



# SIXIEME AVIS SUR LE DANEMARK



## COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES

Adopté le 7 février 2024

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/VI(2023)2

Publié le 19 juin 2024

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

[www.coe.minorités nationales](http://www.coe.minorités nationales)

## TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ.....	4
RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES.....	6
Recommandations prioritaires .....	6
Autres recommandations .....	6
Suivi de ces recommandations.....	7
PROCÉDURE DE SUIVI .....	8
Activités de suivi et de sensibilisation concernant les recommandations figurant dans le cinquième Avis du Comité consultatif.....	8
Élaboration du rapport étatique du sixième cycle.....	8
Visite de pays et adoption du sixième Avis.....	8
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	9
Champ d'application (article 3).....	9
Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4).....	10
Préservation et promotion de la culture et de la langue des minorités (article 5).....	12
Promotion de la compréhension et du respect mutuels (article 6).....	13
La situation des Groenlandais (article 6).....	16
La situation des Roms (article 6).....	18
La situation de la communauté juive (article 6).....	19
Combattre les infractions motivées par la haine et les discours de haine (article 6).....	20
Médias en langues minoritaires (article 9).....	22
Usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration (article 10).....	23
Affichage d'inscriptions bilingues (article 11).....	25
Promotion de la connaissance de la culture et de la langue des minorités nationales dans l'éducation (article 12).....	25
Écoles de langue minoritaire allemande (article 13).....	27
Représentation politique et participation à la vie politique (article 15).....	27
Coopération bilatérale et transfrontalière (articles 17 et 18).....	28

## RÉSUMÉ

---

1. La société danoise continue de se caractériser par un niveau élevé de protection sociale, de protection des droits des citoyens ainsi que par une attention soutenue portée à l'égalité de genre, dont bénéficient également les personnes appartenant à des minorités, qu'il s'agisse de la minorité allemande reconnue dans le pays ou d'autres communautés non reconnues. Alors que le Danemark continue de restreindre le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après dénommée « la Convention-cadre ») à la minorité allemande, le Comité consultatif a jugé utile d'examiner également la situation des communautés groenlandaise, rom et juive, qui entretiennent toutes des liens historiques avec le Danemark et se heurtent à des difficultés dans les domaines couverts par la Convention-cadre.

2. En ce qui concerne le climat général de respect et de compréhension mutuels, les autorités continuent de mettre en œuvre un certain nombre de politiques restrictives à l'égard des résidents considérés comme étant « d'origine non occidentale » en raison de leur pays de naissance ou de celui de leurs parents. Cette situation contribue à une atmosphère où la diversité ethnique, culturelle, religieuse et même linguistique n'est pas reconnue comme un atout à gérer dans le cadre de concessions mutuelles, mais comme une menace potentielle pour la cohésion de la société. Le Comité consultatif estime que la catégorisation des personnes en fonction de leur « origine » plutôt que sur la base du principe de libre identification est contraire à l'esprit et à la lettre de la Convention-cadre. Dès lors que ces mesures restrictives sont liées aux contrôles de l'immigration, elles ont également des conséquences pour les personnes appartenant à la minorité allemande, qui sont pénalisées par le maintien des contrôles à la frontière avec l'Allemagne.

### Minorité allemande

3. Le Danemark continue d'assurer un niveau de protection élevé aux membres de la minorité allemande. La période de suivi a été marquée par de nouvelles améliorations, notamment en ce qui concerne la participation à la prise de décision. Un accord a été trouvé conférant un nouveau format au Comité de liaison pour la minorité allemande, qui a vocation à devenir une commission à part entière du Parlement danois. Dans les quatre communes du Jutland du Sud/Schleswig du Nord où vivent un nombre important d'Allemands, la tenue de réunions annuelles avec les maires a été systématisée, et la minorité allemande est bien représentée parmi les conseillers municipaux. Enfin, ces communes ont multiplié les informations et les services fournis en langue allemande, en raison principalement de l'immigration de ressortissants allemands dans la région.

