordre dans les affaires où les actes signalés appellent une réaction de la police. Tout en reconnaissant les avantages des dispositifs de signalement implantés au sein des communautés, le Comité consultatif souligne que la collecte systématique de données sur les discours et crimes de haine visant des minorités incombe en premier lieu à l'État.

131. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de la constante montée des crimes de haine et autres crimes à motivation politique visant des minorités reconnaissables : juifs, musulmans, Sintis et Roms, Sorabes. Elles devraient y voir une raison suffisante pour renforcer et amplifier les mesures évoquées ci-dessus, dans un but de promotion de la tolérance et de la compréhension au sein de la société, de préférence aux réactions *a posteriori* à des actes de la gravité de ceux qui se sont produits à Halle et Hanau.

132. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place des dispositifs complets de signalement du discours et du crime de haine, et à intensifier leurs efforts de prévention, d'enquête et de sanctions en la matière. Les autorités devraient en outre vérifier si la loi relative à l'application de la loi dans les réseaux sociaux réduit bien le discours de haine contre les minorités nationales sur l'Internet.

Application de la loi et respect des droits humains (article 6)

133. En réponse aux recommandations formulées par le Comité consultatif dans son quatrième avis sur les préjugés racistes dans les forces de l'ordre, les autorités fédérales indiquent que des mesures ont été prises dans le sillage de l'enquête sur une série de meurtres à caractère xénophobe, notamment des modifications apportées au Code pénal et aux instructions de la police (voir ci-dessus), et des formations à l'intention du personnel des services de répression. Les services de police relèvent surtout de la compétence des länder, dont certains ont également rendu compte des mesures qu'ils avaient prises. La Rhénanie-du-Nord-Westphalie a par exemple préparé une ample stratégie d'amélioration systématique des compétences interculturelles de l'ensemble du personnel du système judiciaire, et prévoit d'intégrer la compétence interculturelle dans toutes les formations de base dans ce domaine.

⁸³ Deutscher Bundestag (21 mars 2019), [Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der \(. . .\) Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/8144, Sorbenfeindliche Vorfälle und Straftaten seit 2015](#) (Réponse du gouvernement fédéral à la question succincte du (. . .) groupe parlementaire DIE LINKE, 19/8144, affaires et crimes anti-Sorabes depuis 2015).

⁸⁴ Voir Leipziger Volkszeitung (17 février 2019), [Sachsens Sorben in Angst : "Seit 2014 haben die Angriffe eine andere Qualität"](#) (les Sorbes de Saxe en proie à la peur : « Depuis 2014, les attaques ont changé de nature »).

⁸⁵ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, paragraphe 55.

D'autres, comme le Brandebourg, ne mentionnent que la préparation d'un certain nombre de séminaires et de manuels, et la Bavière aucune mesure⁸⁶.

134. En réponse à la recommandation du Comité consultatif concernant le profilage racial et ethnique, certains länder (comme Brême et le Bade-Wurtemberg) évoquent des mesures spécifiques de prévention ; d'autres (comme la Basse-Saxe et la Rhénanie du Nord-Westphalie) se contentent de se référer à l'interdiction de cette pratique et affirment qu'elle n'est ni tolérée ni pratiquée⁸⁷. La recommandation de 2020 de l'ECRI demandant que soit menée une étude sur le profilage racial dans la police a suscité un débat animé. Après des réticences initiales, le gouvernement s'est résolu en octobre 2020 à demander une étude de l'état des relations entre la police et la société dans son ensemble⁸⁸.

135. À propos de la période de suivi en cours, le Conseil central des Sintis et des Roms allemands a informé le Comité consultatif que la police de Berlin continue d'enregistrer l'appartenance ethnique, que les rapports d'infraction contiennent des références à l'origine ethnique (supposée) des suspects, que des enquêtes sont fondées sur des soupçons généraux (« enquêtes dans les milieux gitans ») que la police dispose de prérogatives étendues en matière d'analyses d'ADN (la détermination de l'« origine biogéographique » serait même admise en Bavière)⁸⁹. Les représentants du Conseil central ont en outre signalé au Comité consultatif la persistance de violences policières. Les dernières ont eu lieu à Chemnitz, Cologne, Fribourg (toutes en 2020) et Singen (en 2021)⁹⁰. L'absence de dispositif de signalement accessible et le fait que les associations ne sont pas habilitées à représenter les victimes devant les tribunaux font qu'il serait très difficile pour les victimes de discrimination et de violences policières d'obtenir réparation devant la justice. Une étude de 2019 a montré que les procédures pénales ouvertes contre des policiers pour recours illicite à la force sont classées sans suite dans un nombre remarquablement élevé d'affaires, et

résultent en un nombre très réduit d'inculpations. Tous les länder n'ont pas créé des organes chargés d'instruire les plaintes et d'enquêter sur les fautes commises par la police, et encore moins sont totalement indépendants⁹¹.

136. La Commission indépendante sur l'antitsiganisme juge que l'antitsiganisme est un gros problème structurel au sein des forces de police allemandes, et recommande des enquêtes systématiques et indépendantes sur son ampleur. Elle recommande également de mettre à profit la formation générale et spécialisée de la police pour lutter contre les attitudes antitsiganistes, faire mieux percevoir les structures et activités discriminatoires de la police et prévenir les pratiques antitsiganistes⁹².

137. Comme indiqué dans son précédent avis, le Comité consultatif souligne qu'au-delà du préjudice individuel causé à ses victimes, la discrimination policière tend à stigmatiser les groupes de personnes visés aux yeux de la population, crée des sentiments d'humiliation, d'injustice et de ressentiment chez ces groupes et a pour conséquence directe d'éroder leur confiance dans la police. Cela est d'autant plus grave que les minorités qui ne font pas confiance à la police en raison de ses pratiques discriminatoires seront particulièrement réticentes à se tourner vers elle si elles sont victimes d'actes racistes, de sorte que ces infractions risquent de passer inaperçues et de rester impunies⁹³.

138. Le Comité consultatif regrette que, malgré les mesures prises par les autorités, les discriminations policières persistent : références à l'origine ethnique (supposée) des suspects dans les rapports d'infraction, enquêtes fondées sur des soupçons généraux et violences policières, par exemple. Il est très inquiet du manque de confiance des Sintis et des Roms dans la police, ainsi que des informations qui lui ont été communiquées sur l'insuffisance des dispositifs d'enquête de police. Au-delà des formations systématiques, le Comité consultatif pense

⁸⁶ Voir [rapport étatique](#), pages 168-184

⁸⁷ Communication écrite du gouvernement au Comité consultatif, octobre 2020.

⁸⁸ Voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2020), sixième rapport sur l'Allemagne, paragraphe 109 ; Euractiv.com (20 octobre 2020), [German police study will focus on 'daily work' instead of structural racism](#).

⁸⁹ Voir commentaire du Conseil central, cinquième [rapport étatique](#).

⁹⁰ Voir Tagesspiegel (10 août 2020), [Rechte Tendenzen in der sächsischen Polizei? Wenn ein Routine-Einsatz eskaliert](#) (Tendances de droite dans la police de Saxe ? Quand une mission de routine dégénère) ; WDR (27 juillet 2021) [Köln Polizei entschuldigt sich bei Schriftstellerin](#) (La police de Cologne présente ses excuses à une écrivaine) ; Communiqué de presse (15 mai 2020) [Zentralrat Deutscher Sintis und Roma fordert lückenlose Aufklärung von Polizeigewalt gegen eine Roma Familie in Freiburg](#) (Le Conseil central des Sintis et Roms allemands demande toute la lumière sur les violences policières commises contre une famille rom de Fribourg) ; et Deutsche Welle (12 février 2021), [German police face probe over 11-year-old in handcuffs](#).

⁹¹ Voir [Site web du projet de recherche KVIAPOL](#), Ruhr Universität Bochum, et 2019 [Résumé en anglais](#) *Police Use of Excessive Force in Germany. An Executive Summary and First Results*, [Tagesschau.de](#) et HCDH (30 avril 2019), [Committee against Torture examines the situation in Germany](#).

⁹² Rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)), pages 507-508.

⁹³ Voir également la [recommandation générale n° 36 du CERD](#) relative à la prévention et à la lutte contre le profilage racial par les services répressifs, (24 novembre 2020).

qu'il serait possible de résorber ce déficit de confiance par la diversification des forces de police.

139. Le Comité consultatif appelle les autorités à enquêter promptement et avec transparence sur toute allégation d'abus policier, et à sanctionner dûment les comportements discriminatoires, notamment à l'égard de Sintis et de Roms. Il devrait exister des mécanismes de plainte indépendants. Les autorités devraient en outre intensifier la lutte contre les stéréotypes racistes dans la police par des formations systématiques et la diversification des effectifs.

Les minorités nationales à la radio et à la télévision (article 9)

140. L'organisation en neuf organismes régionaux de la radiotélévision publique allemande reflète la structure fédérale de l'Allemagne. Les autorités disent dans leur rapport étatique avoir peu d'influence sur la programmation de ces organismes publics, dont l'indépendance est garantie dans la Constitution. Les possibilités d'assortir d'exigences les licences des organismes privés sont elles aussi très limitées⁹⁴.

141. *Norddeutscher Rundfunk* (NDR), l'organisme régional de radiotélévision public couvrant le Schleswig-Holstein, n'émet aucune émission télévisée en danois ou frison. À la radio, elle ne diffuse qu'un reportage hebdomadaire de 3 minutes en frison. Il est dit dans le rapport étatique que le danois et le frison sont encore présents sur le réseau de la NDR du fait que les journalistes et les interlocuteurs sont invités à utiliser la langue minoritaire dans leurs interviews, avec simplement sous-titrage en allemand. Par ailleurs, la nouvelle convention de radiodiffusion entrée en vigueur en septembre 2021 de la NDR précise que les langues régionales et minoritaires doivent figurer régulièrement et de manière appropriée dans les émissions de la NDR⁹⁵. Il faudra voir les effets possibles de cet accord.