4. La poursuite des contrôles à la frontière avec l'Allemagne constitue une préoccupation majeure pour les personnes appartenant à la minorité allemande. Les embouteillages fréquents pèsent sur celles qui souhaitent maintenir des contacts réguliers avec ce pays, notamment les enseignants des écoles de la minorité allemande, et entravent la coopération transfrontalière dans la région. L'augmentation récente du nombre de nouveaux arrivants en provenance d'Allemagne dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord est saluée par les membres de cette minorité, mais pose également des difficultés et soumet notamment les établissements scolaires privés de langue allemande à des demandes accrues.

5. Si la prise de conscience de la minorité allemande dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord est élevée et s'est encore renforcée à la suite des événements organisés pour célébrer le centenaire des plébiscites du Schleswig de 1920, des efforts supplémentaires pourraient être déployés pour sensibiliser la population majoritaire dans le reste du pays à l'histoire et à la présence de la minorité allemande en tant que composante à part entière du Danemark.

### Communautés groenlandaise, rom, juive et autres

6. Les personnes appartenant à la communauté groenlandaise au Danemark se penchent actuellement sur la question de savoir si elles souhaitent être protégées par la Convention-cadre. Les autorités reconnaissent davantage les injustices commises dans le passé à l'égard des membres de cette communauté, mais de nombreux problèmes subsistent. Il s'agit notamment des taux encore disproportionnés de Groenlandais parmi les enfants retirés à leur famille et parmi les personnes sans domicile fixe, ainsi que de l'absence d'enseignement du ou en groenlandais, de services d'interprétation adéquats et de cours d'intégration ciblés.

7. Au même titre que de nombreuses personnes appartenant à la communauté groenlandaise, celles s'identifiant comme Roms pâtissent de l'absence de mesures positives de la part du Danemark pour assurer l'égalité effective des membres de ces communautés, au-delà de l'accès au système de protection sociale auquel peuvent prétendre tous les ressortissants danois. Les Roms migrants demeurent dans une situation d'extrême vulnérabilité. L'adoption récente du plan d'action contre l'antisémitisme et la décision d'adopter un premier plan d'action contre le racisme constituent des avancées positives vers la reconnaissance des difficultés particulières rencontrées par les personnes

appartenant à certaines communautés minoritaires et pour lesquelles il convient de prendre des mesures spécifiques afin de garantir une égalité pleine et effective.

8. Les personnes les plus touchées par la discrimination, les discours de haine et les crimes de haine sont celles « d'origine non occidentale » (présumée), et notamment les musulmans. La persistance d'une série de politiques restrictives visant spécifiquement ce groupe, telles que celle sur les « sociétés parallèles », contribue à alimenter un discours public négatif sur la diversité de la société danoise.

#### Égalité de genre et autres aspects intersectionnels de la protection des minorités

9. Le Danemark accorde une grande importance à l'égalité de genre, à l'égalité des chances des personnes en situation de handicap et aux droits des enfants et des jeunes. Néanmoins, des problèmes intersectionnels continuent d'empêcher les personnes appartenant à des communautés minoritaires d'exercer pleinement leurs droits. L'inscription de la discrimination intersectionnelle et multiple dans le cadre juridique de lutte contre la discrimination contribuerait à accroître la visibilité des formes de discrimination intersectionnelle, telles que celles que subissent les femmes groenlandaises ou musulmanes, et permettrait également d'identifier les obstacles spécifiques à leur inclusion dans la société.

## RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

10. Le Comité consultatif propose au Comité des Ministres de formuler les recommandations suivantes concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Danemark.

11. Les autorités devraient prendre les mesures prioritaires ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre et de toutes les recommandations figurant dans le présent Avis :

## Recommandations prioritaires

- 1) Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter la mise en place d'une signalisation bilingue dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord, notamment en encourageant l'entente interculturelle et les consultations entre les autorités municipales et les représentants de la minorité allemande (voir paragraphe 120, article 11).
- 2) Le Comité consultatif exhorte les autorités à promouvoir activement un climat favorisant le dialogue interculturel et le respect mutuel et à évaluer et réexaminer, en consultation avec les représentants des groupes concernés, les politiques d'intégration en vigueur en vue de remédier à leurs effets stigmatisants et d'isolement, en particulier pour les personnes issues de l'immigration et notamment celles originaires de pays essentiellement musulmans (voir paragraphe 62, article 6).
- 3) Le Comité consultatif exhorte les autorités à élaborer une stratégie assortie de mesures ciblées visant à promouvoir les droits des Groenlandais vivant au Danemark et à supprimer les obstacles à leur inclusion dans la société. Cette stratégie devrait comporter une dimension de genre et inclure, entre autres, des dispositifs d'indemnisation pour les victimes de la « campagne du stérilet » (voir paragraphe 75, article 6).
- 4) Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir des mesures transitoires concernant le placement d'enfants groenlandais pendant l'élaboration de nouveaux tests psychométriques et à mettre en œuvre des mécanismes de réparation pour les enfants et leurs familles qui pourraient avoir fait l'objet d'une évaluation erronée lors des tests précédents (voir paragraphe 76, article 6).
- 5) Le Comité consultatif appelle les autorités à mieux faire connaître la Convention-cadre auprès des personnes appartenant à des communautés qui pourraient bénéficier de la protection offerte par cet instrument, et à établir un dialogue constructif sur une éventuelle extension du champ d'application personnel de la Convention-cadre, article par article, en tenant compte notamment de la résolution adoptée par l'*Inatsisartut*, demandant au Gouvernement du Groenland d'encourager la reconnaissance en tant que minorité nationale des Groenlandais vivant au Danemark (voir paragraphe 29, article 3).
- 6) Le Comité consultatif appelle les autorités à tous les niveaux à apporter un soutien plus proactif, important et régulier à la protection et à la promotion de la langue et de la culture des personnes appartenant à la minorité allemande dans l'ensemble du Danemark (voir paragraphe 48, article 5).
- 7) Le Comité consultatif appelle les autorités à réexaminer, en coopération avec les représentants des Roms, la stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms, dans le cadre de mesures ciblées efficaces visant à promouvoir un environnement dans lequel les personnes appartenant à la communauté rom ne craignent pas de s'identifier en tant que telles (voir paragraphe 82, article 6).
- 8) Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer de suivre et d'évaluer le volume d'informations consacrées à la minorité allemande par les radiodiffuseurs publics et à prendre des mesures en conséquence, en vue de mieux faire connaître la minorité en tant que partie intégrante de la société danoise (voir paragraphe 105, article 9).
- 9) Le Comité consultatif appelle les autorités à ajuster, en étroite coopération avec les représentants de la minorité allemande, le soutien financier accordé aux écoles de langue allemande afin de répondre à leurs besoins croissants (voir paragraphe 134, article 13).
- 10) Le Comité consultatif appelle les autorités à lever les derniers obstacles de nature à entraver les contacts transfrontaliers avec l'Allemagne et à renforcer les mécanismes de consultation systématique et anticipée des représentants de la minorité allemande (voir paragraphe 147, article 17).

## Autres recommandations

12. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et recommandations détaillées contenues dans le présent Avis du Comité consultatif.

### Suivi de ces recommandations

13. Le Comité consultatif encourage les autorités à traduire et à publier le présent Avis dans les langues officielles et minoritaires et à en diffuser largement les conclusions et les recommandations auprès de toutes les parties prenantes.

14. En outre, le Comité consultatif encourage les autorités à organiser des activités de suivi après la publication de ce sixième Avis afin d'examiner et d'identifier les moyens de mettre en œuvre les recommandations figurant dans le présent Avis.

## PROCÉDURE DE SUIVI

### Activités de suivi et de sensibilisation concernant les recommandations figurant dans le cinquième Avis du Comité consultatif

15. Aucune table ronde consacrée au suivi des recommandations du cinquième Avis du Comité consultatif n'a eu lieu. L'Avis du Comité consultatif et la résolution du Comité des Ministres n'ont pas été traduits en danois ou en allemand, ni publiés sur les sites web des gouvernements respectifs<sup>1</sup>.

### Élaboration du rapport étatique du sixième cycle

16. Le rapport étatique a été reçu le 30 mars 2023. Des représentants de la minorité allemande et de l'Institut danois des droits humains ont été consultés dans le cadre de son élaboration. Aucun aspect des droits des minorités lié au genre n'est mentionné dans le rapport.