142. Les représentants des minorités danoise et frisonne trouvent leurs langues respectives insuffisamment présentes sur le réseau de la NDR. Les représentants des Danois ont déclaré qu'ils reçoivent la télévision et la radio danoises, mais aimeraient être mieux desservis par les médias allemands, car ils font partie de la société allemande. Les Frisons ont souhaité que la NDR consacre spécifiquement une émission de radio régulière à leur minorité et à sa langue. Lors d'une réunion organisée par le

Secrétariat aux minorités en 2020, la NDR a proposé de créer une plateforme numérique dédiée aux langues des minorités nationales d'Allemagne du Nord sur les sujets qui intéressent leurs locuteurs⁹⁶. Pour les représentants des Frisons, cela ne pourrait toutefois réussir que moyennant une aide publique beaucoup plus substantielle à la production de contenus professionnels et attrayants.

143. L'émission quotidienne de deux heures *Friiskfunk* est diffusée en frison septentrional sur l'*Offener Kanal Westküste*, une radio communautaire soutenue par l'État. La NDR appuie cette action en fournissant au personnel de *Friiskfunk* l'accès gratuit à ses contenus et à des formations. La station ne dispose toutefois que d'un plein-temps de rédaction, actuellement réparti entre trois personnes. Les représentants des Frisons jugent que cela ne suffit pas à créer une offre radiophonique suffisamment attrayante.

144. L'offre en frison septentrional des radios privées est négligeable depuis que *Syltfunk*, la radio privée locale de l'île de Sylt, a fermé en 2018. Les autorités avaient voulu maintenir le même centrage⁹⁷, mais le Comité consultatif a appris que les émissions en frison septentrional se sont beaucoup réduites avec la reprise de la fréquence par le nouvel opérateur.

145. Il n'existe actuellement aucune émission de télévisions ou de radios publiques consacrée aux Sintis et aux Roms ou en romani. L'émission de radio *Latscho Dibes* réalisée par l'association des Sintis de Hildesheim est diffusée une fois par mois sur la chaîne communautaire *Radio Tonkuhle*, et retransmise dans d'autres régions de Basse-Saxe. Le Conseil central des Sintis et des Roms allemands regrette que cette offre soit si limitée ; il estime qu'il faudrait encourager les chaînes et stations à diffuser des émissions sur les Sintis et les Roms et en romani, et les aider à le faire.

146. Les deux chaînes régionales de la zone sorabe *Rundfunk Berlin-Brandenburg* (RBB, bas sorabe) et *Mitteldeutscher Rundfunk* (MDR, haut sorabe) diffusent une trentaine de minutes par mois d'émissions télévisées en sorabe. À la radio, MDR offre à présent 27,5 heures par semaine, ce dont se sont félicités les représentants des Sorabes⁹⁸. Les émissions de radio RBB en sorabe peuvent être écoutées en direct depuis 2020, et sur une application

⁹⁴ Voir [rapport étatique](#), page 94.

⁹⁵ [NDR-Staatsvertrag](#) (traité d'État NDR), paragraphe 5 (2).

⁹⁶ Voir [Minderheitenrat : Öffentlich-rechtlicher Rundfunk wichtiger Partner für Minderheiten in Deutschland](#) (Conseil des minorités : la radiotélévision publique est un partenaire important des minorités en Allemagne).

⁹⁷ Voir [rapport étatique](#), page 186.

⁹⁸ Commentaire de *Domowina*, septième rapport périodique de la République fédérale d'Allemagne sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (2021), page 426.

spéciale de RBB en sorabe depuis avril 2021⁹⁹. Sur les radios privées, Radio PSR diffuse mensuellement depuis mai 2018 des actualités religieuses en haut sorabe, en coopération avec le magazine sorabe *Katolski Posol*.

147. De 2016 à 2018, le gouvernement fédéral, la Saxe et le Brandebourg ont financé un projet sur le sorabe dans les nouveaux médias électroniques soutenant les films, le matériel pédagogique et les jeux vidéo en langue sorabe.

148. Dans son commentaire du rapport étatique, l'association *Domowina* juge insuffisantes les émissions actuelles en sorabe, et demande que des émissions en haut sorabe et en bas sorabe soient diffusées toute la journée¹⁰⁰.

149. Le Comité consultatif répète que « le fait qu'il existe des journaux, des stations de radio, des chaînes de télévision ou des médias électroniques utilisant des langues minoritaires a une valeur très emblématique pour les minorités nationales, en particulier pour celles qui sont numériquement moins nombreuses », car les médias en langue minoritaire « renforcent la visibilité et le prestige de ces langues, qui apparaissent comme des outils actifs de communication »¹⁰¹. Comme indiqué dans l'avis précédent, le Comité consultatif affirme une fois encore que les émissions de l'étranger ne permettent guère de parler de questions concernant les communautés locales, notamment intéressées par les affaires locales qui les touchent au quotidien.

150. Le Comité consultatif regrette l'absence d'amélioration tangible en ce qui concerne les émissions des radios et télévisions publiques diffusées en danois et en frison septentrional. Les personnes appartenant à la minorité danoise doivent se contenter presque uniquement des médias produits au Danemark. L'émission *Friiskfunk*, diffusée sur une chaîne communautaire, rend le frison septentrional un peu plus présent, mais son équipe éditoriale semble manquer de ressources financières. Le Comité consultatif regrette également que l'objectif annoncé de préservation de la diffusion en frison septentrional après le dépôt de bilan de la radio privée *Syltfunk* n'ait pas été réalisé. Il a appris que les plages de diffusion en frison se sont beaucoup réduites depuis la reprise de la fréquence par le nouvel opérateur *Antenne Sylt*, une grande station de radio couvrant plusieurs régions d'Allemagne. Comme il l'avait dit dans son avis précédent, le Comité consultatif considère que « l'octroi d'une licence pourrait légitimement être subordonné à la mesure dans laquelle la candidature concernée prend en considération

les droits et les besoins de publics donnés, tels que les locuteurs des langues minoritaires ».

151. Le Comité consultatif souligne que les médias numériques offrent un énorme potentiel de production audiovisuelle en langues minoritaires à des coûts inférieurs à ceux des médias traditionnels, indépendamment des grilles horaires de diffusion. Il considère donc que compléter l'offre linéaire par des formats numériques, comme le ferait la plateforme proposée par NDR pour le danois et le frison septentrional, serait une bonne chose. Il estime toutefois que dans ce domaine, le bénévolat ne peut garantir à lui seul la qualité nécessaire du travail journalistique. Il pense donc que les offres de formats de ce type doivent être assorties de ressources suffisantes garantissant leur bon fonctionnement, par exemple par création de postes de journalistes financés sur des crédits publics.

152. Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître la durée et la fréquence des émissions en langues de minorités, en particulier le danois et le frison septentrional, notamment en soutenant la production de contenus en langues de minorités par des journalistes professionnels pour la radio et la télévision.

153. Le Comité consultatif encourage les autorités à contrôler la bonne exécution de la convention de licence conclue avec la chaîne privée *Antenne Sylt*.

Représentation des minorités nationales dans les instances de régulation des médias (article 9)

154. La représentation des minorités nationales dans les conseils de régulation des médias régionaux s'est améliorée pour les Sorabes. En plus du réseau de la RBB du Brandebourg, un représentant sorabe est depuis 2021 membre du conseil de la radiodiffusion de la MDR en Saxe¹⁰². Les Frisons et les Danois ne sont toujours pas représentés au conseil de la NDR dans le Schleswig-Holstein. Les Sintis et les Roms continuent de n'être représentés qu'au conseil de la SWR (*Südwestrundfunk*), qui couvre le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-Palatinat.

155. Au niveau national, la représentation des minorités s'est améliorée sur l'une des deux chaînes nationales de télévision publiques : *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF). À l'occasion de la réorganisation du conseil de la télévision de ZDF, le Schleswig-Holstein a présenté un représentant des langues régionales et minoritaires, qui a été élu. Ce représentant est membre de l'association des électeurs du Schleswig du Sud, qui représente les intérêts des minorités nationales danoise et frisonne.

⁹⁹ Septième rapport périodique de la République fédérale d'Allemagne sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (2021), page 67.

¹⁰⁰ Commentaire de *Domowina*, cinquième [rapport étatique](#), page 252.

¹⁰¹ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, paragraphe 69.

¹⁰² Voir [MDR-Staatsvertrag](#) (convention entre länder relative à la MDR), paragraphes 16 (1), 18.

156. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les autorités ont expliqué qu'il fallait éviter le gonflement des conseils de la radiodiffusion, dans un souci d'efficacité. Lorsqu'une seule minorité nationale est représentée, elles voudraient que la personne concernée représente aussi les intérêts des autres minorités nationales, comme au conseil de la ZDF.

157. Le Comité consultatif répète qu'il « importe de veiller à ce que les représentants des minorités participent effectivement aux processus décisionnels et aux organes de surveillance des médias. Plus les représentants des minorités contribueront à donner forme à leur image dans les médias publics, plus les effets négatifs du manque de reconnaissance et de la stéréotypisation pourront être réduits »¹⁰³.

158. Le Comité consultatif se félicite de l'entrée d'un représentant sorabe au conseil de la radiodiffusion de la MDR et d'une personne représentant les minorités danoise et frisonne dans celui de la chaîne de télévision nationale ZDF. Il comprend que les autorités tiennent à la compacité des conseils de la radiodiffusion, mais juge importante la représentation des Frisons et des Danois à la NDR et des Sintis et des Roms à l'échelle nationale.

159. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à soutenir les demandes de meilleure représentation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les instances de régulation des médias, sans porter atteinte à l'indépendance et à la diversité culturelle des instances concernées.

Emploi des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités administratives (article 10)

160. En ce qui concerne le frison septentrional et le danois, une modification de 2016 de la loi sur l'administration foncière du Schleswig-Holstein permet de déposer des demandes, des pétitions, des dossiers, des actes ou autres documents en frison septentrional dans les arrondissements de Frise du Nord et d'Helgoland, et en danois dans ceux de Frise du Nord, de Schleswig-Flensburg, de Flensburg et de Rendsburg-Eckernförde. Le danois peut également être utilisé à Kiel depuis 2018. Le Comité consultatif se félicite de l'extension de la possibilité d'emploi du frison septentrional et du danois dans les contacts avec l'administration, même s'il n'en est pas beaucoup fait usage dans la pratique. Il espère que la décision de janvier 2021 de l'Allemagne de permettre aux

autorités administratives du land de Schleswig-Holstein de rédiger des documents en frison septentrional ou en danois, conformément à l'article 10. 1. c de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, stimulera l'utilisation de ces langues au sein des autorités administratives¹⁰⁴.