### Visite de pays et adoption du sixième Avis

17. Ce sixième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par le Danemark a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 25 de la Résolution CM/Res(2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations figurant dans le sixième rapport étatique, sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur celles obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours des visites qu'il a effectuées du 26 au 29 juin 2023, à Copenhague et Aabenraa/Apenrade.

18. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres interlocuteurs rencontrés à cette occasion de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 13 octobre 2023, a été transmis le 18 octobre 2023 aux autorités danoises pour observations, conformément à la Règle 37 de la Résolution CM/Res(2019)49. Le Comité consultatif accueille favorablement les observations transmises par les autorités danoises le 13 décembre 2023.

19. La visite s'est faite en coordination avec le sixième cycle de suivi du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui a adopté son sixième rapport d'évaluation sur le Danemark, le 15 novembre 2023<sup>2</sup>.

\* \* \*

20. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. En se fondant sur les renseignements dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre des dispositions énoncées dans ces articles n'appelle pas d'observations particulières. Cela ne signifie pas pour autant que des mesures suffisantes aient été prises et qu'il soit possible de réduire, voire de cesser, les efforts déployés à cet égard. Le Comité consultatif estime au contraire que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. Le Comité consultatif évalue la situation à la lumière des circonstances qui prévalaient au moment du suivi.

<sup>1</sup> Certaines informations relatives à la Convention-cadre et au sixième rapport étatique du Danemark sont toutefois publiées sur le [site web du ministère de la Culture](#).

<sup>2</sup> Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Sixième rapport d'évaluation sur le Danemark, 15 novembre 2023, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/denmarkecml6-fr/1680ae590c>.

## CONSTAT ARTICLE PAR ARTICLE

**Champ d'application (article 3)**

21. Le champ d'application territorial et personnel de la Convention-cadre au Danemark demeure inchangé<sup>3</sup>. Les autorités danoises appliquent la Convention-cadre à la minorité allemande dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord. Le rapport étatique présente les principaux faits nouveaux relatifs à cette minorité et fait succinctement référence à la communauté juive<sup>4</sup>. Il ne donne aucune information concernant les recommandations formulées par le Comité consultatif au sujet des Groenlandais et des Roms. Les autorités expliquent qu'au moment de ratifier la Convention-cadre, le Danemark n'a pas reconnu ces communautés en tant que minorités nationales résidant au Danemark au sens de la Convention-cadre.

22. À l'instar des cycles précédents, les autorités ont consulté les gouvernements respectifs des îles Féroé et du Groenland au sujet d'une éventuelle application de la Convention-cadre. Le Gouvernement des Îles Féroé n'a pas souhaité que cet instrument s'applique aux Féroïens vivant au Danemark.

23. Dans sa réponse à la consultation, le Gouvernement du Groenland a fait savoir qu'il n'avait pas compétence sur ses ressortissants résidant de manière permanente au Danemark et qu'il n'était donc pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir si la Convention-cadre devrait ou non s'appliquer aux Groenlandais qui vivent au Danemark. Le 14 novembre 2023, le Parlement du Groenland (*Inatsisartut*) a approuvé une proposition tendant à demander au Gouvernement du Groenland (*Naalakkersuisut*) d'encourager le Gouvernement danois à reconnaître les Groenlandais vivant au Danemark en tant que minorité, conformément à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires<sup>5</sup>. D'après les données officielles, 17 067 personnes résidant au Danemark sont nées au Groenland<sup>6</sup>.

24. Des représentants de la communauté juive ont indiqué au Comité consultatif qu'ils ne souhaitaient pas être reconnus en tant que minorité nationale mais qu'ils apprécieraient de bénéficier d'une protection article par article (voir article 6).

25. En l'absence d'organisations roms actives, le Comité consultatif n'a pas été en mesure de rencontrer des représentants de la communauté rom et d'entendre leurs points de vue. Le Comité consultatif reste préoccupé par le fait que la situation des Roms au Danemark n'est pas pleinement propice à l'exercice effectif de leur droit de libre identification (voir article 6).

26. Le Comité consultatif note que les autorités ne se sont guère employées à mieux faire connaître la Convention-cadre et ses objectifs auprès des communautés susceptibles de bénéficier de son application. Compte tenu de la discussion en cours parmi les Groenlandais et de l'intérêt exprimé par les représentants d'autres communautés pour une approche article par article, il serait en effet important de sensibiliser les personnes appartenant à ces communautés à la Convention-cadre, et le Comité consultatif est prêt à aider les autorités dans leurs efforts en ce sens.

27. Le Comité consultatif tient à rappeler que les États parties disposent d'une marge d'appréciation quant au champ d'application personnel à donner à la Convention-cadre de manière à prendre en compte les conditions propres à leur pays. Toutefois, cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. En particulier, la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées. Ainsi, le Comité consultatif maintient le point de vue qu'il exprime depuis le premier cycle de suivi, à savoir que ni les Groenlandais ni les Roms ne peuvent être exclus *a priori* du champ d'application personnel de la Convention-cadre<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> La déclaration remise au Secrétaire général au moment du dépôt de l'instrument de ratification, le 22 septembre 1997, se lit comme suit : « En relation avec le dépôt de l'instrument de ratification par le Danemark de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, il est déclaré par la présente que la Convention-cadre s'appliquera à la minorité allemande dans le Jutland méridional, faisant partie du Royaume du Danemark ».

<sup>4</sup> Voir les informations relatives au plan d'action contre l'antisémitisme figurant dans le rapport étatique, pp. 13-14 (voir également l'article 6 du présent Avis). D'après les chiffres non officiels publiés par les organisations qui représentent les communautés minoritaires correspondantes ou par des organisations de la société civile, environ 15 000 Allemands, 23 000 Féroïens, 17 067 Groenlandais, 7 000 Juifs et 2 000 à 15 000 Roms vivent au Danemark. Toutefois, en l'absence de collecte de données officielles, aucune de ces sources ne peut être vérifiée et le Comité consultatif n'est pas en mesure de confirmer le nombre de personnes qui s'identifient librement à ces groupes.

<sup>5</sup> La proposition a été adoptée par 19 voix pour, sans vote contre ni abstention. Disponible à l'adresse : <https://ina.gl/da/samling/oversigt-over-samling/2021/em-2023/dagsorden/1x/>.

<sup>6</sup> Voir le site web de [Statistics Denmark](https://www.statistik.dk/). Les données reposant sur la libre identification ne sont pas disponibles.

<sup>7</sup> Premier Avis du Comité consultatif sur le Danemark, adopté le 22 septembre 2000, paragraphes 14-23.

28. En outre, la reconnaissance officielle d'une minorité nationale ou l'octroi d'un statut spécifique ne sont pas déterminants pour enclencher le processus de protection des droits des minorités et ils ne sont pas non plus essentiels pour que la Convention-cadre ou certains de ses articles puissent être appliqués. La reconnaissance d'une minorité nationale a un caractère déclaratoire plutôt que constitutif. L'accès des minorités à leurs droits ne devrait donc pas dépendre de leur reconnaissance formelle<sup>8</sup>. Par conséquent, dans l'attente de progrès supplémentaires sur la question de la reconnaissance, il serait utile que les autorités adoptent une approche article par article de l'application de la Convention-cadre et tiennent compte des principes de base de cet instrument dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques relatives aux personnes appartenant aux communautés concernées<sup>9</sup>.

### Recommandation

**29. Le Comité consultatif appelle les autorités à mieux faire connaître la Convention-cadre auprès des personnes appartenant à des communautés qui pourraient bénéficier de la protection offerte par cet instrument, et à établir un dialogue constructif sur une éventuelle extension du champ d'application personnel de la Convention-cadre, article par article, en tenant compte notamment de la résolution adoptée par l'*Inatsisartut*, demandant au Gouvernement du Groenland d'encourager la reconnaissance en tant que minorité nationale des Groenlandais vivant au Danemark.**

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

30. Le cadre législatif danois de lutte contre la discrimination demeure régi, entre autres, par la Constitution, la loi sur l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail, la loi relative à l'interdiction de la discrimination au motif de la race et la loi sur l'égalité de traitement des groupes ethniques. Il est à noter que la langue n'y est pas mentionnée parmi les motifs de discrimination interdits. Par ailleurs, ni la discrimination multiple ni la discrimination intersectionnelle ne sont expressément définies dans la loi.