161. Les représentants de la minorité danoise se sont félicités de l'élargissement des possibilités offertes dans le Schleswig-Holstein. Ils ont demandé au gouvernement fédéral s'il en allait de même pour les services administratifs de niveau fédéral, comme les déclarations de revenus, mais le ministère des Finances leur a répondu que cela ne répondait pas à une nécessité. Le Comité consultatif répète ici que la disponibilité des documents en langues minoritaires ne dépend pas du fait que les personnes appartenant à la minorité nationale considérée ne connaissent pas la langue officielle et que des services fournis dans la 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(2) de la Convention-cadre¹⁰⁵.

162. Plusieurs mesures ont été prises dans le Brandebourg en faveur du bas sorabe. Le land rembourse depuis 2016 aux communes tous les frais engendrés par l'emploi d'une langue minoritaire. Avec la nouvelle modification de la loi sur les droits des Sorabes entrée en vigueur en janvier 2019, les arrondissements d'implantation traditionnelle des Sorabes doivent nommer un commissaire aux affaires sorabes à temps plein, rémunéré par l'État fédéral. Le land rembourse depuis 2019 aux communes et arrondissements de l'aire d'implantation traditionnelle des Sorabes les coûts du personnel employé à la représentation des intérêts des Sorabes. Le commissaire aux affaires sorabes de Cottbus a signalé une multiplication des demandes soumises à l'administration en sorabe. Plusieurs textes ont été traduits en bas sorabe aux fins de l'accès aux services administratifs en ligne¹⁰⁶.

163. Le Comité consultatif se félicite de la création de commissaires locaux aux affaires sorabes ; c'est à ses yeux une bonne pratique. Dans ses échanges avec les commissaires aux affaires sorabes de Cottbus et du district d'Oberspreewald-Lausitz, il a pu constater les avantages de la présence d'un membre du personnel de l'administration locale qui fait valoir le point de vue sorabe dans tous les domaines où il y a lieu de le faire.

164. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à créer un environnement propice à l'utilisation du

¹⁰³ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, paragraphe 70.

¹⁰⁴ Voir Bureau des Traités du Conseil de l'Europe (conventions.coe.int) : STCE n° 148, Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent de l'Allemagne, datée du 6 janvier 2021, enregistrée au Secrétariat Général le 7 janvier 2021.

¹⁰⁵ [ACFC, Commentaire thématique n° 3](#), paragraphe 56.

¹⁰⁶ Voir [rapport étatique](#), pages 96-98.

danois, du frison septentrional et du sorabe dans les contacts avec les autorités administratives.

Noms de famille sorabes (article 11)

165. Comme indiqué dans les précédents avis du Comité consultatif, le suffixe féminin des noms sorabes n'est pas admis en droit allemand. Il est question d'une manière générale de modifier la réglementation sur les noms de famille, et un groupe mixte d'experts du Ministère fédéral de l'intérieur et du Ministère fédéral de la justice a publié en 2020 un document d'orientation sur la modification de la législation en la matière. Il y est dit que toute modification pourrait prendre en considération d'utiliser la version féminine sorabe de leur nom de famille¹⁰⁷, mais aussi de la faire porter dans les registres d'état civil¹⁰⁸.

166. Le Comité consultatif se félicite de cette suggestion, qui semble dénoter une volonté politique de modifier la réglementation en admettant l'ajout du suffixe féminin au nom de famille dans les actes d'état civil, mais regrette qu'elle n'ait toujours pas débouché sur la modification de la loi.

167. La recommandation du Comité consultatif relative à la représentation des caractères du sorabe dans les formulaires électroniques a été mise en œuvre au cours de la période de suivi dans le Brandebourg et en Saxe, ce qui est une bonne chose.

168. Le Comité consultatif demande aux autorités de mettre la législation relative aux noms de famille en conformité avec l'article 11 de la Convention-cadre de sorte qu'elle admette l'ajout du suffixe féminin au nom de famille.

Toponymes en langues minoritaires (article 11)

169. La modification de 2016 de la loi du Schleswig-Holstein sur le frison élargit la possibilité de signalisation bilingue dans l'arrondissement de Frise du Nord aux panneaux touristiques, aux panneaux d'information des voies navigables et aux panneaux indicateurs, au-delà des panneaux toponymiques. Le coût des panneaux supplémentaires est pris en charge par le land. L'objectif de ce dernier est de généraliser la signalisation bilingue allemand-frison septentrional dans tout l'arrondissement de Frise du Nord. Les représentants frisons ont jugé la situation satisfaisante. La signalisation bilingue en danois est également autorisée et prise en charge par l'État fédéral, mais sa mise en œuvre est sporadique, car ce n'est pas une priorité pour la minorité danoise.

170. Le Comité consultatif prend acte de la décision prise par l'Allemagne en janvier 2021 d'autoriser et/ou d'encourager l'utilisation ou l'adoption, le cas échéant avec le nom en langue(s) officielle(s), des toponymes traditionnels et corrects en danois et en bas allemand dans le land de Schleswig-Holstein, comme le veut l'article 10.2.g de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹⁰⁹.

171. En Basse-Saxe, des plaques bilingues en frison oriental fournissant des informations sur l'histoire des bâtiments ont été installées en 2017 devant des bâtiments publics, en plus des panneaux toponymiques bilingues installés dès 2000. Les panneaux indicateurs ont été reliés en 2018 à l'application « Dictionnaire du frison oriental » développée en 2017, qui permet aux utilisateurs de smartphones et de tablettes de consulter une carte de tous les panneaux d'information et de se faire lire les panneaux indicateurs en frison oriental.

172. Les panneaux de signalisation bilingues des noms des localités sont toujours obligatoires dans les aires d'implantation traditionnelle sorabe du Brandebourg et de la Saxe. Le land de Brandebourg prend désormais en charge tous les coûts supplémentaires encourus par les municipalités pour l'utilisation de la langue minoritaire, une nouvelle disposition apparue pendant la période de suivi.

173. Les représentants sorabes se plaignent que la signalisation n'est toujours pas bilingue d'une façon générale sur les autoroutes dans l'aire d'implantation sorabe. Le commentaire sorabe du rapport étatique indique que le ministère fédéral des Transports et de l'infrastructure numérique répond que la signalisation bilingue distrairait les conducteurs et nuirait donc à leur sécurité. Or il existe des panneaux bilingues pour des destinations étrangères (comme Prag/Praha et Breslau/Wrocław).

174. Le Comité consultatif répète que la sécurité routière ne saurait être invoquée comme argument pour refuser la signalisation bilingue. Bien au contraire, le bilinguisme de la signalisation est à encourager, car il reflète le partage harmonieux du territoire entre groupes différents¹¹⁰. Les toponymes étant officiellement bilingues dans les aires de peuplement sorabe, le Comité consultatif estime que ces noms officiels devraient figurer sur la signalisation routière des autoroutes.

175. Le Comité consultatif demande aux autorités d'afficher aussi sur les panneaux de signalisation autoroutière les noms officiels bilingues des localités sorabes dans les aires d'implantation sorabe du Brandebourg et de la Saxe.

¹⁰⁷ Le terme « nom de famille » tel qu'utilisé dans la Convention-cadre correspond au terme « *Familiennamen* » (nom de famille) dans la juridiction allemande.

¹⁰⁸ Communication écrite du ministère de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire au Comité consultatif, novembre 2020.

¹⁰⁹ Voir Bureau des Traités du Conseil de l'Europe (conventions. coe. int) : STCE n° 148, Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent de l'Allemagne, datée du 6 janvier 2021, enregistrée au Secrétariat Général le 7 janvier 2021. Cette disposition de la Charte s'applique déjà depuis 2003 au frison septentrional dans le land de Schleswig-Holstein et au frison oriental dans le Land de Basse-Saxe, ainsi que depuis 1998 au haut sorabe dans l'État libre de Saxe et au bas sorabe dans le Land de Brandebourg.

¹¹⁰ [ACFC, Commentaire thématique n° 3](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 67.

Enseignement sur les minorités nationales (article 12)

176. L'éducation étant de la compétence des länder, la mesure dans laquelle la connaissance des minorités nationales est enseignée à l'école varie notablement de l'un à l'autre. Au niveau national, l'Agence fédérale pour l'éducation citoyenne a produit de nouveaux auxiliaires pédagogiques, comme un dossier en ligne sur les Sintis et les Roms en Europe. D'autres sont produits au niveau des länder, comme la brochure sur les Sintis et les Roms à Berlin en 28 questions et réponses, publiée en 2018 par le Centre régional pour l'éducation citoyenne de Berlin, ou encore un manuel à l'usage des enseignants, qui propose des idées de leçons intégrant le sorabe dans les cours d'allemand, publié en 2017 par l'Institut d'études allemandes de l'Université de Potsdam (Brandebourg).

177. La Fédération désirant renforcer l'enseignement sur les minorités nationales à l'échelle nationale, la conférence de mise en œuvre de 2021 du ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire s'est penchée sur la question. Il a été décidé de procéder à un état des lieux afin de déterminer comment les connaissances sur les minorités nationales sont enseignées dans chaque land. Le ministère a aussi apporté un soutien financier pour une exposition itinérante produite par le secrétariat aux minorités en coopération avec le secrétariat pour le bas allemand, qui sera lancée au premier trimestre 2022 au *Bundestag*.

178. Les représentants de la minorité danoise se sont déclarés dans l'ensemble satisfaits du degré de connaissance de leur minorité dans la population du land de Schleswig-Holstein, ce qu'ils expliquent en partie par le fait que le parti régional danois a appartenu à la coalition gouvernementale du land (voir article 15). Ils ont toutefois trouvé que les habitants d'autres parties de l'Allemagne connaissaient très mal leur minorité. Ils apprécient également le fait que certaines écoles allemandes de la région enseignent le danois en langue étrangère ou voisine.

179. Les représentants des Frisons ont observé que même les enfants de Frise du Nord en apprennent trop peu sur la culture, l'histoire et la langue frisonnes. Ils ont critiqué le fait que l'information sur les Frisons ne figure que dans une très faible mesure dans les programmes scientifiques (*Sachkunde*) des écoles élémentaires du Schleswig-Holstein, et qu'elle est complètement absente dans le secondaire, alors qu'elle intéresserait des adolescents en phase de formation de leur identité. Les Frisons ont apprécié qu'elle figure à présent dans les programmes du système scolaire privé danois. Tirer pleinement parti de ce potentiel exigerait du matériel pédagogique approprié, mais la minorité n'a pas les fonds pour le produire.