31. Le Conseil pour l'égalité de traitement est un organisme de promotion de l'égalité quasi judiciaire chargé d'examiner les plaintes liées à la discrimination fondée sur différents motifs dont « la race, la couleur de peau, la religion ou les convictions, (...) ou l'origine nationale, sociale ou ethnique ». En 2022, le Conseil a traité 94 affaires de discrimination fondée sur la « race, l'origine ethnique et nationale », contre 46 au début de la période de suivi (2019)<sup>10</sup>.

32. L'Institut danois des droits humains (IDDH) est l'organisme danois de promotion de l'égalité. Il donne des conseils juridiques sur des questions de discrimination et saisit le Conseil pour l'égalité de traitement dès lors que l'affaire est de nature fondamentale ou qu'elle relève de l'intérêt public<sup>11</sup>. En 2022, la permanence téléphonique de l'IDDH a reçu 62 demandes portant sur des problèmes de discrimination fondée sur la « race » ou l'appartenance ethnique. Selon les représentants de l'Institut, l'augmentation du nombre d'appels pour les motifs susmentionnés, qui est passé de 24 l'année précédente à 62 en 2022, est liée à l'intensification des actions de sensibilisation. Le Conseil pour l'égalité de traitement et l'IDDH se réunissent une à deux fois par an pour aborder les sujets de préoccupation des deux institutions.

33. Le Bureau du médiateur parlementaire danois examine les plaintes visant l'administration publique et, dans de rares cas, des établissements privés. Il peut également lancer des enquêtes de sa propre initiative. De manière générale, les affaires traitées par le médiateur ne semblent pas directement liées à un problème de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, la « race » ou la religion, ce qui témoigne de la nécessité de sensibiliser davantage les membres des différents groupes aux compétences du médiateur.

34. Dans son rapport national de 2022, le Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination note que le Danemark refuse de reconnaître que ces discriminations sont une réalité dans la société danoise et que les autorités nationales ne font pas de

<sup>8</sup> [Commentaire thématique](#) n° 4 du Comité consultatif, 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, paragraphe 28.

<sup>9</sup> Voir aussi le deuxième Avis du Comité consultatif sur le Danemark, adopté le 9 décembre 2004, paragraphe 16.

<sup>10</sup> [Ligebehandlingsnævnets årsberetning 2022](#) (Rapport annuel de 2022 du Conseil pour l'égalité de traitement), p. 29. Le Conseil pour l'égalité de traitement « interprète son mandat de manière large et, dans la pratique, examine également les affaires de discrimination présumée [...] sur des critères de langue et de couleur de peau ». Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), [Sixième rapport sur le Danemark](#), adopté le 29 mars 2022, p. 8.

<sup>11</sup> Loi sur le Conseil pour l'égalité de traitement, article 1(9) [Act on the Board of Equal Treatment](#).

la promotion de l'égalité et de la non-discrimination une priorité. Il relève par ailleurs l'invisibilité quasi-totale du Conseil pour l'égalité de traitement et de l'IDDH aux yeux des victimes, ainsi que le manque de confiance dans le système<sup>12</sup>. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont fait observer que les barrières linguistiques pouvaient contribuer en partie à ce manque de visibilité.

35. D'après le baromètre national de l'intégration, 45 % des immigrés et descendants d'immigrés d'origine « non occidentale » (voir article 6) affirment avoir fait l'objet de discrimination fondée sur leur appartenance ethnique en 2022<sup>13</sup>. De plus, il ressort d'une étude réalisée en 2021 par l'IDDH que 20 % des employés issus d'une minorité ethnique ont été victimes de discrimination au travail et que les hommes appartenant à une minorité ethnique sont deux fois plus susceptibles de faire l'objet de harcèlement sexuel ou d'attentions à caractère sexuel non souhaitées que leurs collègues masculins d'affiliation ethnique danoise<sup>14</sup>.

36. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es personnes appartenant aux minorités nationales doivent avoir accès à des informations, si possible dans leur langue, sur leurs droits, le travail des instances antidiscrimination et les voies de recours à leur disposition en cas de discrimination, quelle qu'en soit la forme, y compris la discrimination indirecte et la discrimination multiple »<sup>15</sup>. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que, malgré l'existence d'un cadre institutionnel de lutte contre la discrimination, les victimes ne font pas appel aux mécanismes de recours, soit par ignorance, soit par manque de confiance dans les institutions. Quoi qu'il en soit, d'autres mesures de sensibilisation et de confiance s'imposent pour renforcer les cadres actuels, garantir une protection contre la discrimination et promouvoir l'égalité effective au sein de la société. L'accès à des informations dans d'autres langues que le danois contribuerait à mieux faire connaître les institutions compétentes.

37. Le Comité consultatif note que le Conseil pour l'égalité de traitement a traité dans le passé des affaires de discrimination présumée fondée sur la langue<sup>16</sup>. Néanmoins, le Comité consultatif considère qu'il serait préférable de faire explicitement figurer le motif de la « langue » dans le texte de la loi, pour rendre celle-ci plus claire et abordable et renforcer sa visibilité et son caractère préventif.

38. En ce qui concerne la discrimination multiple et intersectionnelle, le Comité consultatif souligne que certaines personnes peuvent faire l'objet d'une discrimination en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques qui font partie de leur identité ou qui sont perçues comme faisant partie de celle-ci. Le concept de discrimination multiple part du constat que la discrimination peut se produire sur la base de plus d'une caractéristique perçue. Par exemple, le fait d'être une femme appartenant à une minorité nationale peut créer des désavantages qui se cumulent. La discrimination intersectionnelle résulte d'identités interreliées telles que, par exemple, le fait d'appartenir à une minorité nationale et de présenter en même temps un genre, un âge, un handicap ou une origine sociale donnés, produisant ainsi un type de discrimination nouveau et unique<sup>17</sup>. Par conséquent, le Comité consultatif estime qu'une disposition explicite donnant une définition légale de la discrimination multiple et de la discrimination intersectionnelle pourrait aider à mieux comprendre les problèmes liés à ce phénomène au Danemark et à élaborer des mesures ciblées en faveur des personnes les plus exposées au risque de discrimination.

39. Le Comité consultatif rappelle également qu'« œuvrer pour l'égalité de fait dans le contexte de la Convention-cadre demande de développer des stratégies adéquates et efficaces pour soutenir les différentes identités, stratégies qui doivent aussi prévoir une protection effective contre la discrimination fondée sur ces différences »<sup>18</sup>. Dans cet esprit, le Comité consultatif salue la décision des autorités danoises d'inclure dans la loi de finances 2022 le financement d'un plan d'action contre le racisme, mais regrette qu'il n'ait pas encore été élaboré (voir article 6)<sup>19</sup>.

40. Le Comité consultatif estime que l'inclusion de la langue comme motif de discrimination, l'interdiction de la discrimination multiple et intersectionnelle et la mise en place de mesures d'action positive renforceront les cadres existants et contribueront à lutter contre la discrimination et à

<sup>12</sup> Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2022), [Danemark - Rapport par pays sur la non-discrimination](#), pp. 10-11.

<sup>13</sup> Voir le site web du [baromètre national de l'intégration](#) (en danois).

<sup>14</sup> Les chiffres concernant les femmes sont les mêmes pour celles appartenant à une minorité ethnique et pour celles d'affiliation ethnique danoise. Institut danois des droits humains (2022), [Etniske minoriteter angiver oftere at de oplever diskrimination og seksuel chikane på arbejdspladsen](#) (Les minorités ethniques sont davantage susceptibles de déclarer avoir été victimes de discrimination et de harcèlement sexuel sur le lieu de travail), p. 1.

<sup>15</sup> [Commentaire thématique](#) n° 3 du Comité consultatif, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 28.

<sup>16</sup> Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), [Sixième rapport sur le Danemark](#), adopté le 29 mars 2022, paragraphe 1.

<sup>17</sup> Voir le [Commentaire thématique](#) n° 4 du Comité consultatif, paragraphe 66, et le [Glossaire sur la page « questions de genre »](#) du site web du Conseil de l'Europe.

<sup>18</sup> Ibid., paragraphe 58.