180. Les Sorabes sont dans la même situation que les Danois et les Frisons : les programmes scolaires du Brandebourg et de la Saxe transmettent quelques informations sur la culture, l'histoire et la langue sorabes,

mais il est probable que les élèves de l'un ou l'autre des 14 autres länder n'auront jamais entendu parler de cette minorité nationale d'Allemagne. Ni le Brandebourg ni la Saxe n'évaluent ou ne contrôlent d'ailleurs les acquis des élèves en la matière.

181. Le Conseil des minorités dit dans son commentaire du rapport étatique, au nom des quatre minorités nationales, que le matériel pédagogique de l'Agence centrale pour l'éducation citoyenne sur les minorités nationales a besoin d'être révisé et actualisé.

182. Les représentants de la minorité, mais aussi des autorités, savent parfaitement que les Sintis et les Roms sont insuffisamment connus dans la société, ce que confirme une étude demandée par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination¹¹¹. Selon la récente étude réalisée par le Georg-Eckert-Institute et financée par le gouvernement, les approches varient considérablement d'un land à l'autre. Certains, comme le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, semblent accorder une grande importance à la question. Le programme d'enseignement secondaire du Bade-Wurtemberg prévoit par exemple explicitement depuis 2016 que les élèves doivent savoir décrire le cadre de la protection des minorités nationales sur l'exemple des Sintis et des Roms. Les programmes de Basse-Saxe et de Saxe n'en font qu'une matière à option, ce qui signifie que des élèves peuvent ne jamais aborder le sujet. Les programmes de Saxe-Anhalt, du Schleswig-Holstein et de Thuringe ne semblent pas du tout le mentionner. Si les Sintis et les Roms sont évoqués dans les programmes et les manuels scolaires, c'est généralement dans le contexte du génocide nazi. Des informations à leur sujet apparaissent aussi dans le contexte du statut de minorité nationale et à propos de l'exclusion et de la participation sociales. Aucun des 197 programmes scolaires des 16 länder examinés ne mentionne explicitement des enseignements sur l'antitsiganisme¹¹².

183. La Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des länder est convenue en mai 2018 avec le Conseil central des Sintis et des Roms allemands et d'autres associations et institutions concernées de préparer une recommandation relative au traitement de l'histoire et de la situation actuelle des Sintis et des Roms en Allemagne. Ce travail est toujours en cours.

184. En ce qui concerne la formation des enseignants, la situation est encore plus hétérogène ; le Comité consultatif n'a pas pu s'en faire une idée complète. Les compétences interculturelles figurent dans la formation des enseignants dans toutes les universités du pays, en application de décisions de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des länder. La mention la plus explicite des minorités nationales apparaît dans le Schleswig-Holstein, où la loi impose que la formation des enseignants aborde l'importance de la langue, de l'histoire et de la culture de la minorité nationale

¹¹¹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2014) [Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung](#) (Agence fédérale de lutte contre les discriminations : entre indifférence et rejet).

¹¹² Voir [Schulbücher und Antiziganismus : Zur Darstellung von Sintis und Roma in aktuellen deutschen Lehrplänen und Schulbüchern](#) (Manuels scolaires et antitsiganisme : la représentation des Sintis et des Roms dans les programmes d'études et les manuels scolaires allemands actuels), pages 10-14.

danoise, du groupe ethnique frison et de la minorité nationale des Sintis et des Roms allemands, ainsi que l'importance du bas allemand dans le land du Schleswig-Holstein.

185. Le Comité consultatif répète que les États parties doivent procéder régulièrement à la révision des programmes et des manuels scolaires traitant de disciplines telles que l'histoire, la religion et la littérature, de manière à garantir l'expression de la diversité des cultures et des identités ainsi que la promotion de la tolérance et de la communication interculturelle¹¹³.

186. Le Comité consultatif regrette que des enseignements sur les minorités danoise, frisonne et sorabe ne soient presque exclusivement dispensés que dans les länder où ces minorités résident traditionnellement. Ne serait-ce que devant la nécessité de mieux en mieux reconnue d'enseigner le respect de la diversité, le Comité consultatif pense que tous les élèves d'Allemagne, où qu'ils vivent, devraient avoir un minimum de connaissances sur les quatre minorités nationales reconnues et leurs apports à la société allemande. Il se félicite donc de la décision de procéder à un état des lieux dans les 16 länder. Il est par ailleurs convaincu que ménager une plus large place dans l'enseignement secondaire à l'histoire régionale commune des Allemands et des minorités nationales peut être un bon moyen de faire comprendre que la diversité n'est pas une nouveauté, qu'il n'y a pas lieu de la craindre, et qu'elle bénéficie à la société dans son ensemble.

187. En ce qui concerne les Sintis et les Roms, le Comité consultatif se félicite des recherches approfondies consacrées au traitement de la question dans les programmes et les manuels scolaires, ainsi que des actions lancées par l'Agence fédérale pour l'éducation citoyenne. Les résultats sont cependant inquiétants, car seuls quelques länder abordent aussi bien l'histoire que la situation actuelle de la minorité et ses apports à la société allemande. Le Comité consultatif renvoie à la récente recommandation du Conseil de l'Europe sur l'intégration de l'histoire des Roms et des Gens du voyage dans les programmes scolaires et le matériel pédagogique, qui pourrait fournir d'utiles indications à cet égard. Elle prévoit des informations sur les apports des Roms et des Gens du voyage aux sociétés majoritaires où ils vivent et propose des idées de formation des enseignants et de matériel pédagogique. Il est regrettable que la préparation de la recommandation de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles marque le pas. Le Comité consultatif comprend que cela peut s'expliquer par des divergences entre représentants des Sintis et des Roms. Il juge toutefois que cela ne devrait pas empêcher les autorités d'aller de l'avant, et de trouver en

chemin un moyen de gérer la diversité au sein des minorités nationales (voir également l'article 15).

188. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte que dans toute l'Allemagne, les élèves apprennent l'histoire des Frisons, des Danois, des Sintis et Roms et des Sorabes et leurs apports à la société allemande pour leur faire comprendre la constance et les bénéfices de la diversité. Les autorités devraient déployer tous les efforts nécessaires pour que les actions en cours et prévues à ce sujet au sein de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles des länder soient menées à bonne fin.

Égalité dans l'accès à l'éducation (article 12)

189. Le système scolaire de la plupart des länder allemand prévoit quatre années d'école primaire, suivies de quatre à six années d'enseignement secondaire inférieur et de deux ou trois années d'enseignement secondaire supérieur. Le diplôme de l'enseignement secondaire supérieur (*Abitur*) ouvre l'accès à l'université. De plus en plus d'enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux sont inscrits dans l'enseignement ordinaire, même si la plupart d'entre eux sont toujours scolarisés en établissements spécialisés.

190. L'Allemagne n'a pas de stratégie ou de politique globale pour les Sintis et les Roms en matière d'éducation. Certains länder mentionnent des mesures d'intégration dans l'éducation, notamment par recours à des assistants et de médiateurs scolaires (Berlin, Brême, Hambourg et Schleswig-Holstein). Quelques actions locales méritent une mention, comme la garderie *Schaworalle* et les projets de formation professionnelle pour les jeunes de Francfort-sur-le-Main ou le centre de soutien parental *Madhouse* de Munich.

191. Les autorités contestent dans leur rapport étatique la déclaration du Comité consultatif concernant le placement injustifié des enfants sintis et roms en établissements spécialisés. Elles ne voient pas, disent-elles, comment auraient pu être collectées des données sur le placement en établissement spécialisé d'enfants sintis et roms révélant la possibilité d'une discrimination institutionnelle dans le système éducatif. Les ministères de l'Éducation et des Affaires culturelles n'ont connaissance d'aucun résultat représentatif d'études scientifiques publiées à ce sujet¹¹⁴.

192. Le Comité consultatif confirme qu'il n'existe à ce jour aucune étude représentative à ce sujet. Le Conseil central des Sintis et des Roms allemands admet dans son commentaire du rapport étatique qu'il est impossible de

¹¹³ ACFC, [Commentaire thématique n° 3](#), page 11. Voir aussi Haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (2012), [The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies](#), p. 56.

¹¹⁴ [Rapport étatique](#), page 37.

quantifier la mesure dans laquelle les enfants sintis et roms sont aiguillés vers des établissements spécialisés. Des exemples individuels suggèrent toutefois, dit-il, qu'il est recouru de façon disproportionnée à cette option. L'Association des Sintis et Roms allemands de Hesse indique que dans les communes de Hanau et de Bad Hersfeld en particulier, il est courant d'envoyer les enfants de familles sintis et roms dans des établissements spécialisés¹¹⁵. Un jeune Rom de Cologne a gagné en 2018 le procès qu'il avait intenté au land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie parce qu'il était scolarisé sans raison valable dans un établissement pour handicapés mentaux (*Sonderschule*)¹¹⁶.

193. En l'absence de données officielles, l'association *RomnoKher* a publié en 2021 une analyse détaillée des itinéraires scolaires de 729 Sintis et Roms d'Allemagne¹¹⁷. Cette étude fait ressortir qu'une proportion relativement importante de membres des groupes plus âgés a bien été scolarisée en établissements spécialisés : 25 % des plus de 50 ans, et 10,4 % des 26 à 50 ans. Cette proportion retombe à 5,6 % chez les 18 à 25 ans, soit un niveau similaire à celui que l'on observe dans l'ensemble de la population.

194. L'étude révèle aussi des progrès sur un certain nombre d'autres indicateurs : la participation des Sintis et des Roms à l'enseignement élémentaire est passée à 100 %. La fréquentation des écoles maternelles et secondaires a également augmenté, et le décrochage scolaire est en recul depuis l'étude comparable de 2011. Les jeunes Sintis et Roms sont plus nombreux qu'avant dans l'enseignement secondaire, et 17 % des 18-25 ans ont obtenu l'*Abitur* (équivalent du baccalauréat). Ce taux atteint toutefois 40 % dans l'ensemble de la population. En ce qui concerne le décrochage scolaire, 15 % des jeunes Sintis et Roms ont quitté l'école prématurément, alors que la moyenne générale est plus basse, à 7 %. Les Sintis et les Roms poursuivent moins souvent aussi que leurs pairs en formation professionnelle.

195. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants des Sintis et des Roms ont indiqué que cet écart de niveaux d'éducation s'explique par les spécificités du système scolaire allemand, qui ne soutient manifestement pas assez la mobilité sociale, mais qu'il a aussi d'autres causes¹¹⁸. Les familles ont à combattre l'héritage de générations d'exclusion de l'éducation et de la participation, sans compter la période particulièrement traumatisante de la persécution nazie. Cela recoupe les

conclusions de l'étude évoquée ci-dessus, à savoir que les parents de deux tiers environ des personnes interrogées n'avaient aucune formation professionnelle, et un pour cent seulement d'entre elles étaient titulaires d'un diplôme universitaire. Les interlocuteurs ont en outre constamment dit que la discrimination affecte la réussite scolaire (voir article 4). Parmi les personnes interrogées dans l'étude ci-dessus, 67 % ont déclaré avoir été victimes d'insultes ou d'hostilités en raison de leur origine sinti ou rom, et plus de la moitié avoir été en butte à des violences.

196. Les interlocuteurs ont précisé que l'enseignement à distance a suscité des difficultés particulières pour les familles roms issues de l'immigration pendant la pandémie de Covid-19, faute d'espace et de matériel et par manque de connaissances des parents. Une ONG berlinoise a constaté des retards considérables dans la distribution des tablettes financées par les écoles, et s'est inquiétée des possibilités qu'auraient les jeunes Sintis et Roms de rattraper le terrain ainsi perdu.

197. Le Comité consultatif répète que la promotion de l'égalité des chances voulue par l'article 12(3) de la Convention-cadre en matière d'accès à l'éducation exige une action vigoureuse dans plusieurs domaines. En dehors du contrôle général, y compris des inscriptions et des présences, les États devraient « mener un suivi du parcours scolaire, y compris de l'absentéisme et des taux d'échec scolaire, du degré d'alphabétisation, d'achèvement des études, des niveaux atteints, des inégalités entre les sexes, de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, en conséquence, de l'accès à l'emploi. Dans certains cas, l'existence de classes préparatoires et la présence d'auxiliaires, de médiateurs ou de conseillers pédagogiques ou individuels peut être nécessaire pour les enfants provenant de milieux défavorisés. La formation des adultes représente un complément nécessaire au système éducatif de base. »¹¹⁹ Il affirme une fois encore que, conformément à l'article 4. 3 de la Convention-cadre, au droit international et à celui de l'UE, les mesures positives prises temporairement pour combattre des effets discriminatoires passés ou présents ne sont pas elles-mêmes discriminatoires.

198. Le Comité consultatif se félicite des progrès réalisés sur un certain nombre d'indicateurs, en particulier la diminution de la proportion de Sintis et de Roms en établissements spécialisés et son augmentation en jardins d'enfants et établissements d'enseignement secondaire. Il

¹¹⁵ Commentaire du Conseil central des Sintis et Roms allemands, cinquième [rapport étatique](#), page 263.

¹¹⁶ [Romea.cz](#) (21 juillet 2018), [German court says immigrant Romani pupil incorrectly assigned to "special school" deserves compensation](#).

¹¹⁷ Voir [Deutsche Welle](#) (8 avril 2021), [Sinti, Roma face systemic prejudice in Germany](#). Sauf indication contraire, toutes les données de cette section proviennent de Strauß D. (co-ord.) (2021) [RomnoKher-Studie 2021: Ungleiche Teilhabe. Zur Lage der Sintis und Roma in Deutschland](#) (Étude RomnoKher 2021 : Participation inégale. Sur la situation des Sintis et des Roms en Allemagne), pages 26-32. L'enquête a été menée dans les 16 länder, auprès d'un mix de groupes d'âge et de milieux, mais les auteurs ne la jugent pas représentative du fait qu'ils n'ont pas pu toucher suffisamment de réfugiés Sintis et Roms. Deux tiers des personnes interrogées avaient la nationalité allemande.

¹¹⁸ Voir OCDE (2018), [Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility](#).

¹¹⁹ ACFC, [Commentaire thématique n° 1](#), Éducation, adopté le 2 mars 2006, page 24.

regrette vivement toutefois la grave pénurie de données probantes et le fait que les autorités n'aient toujours pas demandé d'études complètes et représentatives en la matière. L'étude *RomnoKher* prouve qu'une recherche de ce type est faisable sur une base volontaire et participative, dans le respect des droits à la libre identification et à la protection des données.

199. Le Comité consultatif regrette aussi la persistance des inégalités en matière de performances scolaires, mise en lumière par les recherches existantes et confirmée par ses interlocuteurs lors de sa visite sur place. Les quelques actions locales et régionales existantes de soutien aux familles sintis et roms dans ce domaine sont clairement insuffisantes. L'égalité des enfants sintis et roms dans l'éducation ne figure pas dans les objectifs des politiques nationales. On s'explique mal l'absence de mesures positives ciblées, d'autant que les représentants des Sintis et des Roms rappellent que l'exclusion dont a été victime la minorité pendant la période nazie et les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale a contribué aux inégalités dont souffrent les jeunes Sintis et Roms d'aujourd'hui¹²⁰.

200. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures efficaces pour garantir l'égalité des chances aux enfants sintis et roms à tous les niveaux, notamment en leur assurant un soutien pédagogique cohérent, moyennant le concours de médiateurs scolaires, et en veillant à ce que les enseignants soient convenablement formés à la lutte systématique contre tous les comportements discriminatoires et à leur prévention. Il conviendrait de faire procéder à une ample étude des difficultés que rencontrent les enfants sintis et roms dans l'éducation, de sorte que ces mesures se fondent sur une bonne connaissance du problème. Les représentants des Sintis et des Roms devraient prendre authentiquement part à la conception et la réalisation de l'étude et des mesures prises en conséquence.

Enseignement en danois dans les écoles privées (article 13)

201. La *Dansk Skoleforening for Sydslesvig e. V.* (Association scolaire danoise pour le Schleswig du Sud) administre 57 garderies et 43 écoles dispensant des enseignements en danois à quelque 8 300 enfants. Ces établissements sont privés, mais le land de Schleswig-Holstein a instauré en 2014 l'égalité financière totale entre les écoles danoises et les écoles publiques, et a conféré dans sa Constitution le même rang au financement des établissements danois qu'à celui des établissements publics.

202. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants de la minorité danoise se sont déclarés satisfaits de la situation en matière d'éducation. Ils se sont dits soulagés que l'égalité du système scolaire privé danois

ait été inscrite dans la Constitution ; ils ont estimé que la participation du parti régional danois à la coalition gouvernementale du land de 2012 à 2017 avait fait une réelle différence et contribué aux bonnes relations avec le ministère de l'Éducation qui perdurent aujourd'hui encore (voir également l'article 15).

203. Pendant la crise de Covid-19, les écoles privées danoises ont encore mieux tiré leur épingle du jeu que les écoles publiques ordinaires du fait qu'elles disposaient d'un meilleur équipement technique, ont déclaré les représentants de la minorité. Cette période n'en a pas moins été difficile pour les écoles, ont expliqué des directeurs et les élèves au Comité consultatif. Il était par exemple impossible de se réunir pour des activités extrascolaires, de chanter le *Morgensang* (chœur du matin) quotidien et de pratiquer d'autres traditions qui soudent la communauté scolaire danoise. La période de Covid-19 a également montré que les autorités ne pensent pas toujours au statut spécifique du système scolaire privé danois. Il avait été initialement « oublié » dans les programmes fédéraux de financement de l'équipement informatique (*Digitalpakt Schule*) et de vaccination en établissements scolaires. L'Association scolaire danoise est intervenue et les choses sont rentrées dans l'ordre.

204. Le Comité consultatif rend hommage aux autorités du Schleswig-Holstein, qui ont mis en place un cadre juridique stable de l'enseignement du et en danois, assorti de ressources budgétaires.

205. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à maintenir leur soutien au système scolaire privé danois au niveau nécessité par les besoins de leur minorité.

Enseignement du danois dans les écoles publiques (article 14)

206. Au-delà de l'enseignement en danois dispensé dans les écoles privées (voir article 13), le danois est enseigné à 4 622 élèves de 61 écoles publiques ordinaires du Schleswig-Holstein. Ce total a légèrement baissé par rapport à l'année scolaire 2015-16, avec cependant une remontée récente dans les écoles primaires due à un nouveau projet pilote touchant dix établissements¹²¹.

207. La plupart des enseignants des écoles privées danoises ont été formés au Danemark. Pour l'enseignement du danois dans les écoles publiques, les universités de Kiel et de Flensburg offrent des filières avec le danois comme troisième matière d'enseignement, suivies de programmes qualifiants. Le Schleswig-Holstein étant le seul land à proposer le danois comme matière d'enseignement, il y a peu d'étudiants intéressés, ce qui fait surtout problème dans les établissements d'enseignement professionnel (*Berufsschulen*).

¹²⁰ Voir également le rapport 2021 de la Commission indépendante sur l'antitsiganisme ([Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus](#)), chapitres 3 et 8.1.

¹²¹ Communications écrites du Land de Schleswig-Holstein au Comité consultatif (novembre 2020) ; Parlement du Schleswig-Holstein (3 septembre 2019), [Bericht der Landesregierung zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen in Schleswig-Holstein](#) (rapport du gouvernement du land sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans le Schleswig-Holstein).

208. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants danois ont regretté que les diplômés des écoles danoises, s'ils ne poursuivent pas dans le supérieur (généralement au Danemark), mais décident de rester dans la région, aient peu de possibilités de continuer à apprendre et à pratiquer le danois dans l'enseignement professionnel ou l'apprentissage. Beaucoup perdent alors le contact avec la communauté danoise.