<sup>19</sup> Institut danois des droits humains (2022), [Beretning til Folketinget 2021](#) (Rapport au parlement), p. 9.

promouvoir l'égalité effective. Le Comité consultatif souligne qu'il est essentiel qu'une législation complète de lutte contre la discrimination 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.

### Recommandations

41. Le Comité consultatif demande aux autorités d'intensifier leurs efforts de sensibilisation aux voies de recours et aux structures d'assistance disponibles en cas d'acte discriminatoire d'un organisme public ou privé, en particulier auprès des groupes les plus exposés à la discrimination.

42. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à renforcer la législation relative à l'égalité et à la lutte contre la discrimination, notamment en donnant une définition légale de la discrimination multiple et intersectionnelle, et en ajoutant la langue aux motifs de discrimination figurant dans le cadre législatif.

### Préservation et promotion de la culture et de la langue des minorités (article 5)

43. Le ministère de la Culture met à disposition des fonds généraux destinés à financer des projets visant à promouvoir des activités culturelles et toute organisation intéressée peut en faire la demande. Il a par ailleurs enrichi les informations relatives à la minorité allemande publiées sur le site web officiel du Danemark, qui comprend désormais davantage de données sur l'histoire de la présence de la minorité au Danemark. Le texte met en avant l'importance de la coexistence pacifique des Allemands et des Danois dans la région frontalière<sup>20</sup>, et est disponible en anglais afin de donner de la visibilité à la minorité allemande dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord auprès d'un public plus large.

44. Au niveau régional, la région du Danemark du Sud a maintenu sa contribution au financement de l'accord culturel Jutland du Sud-Schleswig, conclu entre les communes et fondations allemandes et danoises de la région frontalière. Près d'un million de couronnes danoises (DKK)<sup>21</sup> a été alloué au financement pluriannuel de projets pour la période 2021-2024<sup>22</sup>. L'accord culturel vise à renforcer l'espace culturel commun dans la région frontalière et à élargir la politique et le débat culturels au travers d'échanges entre les jeunes et les enfants. Dans le cadre de cet accord, les activités s'attachent à présenter la valeur ajoutée des cultures régionales, locales et transfrontalières, en mettant l'accent sur le patrimoine culturel commun au nord et au sud de la frontière ainsi que sur la diversité linguistique de la région<sup>23</sup>. Des programmes de subventions mis en place dans les différentes municipalités du Jutland du Sud offrent d'autres possibilités de financement d'activités culturelles.

45. Les représentants de la minorité allemande ont indiqué au Comité consultatif que leur culture est globalement bien mise en valeur au niveau régional dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord, dans les quatre communes où la minorité allemande est traditionnellement présente, ainsi qu'au niveau de l'ensemble de la région transfrontalière. Des livres en langue allemande et un large éventail d'activités culturelles sont proposés. Les représentants ont toutefois souligné que cette offre reste limitée à l'aire d'implantation traditionnelle et que les activités relatives à la langue et à la culture allemandes en dehors du Jutland du Sud/Schleswig du Nord sont principalement organisées par le Goethe-Institut ou mettent en avant la culture allemande depuis l'Allemagne. Ils ont également évoqué leurs préoccupations quant à l'absence de représentation de la culture de la minorité allemande lors d'événements internationaux liés à la promotion de la culture danoise. Ils souhaitent que les autorités adoptent une approche plus proactive afin de mieux soutenir et représenter la minorité allemande, ainsi que sa langue et sa culture, en tant que partie intégrante du Danemark.

46. Le Comité consultatif rappelle que l'article 5, paragraphe 1, suppose également de prendre des mesures positives<sup>24</sup> pour faire en sorte que les cultures des minorités soient reconnues comme un élément à part entière et apprécié de chaque société. Le Comité consultatif salue la reconduction du financement pluriannuel de l'Accord culturel. Il note cependant que les activités se limitent à la région transfrontalière et favorisent la diversité culturelle et linguistique entre le Jutland du Sud/Schleswig du Nord (Danemark) et le Schleswig-Holstein (Allemagne). Par conséquent, le Comité consultatif estime qu'il serait utile que les autorités jouent un rôle plus proactif pour promouvoir la culture de la minorité

<sup>20</sup> [Sixième rapport périodique du