209. Le Comité consultatif répète qu'« afin de développer les compétences dans les langues minoritaires de manière à ce qu'elles représentent une valeur ajoutée pour leurs locuteurs (qu'ils appartiennent ou non à une minorité), il faut qu'il y ait une continuité dans l'accès à l'enseignement et à l'apprentissage des/dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système éducatif, de la maternelle à l'enseignement supérieur et à l'éducation des adultes »¹²². Le Comité consultatif se félicite donc des constants efforts consacrés à la promotion de l'enseignement du danois langue étrangère dans les écoles publiques ordinaires. Il regrette le peu de possibilités offertes aux diplômés des écoles danoises pour garder le contact avec cette langue en formation professionnelle.

210. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à soutenir l'enseignement du danois langue étrangère dans les écoles publiques ordinaires. Il conviendrait de chercher comment arriver à ce que les diplômés des écoles danoises maintiennent le contact avec la langue et à la culture danoises pendant leur apprentissage ou leur formation professionnelle.

Enseignement en et du frison septentrional (article 14)

211. Le frison septentrional est actuellement enseigné à 824 élèves de 14 écoles publiques ordinaires du Schleswig-Holstein. Ce chiffre a baissé comparé à ce qu'il était il y a cinq ans, où le frison septentrional était enseigné à 979 élèves de 19 établissements¹²³. Trois écoles de la minorité danoise l'enseignent aussi. Il est proposé en matière facultative hors tronc commun, et généralement sous forme de groupes de travail ou de projets extrascolaires. Seul le lycée danois-frison de l'île de Föhr propose le frison septentrional en langue étrangère dans le secondaire supérieur, et comme langue d'enseignement dans des cours centrés sur des projets (théâtre, par exemple).

212. Les autorités admettent qu'il y a une pénurie aiguë d'enseignants. Dans de nombreux établissements, un seul enseignant assure tous les cours de frison septentrional ; et il arrive qu'un seul enseignant couvre jusqu'à quatre écoles situées dans des lieux différents. Il n'y a pas d'enseignants de frison septentrional dans l'ensemble de la formation professionnelle. Il est possible d'obtenir un diplôme d'enseignement du frison dans les universités de Kiel et de Flensburg. Le nombre d'inscriptions dans ces filières est faible dans les deux universités, bien que les capacités

existent. Des cours sont aussi proposés aux enseignants déjà en fonction¹²⁴.

213. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants de la minorité frisonne se sont déclarés mécontents de la situation de l'enseignement du frison septentrional. Sachant que c'est une langue peu répandue, que seuls quelques enfants parlent systématiquement chez eux, il serait nécessaire d'accroître le soutien à plusieurs niveaux, pensent-ils. Pour rendre l'apprentissage de la langue aussi attrayant que possible, ils auraient besoin de davantage de fonds afin de produire du matériel pédagogique attrayant, de créer des postes permanents d'enseignants du frison septentrional, et d'innover dans la façon de toucher les familles jeunes. Ils demandent que l'enseignement scolaire du frison septentrional ne soit pas seulement un complément à l'intention de ceux qui le parlent déjà chez eux, mais s'adresse aussi à ceux qui l'apprennent uniquement à l'école. Ils ont en outre regretté que les fermetures d'établissements et les restrictions imposées aux activités extrascolaires pendant la pandémie de Covid-19 aient affecté l'enseignement du frison à l'école.

214. Le Comité consultatif répète que « les langues des minorités numériquement moins importantes [...] doivent faire l'objet d'une attention particulière, car elles sont souvent davantage menacées »¹²⁵. Il reconnaît que les autorités ont agi pour élargir l'offre d'enseignement en frison septentrional dans les garderies, les écoles et à l'université, mais malheureusement avec des résultats insatisfaisants jusqu'à présent. Des mesures plus ambitieuses paraissent nécessaires pour soutenir, voire revitaliser le frison septentrional, par exemple par des projets immersifs comme les nids linguistiques, des bourses pour étudiants souhaitant enseigner le frison, et un soutien généreux à la création de matériel pédagogique attrayant. La connaissance du frison devrait par ailleurs être considérée comme un avantage pour le recrutement dans la fonction publique. Il convient de développer des mesures innovantes en étroite concertation avec la minorité frisonne.

215. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre d'amples mesures d'incitation à l'apprentissage en et du frison septentrional aux niveaux préscolaire, scolaire et universitaire.

Enseignement du frison oriental (article 14)

216. Le frison oriental (*Seeltersk*) est parlé par quelque 2 000 personnes appartenant à la minorité nationale frisonne et traditionnellement installées dans la commune de Saterland (Basse-Saxe). Il est employé dans une certaine mesure dans cinq garderies et proposé en matière à option hors tronc commun dans cinq écoles primaires et une école secondaire. Quelques formations d'enseignants sont proposées à l'Université d'Oldenburg et à l'Institut du land pour le développement de la qualité dans les écoles. Les autorités ont soutenu le développement d'un dictionnaire informatique et de l'application *Kleine*

¹²² ACFC, Commentaire thématique n° 3, paragraphe 75

¹²³ Chiffres des années scolaires 2020-21 et 2015-16, fournis dans une communication écrite du land de Schleswig-Holstein.

¹²⁴ Rapport étatique pages 216-218, et communication écrite du land de Schleswig-Holstein.

¹²⁵ ACFC, Commentaire thématique n° 3, paragraphe 70.

Saterfriesen qui enseigne sur le mode ludique le frison oriental aux enfants d'âge préscolaire.

217. Le land de Basse-Saxe a adopté en septembre 2017 une motion visant à stabiliser et à intensifier le soutien au bas allemand et au frison oriental. La résolution correspondante prévoit un soutien en personnel et financier à l'enseignement scolaire du frison oriental et la création à l'université d'Oldenburg d'une chaire couvrant notamment le frison oriental.

218. Les représentants des Frisons du Saterland, dans une communication écrite au Comité consultatif, se sont félicités des soutiens du land et des autorités municipales, et en particulier de la création en 2020 d'un poste à mi-temps de commissaire au frison oriental. Désireux que le frison oriental soit plus largement enseigné, ils souhaiteraient qu'il devienne matière obligatoire dans les écoles locales. Ils ont par ailleurs suggéré que soit créé un institut du frison oriental, pour remédier à la pénurie d'enseignants.

219. Le Comité consultatif félicite les autorités de Basse-Saxe d'avoir accru leur soutien financier à l'enseignement du frison oriental. Il est heureux que des personnalités politiques haut placées et la municipalité de *Saterland* aient rendu hommage à l'engagement personnel des bénévoles de l'association *Seelter Buund* pour le frison oriental. Pour entretenir cette dynamique de revitalisation de la langue, il est important de continuer à soutenir les actions allant en ce sens.

220. Le Comité consultatif encourage les autorités à développer encore l'enseignement du frison oriental dans les garderies, les écoles et à l'université.

Enseignement en et du sorabe (article 14)

221. Il y a eu 1 806 élèves à apprendre le bas sorabe dans le Brandebourg, et 2 741 le haut sorabe en Saxe au cours de l'année scolaire 2019-2020. Cela représente une progression à la fois en nombre absolu et en pourcentage de tous les élèves par rapport à la période de suivi précédente¹²⁶. Le bas sorabe est le plus souvent une matière facultative dans le Brandebourg ; seul le lycée bas sorabe (*Niedersorbisches Gymnasium*) de Cottbus en fait une matière obligatoire et enseigne dans cette langue. En Saxe, le haut sorabe est surtout enseigné dans le cadre de la filière bilingue « *2plus* », où les langues d'enseignement sont l'allemand et le sorabe, avec apprentissage d'autres langues étrangères. Les deux länder offrent un enseignement préscolaire bilingue, toutefois freiné par la pénurie d'éducateurs parlant sorabe.

222. Les autorités du Brandebourg et de la Saxe reconnaissent que le principal obstacle est le manque de professeurs de sorabe. Les mesures prises par les deux ministères de l'Éducation vont d'actions promotionnelles au recrutement à l'étranger, en passant par des primes et des bourses pour locuteurs sorabes entrant à l'université, et des qualifications spéciales pour diplômés d'autres disciplines.

Le recrutement à l'étranger a été testé par la Saxe avec des enseignants de la République tchèque, et le Brandebourg se prépare à y recourir avec des enseignants de Pologne. Les écoles du Brandebourg butent sur le fait que seule l'université de Leipzig (Saxe) forme actuellement des enseignants de sorabe ; or nombre d'étudiants du Brandebourg préfèrent faire leurs études dans leur propre land, à Potsdam. Le land de Brandebourg finance depuis 2016 un mi-temps supplémentaire d'assistant-chercheur en didactique du bas sorabe visant à rendre son acquisition plus attrayante.

223. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants des Sorabes du Brandebourg ont expliqué que la loi donne droit à l'enseignement en sorabe à tout élève de l'aire d'implantation sorabe. Ce droit n'est pas toujours respecté dans la pratique, pour des raisons diverses : pénurie d'enseignants, difficulté de rassembler les cinq enfants nécessaires à l'ouverture d'une classe, avec éventuelle nécessité pour les élèves de fréquenter une école plus éloignée, et absence de volonté de consentir l'effort supplémentaire que nécessite le sorabe dans certains établissements. Ils ont souligné qu'il serait important de rendre les écoles plus accueillantes pour le sorabe. Cela passe par de petits gestes : enseignants sorabes parlant leur langue avec les élèves sorabes en classe, mais aussi pendant les pauses, ou ne revenant pas immédiatement à l'allemand dès que des non-sorabophones sont présents. Pendant les fermetures d'écoles provoquées par la pandémie de Covid-19 en 2020, et surtout dans la première phase, la priorité donnée aux matières principales a fait que l'enseignement du sorabe n'a pas toujours été assuré.

224. Les garderies se heurtent elles aussi à une grave pénurie d'éducateurs. Comme pour la pénurie d'enseignants, le phénomène est général. Les interlocuteurs rencontrés dans une garderie *Witaj* de Cottbus ont expliqué à la délégation du Comité consultatif que le volet bilingue de leur travail exige plus de temps et d'efforts que dans un jardin d'enfants ordinaire. Or les salaires et les horaires sont les mêmes. Dans un contexte de pénurie générale d'éducateurs, ce ne sont donc pas nécessairement des emplois attrayants.

225. Le Comité consultatif répète que la formation est un aspect critique de la qualité de l'enseignement des langues minoritaires et dans les langues minoritaires. Il est essentiel que les enseignants travaillant dans les langues minoritaires soient formés en nombre suffisant, que cette formation soit de qualité, et qu'elle prépare des enseignants pour tous les niveaux de l'éducation, y compris l'école maternelle et le jardin d'enfants¹²⁷.

226. Le Comité consultatif reconnaît les efforts déployés par le Brandebourg et la Saxe pour remédier à la pénurie d'enseignants et d'éducateurs de la petite enfance parlant sorabe. Il regrette toutefois que ces mesures n'aient qu'un impact modeste. Il admet que le nombre relativement faible de locuteurs et le manque général d'enseignants et d'éducateurs rendent la tâche difficile. Il conviendrait donc

¹²⁶ Communications écrites des länder de Brandebourg et de Saxe au Comité consultatif. Les chiffres incluent l'enseignement du sorabe et en sorabe.

¹²⁷ [ACFC, Commentaire thématique n° 3](#), paragraphe 76.

de continuer à investir dans un grand nombre de mesures sur la durée, le renforcement des capacités étant clairement un tâche de longue haleine dans l'enseignement. Le Comité consultatif pense que l'enseignement de la culture et de l'identité sorabes (voir article 12) peut contribuer à susciter l'environnement porteur qui rendrait l'apprentissage du sorabe plus attrayant pour les enfants et les jeunes Sorabes.

227. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à maintenir et à accroître leurs investissements dans un large spectre de mesures visant à accroître l'apprentissage des sorabes, et notamment à remédier à la pénurie d'enseignants et d'éducateurs de la petite enfance sorabes.

Enseignement du romani (article 14)

228. Le romani n'est pas enseigné dans les écoles publiques allemandes, et le romani d'Allemagne n'est pas codifié, le Conseil central des Sintis et Roms allemands et ses organisations de länders ne souhaitant pas, pour des raisons historiques, que leur langue soit utilisée en dehors de leurs communautés. Certains länders, comme la Basse-Saxe, financent des actions de la société civile en faveur de l'enseignement du romani. L'association *Schaworalle* de Francfort-sur-le-Main offre toujours aux enfants la possibilité de communiquer en romani à la « petite école », qui travaille avec les enfants roms rencontrant des difficultés à l'école. Des länders, comme la Rhénanie-Palatinat, se sont dits disposés à soutenir l'enseignement du romani si les associations de Sintis et de Roms en font la demande. Des länders (Berlin, Hambourg, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Schleswig-Holstein) recourent à des conseillers pédagogiques, des médiateurs ou des « assistants d'intégration » qui peuvent utiliser le romani avec les enfants et les familles¹²⁸.

229. Les représentants des Sintis et des Roms semblent manifester un intérêt croissant pour la langue romani. Dans son commentaire du rapport étatique, le Conseil central des Sintis et des Roms allemands a évoqué des cours de langue organisés par des associations locales, pour lesquels un soutien financier serait le bienvenu. Un premier recueil de poèmes classiques allemands traduits en romani a été publié en 2018¹²⁹. Le Conseil central et le Centre de documentation et de culture des Sintis et Roms allemands ont pour la première fois en 2019 ouvert un stand à la Foire du livre de Francfort.

¹²⁸ [Rapport étatique](#), pages 220-222.

¹²⁹ Reinhold Lagrene (2018), *Djiparmissa - Klassische deutsche Gedichte auf Romanes* (Djiparmissa - Poèmes classiques allemands en romani).

¹³⁰ Voir la liste des organes consultatifs sur le [site du Secrétariat aux minorités](#).

¹³¹ Les partis des minorités nationales ne sont pas soumis à la règle générale du seuil de 5 % des voix pour l'obtention de sièges à la proportionnelle dans les parlements des länders du Schleswig-Holstein et de Saxe ainsi qu'au Bundestag. Il n'y a pas de seuil dans le Brandebourg.

230. Le Comité consultatif se félicite que les autorités respectent la volonté des Sintis et des Roms d'Allemagne, qui souhaitent que le romani ne soit pas enseigné à l'école, mais qu'elles soient disposées à soutenir d'autres formes de transmission de la langue en présence d'une demande. Il répète que les médiateurs scolaires appartenant à la communauté sinti et rom et parlant la langue peuvent à son avis apporter une contribution essentielle à la promotion de la réussite scolaire et à la prévention du décrochage scolaire.

231. Le Comité consultatif encourage les autorités à rester disposées à soutenir l'enseignement du romani, sous la forme que les représentants des Sintis et des Roms jugeront bonne.

Participation aux affaires publiques : organes consultatifs et élus (article 15)

232. Au niveau fédéral, des comités consultatifs ont maintenant été créés pour chacune des quatre minorités nationales reconnues, dans le sillage de la création en 2015 du Comité consultatif sur les questions relatives aux Sintis et aux Roms. Ces comités se composent de représentants d'associations de minorités nationales, du gouvernement fédéral et des gouvernements des länders concernés, et sont présidés par le Commissaire fédéral aux questions relatives aux rapatriés ethniques et aux minorités nationales. Des députés du Bundestag de tous les groupes parlementaires participent également à leurs réunions, qui ont lieu une fois par an dans l'aire d'implantation traditionnelle des minorités nationales ou à Berlin¹³⁰.

233. Outre les structures consultatives en place, la minorité danoise continue d'être représentée par l'Association des électeurs du Schleswig du Sud (SSW) au Parlement du Schleswig-Holstein. Le SSW est le seul parti de minorité nationale actif au niveau du land et au niveau fédéral ; il bénéficie ainsi du système électoral plus avantageux pour les minorités nationales, et cherche à représenter aussi les intérêts des Frisons¹³¹. Il s'est présenté en septembre 2021 aux élections au Bundestag pour la première fois depuis 1961, et a remporté un mandat.

234. Pour les Sintis et les Roms, la situation varie beaucoup d'un land à l'autre. Il existe des conseils distincts sur les questions relatives aux Sintis et aux Roms dans le Bade-Wurtemberg, la Hesse et la Sarre et le Schleswig-Holstein ; ailleurs, des représentants des Sintis et des Roms

siègent dans des conseils sur les questions d'intégration et de migration¹³² ou des conseils de minorités nationales¹³³.

235. Les représentants des Sintis et des Roms s'inquiètent d'un projet de construction de la *Deutsche Bahn* à Berlin, qui risque d'affecter, du moins temporairement, le mémorial aux Sintis et aux Roms assassinés pendant le nazisme à Berlin. Les avis sur les positions à prendre dans la négociation avec les autorités divergent au sein de la communauté, mais il semble évident au Comité consultatif que les représentants des Sintis et des Roms n'ont pas été consultés assez tôt dans la préparation du projet¹³⁴. Le Comité consultatif continue à suivre l'affaire de près.

236. Aucun changement n'a été signalé en Saxe en ce qui concerne les dispositifs de consultation des Sorabes. Dans le Brandebourg, la modification de la loi sur la spécification des droits des Sorabes/Wendes dans l'État du Brandebourg a créé la fonction de Commissaire aux affaires sorabes avec rang de secrétaire d'État. Les membres du Conseil pour les affaires sorabes du Brandebourg ont été élus au suffrage universel en 2014 et 2019. Le conseil, organe honoraire du Parlement du land, se compose de cinq membres et dispose d'une voix consultative sur toutes les questions qui touchent à des intérêts sorabes¹³⁵. Il désigne également les représentants des locuteurs du bas sorabe au sein de la Fondation pour le peuple sorabe, ceux de Saxe étant désignés par l'association faitière *Domowina*. Le Comité consultatif considère l'élection du Conseil sorabe du Brandebourg au suffrage universel comme une bonne pratique, car elle donne à toute personne s'identifiant comme sorabe la possibilité de se présenter et de prendre part aux élections. En Saxe, les membres du Conseil des affaires sorabes sont élus par le landtag parmi les candidats proposés par les associations sorabes.

237. Le Comité consultatif répète que « la consultation des personnes appartenant à des minorités nationales est particulièrement importante dans les pays dépourvus de disposition permettant leur participation au sein des parlements ou d'autres organes élus. Toutefois, elle ne constitue pas en elle-même un mécanisme suffisant pour garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales », et qu'il est « primordial d'assurer aux organes consultatifs un statut juridique clair, d'inscrire dans la loi l'obligation de les consulter et de conférer à leur participation aux processus décisionnels un caractère régulier et permanent »¹³⁶.

238. Le Comité consultatif se félicite de l'existence de commissions consultatives fédérales, qui ne se réunissent toutefois qu'une fois par an et n'ont qu'un rôle consultatif. Il juge donc important qu'en parallèle à ces commissions, un dialogue permanent avec les responsables politiques garantisse que le règlement des questions politiques urgentes ne prenne pas de retard. Il regrette par ailleurs que les Sintis et les Roms ne soient représentés dans aucun conseil consultatif dans plus de la moitié des länder, y compris aussi grands que la Bavière, Berlin, la Basse-Saxe et la Saxe.

239. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mettre en place des dispositifs permettant aux Sintis et aux Roms de participer effectivement aux décisions et d'avoir une influence sur elles pour toutes les questions qui les concernent, au niveau fédéral et dans tous les länder.

Participation aux affaires publiques : diversité au sein des minorités (article 15)

240. Deux organisations représentent les Sintis et les Roms au sein du Comité consultatif fédéral : le Conseil central des Sintis et des Roms allemands (*Zentralrat Deutscher Sinti und Roma*, une organisation faitière) et l'Alliance des Sintis (*Sinti Allianz*). Des consultations *ad hoc* ont également lieu au titre du Cadre stratégique de l'UE pour les Roms avec des organisations s'occupant de migrants roms. Certains länder (comme Hambourg) ont dit associer diverses organisations à leur travail auprès des Sintis et des Roms ; les autorités fédérales semblent pour leur part distinguer les organisations réputées représenter les Sintis et les Roms allemands et celles qui représentent les Roms issus de la migration. Le Comité consultatif constate cependant que les organisations de Sintis et de Roms ne pratiquent pas toujours cette distinction. Elles semblent se rapprocher sur des questions qu'elles jugent importantes plutôt que sur le critère de la nationalité (voir également l'article 3). Les associations de Sintis et de Roms d'Allemagne se diversifient de plus en plus et ne se sentent pas toutes représentées sur un pied d'égalité par le Conseil central dans des domaines problématiques spécifiques tels que l'éducation (voir article 12). Une vingtaine d'entre elles ont créé en août 2021 une nouvelle organisation faitière nationale qui se concentre sur la lutte contre la

¹³² Hambourg, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie Palatine.

¹³³ Schleswig-Holstein. En Bavière, les Sintis et les Roms ne sont représentés que dans la Fondation pour les sites commémoratifs des anciens camps de concentration nazis.

¹³⁴ Voir la [déclaration](#) du président du Conseil central des Sintis et des Roms allemands, Romani Rose, d'avril 2021. Voir également la [déclaration](#) de l'alliance *Unser Denkmal ist unantastbar* (notre monument est intouchable) de décembre 2020.

¹³⁵ Pour plus de détails sur la procédure électorale, voir [Quatrième avis du Comité consultatif sur l'Allemagne](#), paragraphe 137, et [rapport étatique](#), pages 225-226. Il y a eu 1 200 votants en 2015, et 900 en 2019. Il existe un conseil similaire en Saxe, mais ses membres ne sont pas élus au suffrage universel.

¹³⁶ ACFC, [Commentaire thématique n° 2](#), paragraphes 106-107.

discrimination dans la vie économique, le logement et l'éducation, ainsi que sur les droits des femmes¹³⁷.

241. En 2018, un groupe de Sorabes a créé un parlement sorabe, le *Serbski Sejm*, de 24 députés élus dans une consultation convoquée par le groupe lui-même, et à laquelle ont participé quelque 900 personnes. Le *Serbski Sejm* conteste la prétention de l'organisation faitière *Domowina* à représenter seule les intérêts de la minorité sorabe. Outre la promotion de la culture, de la langue et de l'éducation, le *Serbski Sejm* revendique l'autonomie culturelle et éducative et le statut de peuple autochtone pour les Sorabes¹³⁸.

242. Le Comité consultatif répète qu'« en cas de création d'un mécanisme consultatif spécifique pour une minorité individuelle, il convient de veiller à la diversité au sein de ce groupe » et que « les États Parties sont incités à réviser périodiquement leurs procédures de nomination afin d'avoir l'assurance que les organes concernés sont aussi inclusifs que possible [...] et qu'ils représentent véritablement l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales »¹³⁹.

243. Le Comité consultatif souligne que l'on ne saurait attendre des minorités nationales qu'elles se perçoivent comme un groupe homogène puisque l'identification à une minorité nationale entre en combinaison avec d'autres traits comme le sexe, l'âge, les conceptions politiques et la foi religieuse. Il pense donc que les autorités devraient adopter dans les consultations une approche inclusive, ouverte à l'hétérogénéité des minorités nationales, et consacrer le temps et les ressources nécessaires à l'obtention d'une image fidèle de la variété des opinions des personnes appartenant à une minorité nationale¹⁴⁰.

244. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à concevoir des consultations inclusives qui facilitent l'expression de points de vue différents au sein des minorités nationales et en tiennent compte.

Participation socio-économique des Sorabes en Lusace (article 15)

245. Depuis le dernier avis du Comité consultatif, la situation des mines de lignite de la région de Lusace a complètement changé. Après le tournant politique de 1990, plusieurs villages de l'aire d'implantation traditionnelle des Sorabes du Brandebourg et de la Saxe ont été déplacés pour faire place à l'exploitation minière ; le Comité

consultatif s'était inquiété des risques que cela comportait pour les Sorabes¹⁴¹.

246. Le gouvernement allemand a décidé en 2017 la fermeture à moyen terme des mines de lignite, dans un souci de réduction des rejets de dioxyde de carbone. La société minière LEAG a abandonné ses projets pour la plupart des mines, ainsi que les nouveaux déplacements envisagés de villages. Celui de *Mühlrose* (Saxe) est le dernier à être déplacé ; la démolition a commencé à l'été 2020. *Domowina*, la principale association sorabe, soutient le compromis trouvé avec les autorités sur la réinstallation de *Mühlrose*, et la plupart des personnes concernées ont déménagé ; mais il existe toujours une certaine résistance chez les Sorabes¹⁴². Les habitants de deux villages¹⁴³ de la région de *Schleife/Slepo* (Saxe), qui s'étaient déjà préparés au déplacement, peuvent maintenant rester chez eux. Il convient à présent, jugent les représentants sorabes, d'y investir dans des infrastructures modernes¹⁴⁴.

247. Les représentants sorabes pensent d'une manière générale que la fermeture des mines de lignite ouvre de nouvelles possibilités, assorties de risques considérables. Les mines constituent une activité économique majeure dans la région, et leur abandon signifie que la Lusace doit passer par un second bouleversement structurel (le premier avait suivi la réunification). Pour les représentants de *Domowina*, il est essentiel que les familles jeunes trouvent encore des emplois convenablement rémunérés et de bonnes infrastructures pour rester et planifier leur avenir dans l'aire d'implantation sorabe de Lusace¹⁴⁵.

248. Le *Bundestag* a adopté en juillet 2020 la loi sur la consolidation structurelle des régions charbonnières, qui prévoit jusqu'à 40 milliards d'euros de soutien à la transition structurelle à l'horizon 2038. La note explicative du projet mentionne à ce propos la nécessité de soutenir les intérêts des Sorabes. Les représentants de ces derniers se sont félicités de cette décision, exprimant l'espoir qu'elle déboucherait sur l'indemnisation effective de la perte des 137 villages sacrifiés à la politique énergétique de l'État ces dernières années¹⁴⁶. La loi prévoit le financement de projets en faveur des langues et de la culture sorabes pour les dix prochaines années. À l'heure actuelle, des crédits ont été réservés à des projets, à hauteur de 42,5 millions d'euros en Saxe et de 19 millions d'euros dans le Brandebourg¹⁴⁷.

249. Le Comité consultatif se félicite de l'abandon des projets de déplacement de villages, qu'il n'a cessé de critiquer au cours des quatre derniers cycles de suivi. Il craint en même temps que la fermeture des mines de lignite ne se solde à moyen terme en Lusace par la perte d'une activité économique importante, d'un employeur, voire d'habitants. Du point de vue de la protection des minorités,

¹³⁷ dROMa-Blog (5 août 2021) : [Bundesvereinigung in Deutschland gegründet](#) (une association fédérale créée en Allemagne).

¹³⁸ Voir le site web du *Serbski Sejm* à l'adresse <https://serbski-sejm.de>.

¹³⁹ ACFC, [Commentaire thématique n°2](#), paragraphes 110-111.

¹⁴⁰ Voir aussi ACFC, [Commentaire thématique n°2](#), paragraphe 21.

¹⁴¹ Voir [quatrième avis du Comité consultatif sur l'Allemagne](#), article 5.

¹⁴² Rapport alternatif du *Serbski Sejm*, communiqué au Comité consultatif en août 2021.

¹⁴³ *Rowno/Rohne* et *Mulkwitz/Mulkecy*.

¹⁴⁴ *Domowina*, commentaire du rapport étatique, page 253.

¹⁴⁵ *Domowina*, commentaire du rapport étatique, pages 253-254.

¹⁴⁶ FUEN (8 juillet 2020), [Germany takes a historic step by taking over responsibility for the Sorbs](#).

¹⁴⁷ Communication écrites des länder du Brandebourg et de la Saxe, septembre 2021.

il est essentiel de préserver l'activité économique ainsi qu'une culture et une communauté sorabes dynamiques pour que de jeunes familles restent dans la région et y assurent l'avenir du patrimoine et de la langue sorabes.

250. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires, en étroite concertation avec les représentants des Sorabes, pour faire en sorte que les changements structurels attendus en Lusace après la fermeture des mines de lignite soient mis à profit pour accroître le pouvoir d'attraction de la région aux yeux des jeunes Sorabes, sur le plan socio-économique et culturel.

Relations bilatérales et transfrontalières (articles 17 et 18)

251. L'Union des Allemands du Schleswig du Nord (*Bund Deutscher Nordschleswiger*) et l'Association du Schleswig du Sud (*Sydslesvigsk Forening*) ont soumis à l'UNESCO une candidature transfrontalière conjointe germano-danoise d'inscription au registre des bonnes pratiques de sauvegarde du patrimoine immatériel (cycles 2017-2019). Le dossier portait sur la coexistence des minorités et des majorités dans la région frontalière germano-danoise. Deux sites liés à l'histoire du Danemark ont été ajoutés à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO en 2018 : le système défensif du *Danevirke* et le centre de commerce maritime de *Hedeby (Haithabu)*. En 2020 a été célébré le centenaire de la région frontalière

germano-danoise, en partie sous forme virtuelle en raison de l'épidémie de Covid-19. Le Comité consultatif se félicite de ces actions.

252. La crise du Covid-19 a entraîné en 2020 et 2021 des fermetures de frontières qui ont créé des difficultés pour les personnes appartenant à la minorité danoise. Cette dernière a protesté au printemps 2020, et des exceptions ont été admises¹⁴⁸. Les échanges transfrontaliers avec les écoles du Danemark, un volet important du système éducatif danois du Schleswig-Holstein, ont toutefois été annulés.

253. Le Comité consultatif note avec intérêt que les autorités ont inscrit la lutte contre l'antitsiganisme au programme des présidences allemandes du Conseil de l'Union européenne (juillet-décembre 2020) et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (novembre 2020-mai 2021), au titre de la coopération multilatérale en matière de promotion des droits des minorités. Les autorités allemandes ont par ailleurs participé en 2017 à la création et au financement de l'Institut européen des arts et de la culture roms de Berlin (ERAC), aux côtés du Conseil de l'Europe, des Fondations Open Society et de l'Alliance pour l'Institut européen des Roms.

254. Le Comité consultatif se félicite des efforts que déploient les autorités en matière de coopération bilatérale et multilatérale, et insiste une fois encore sur l'importance des contacts transfrontaliers, en particulier pour la minorité danoise.

¹⁴⁸ Voir aussi FUEN, 12 juin 2020, [Border closures were a major concern of the Danish minority in Germany](#).

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 1^{er} 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 disponible en anglais et en français, ainsi qu'en allemand, en danois, en frison (occidental) et en romani .

Le présent Avis formule l'évaluation à laquelle a procédé le Comité consultatif à l'issue de sa cinquième visite en Allemagne.

www.coe.int/minorities

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

Il comprend 46 États membres.

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

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE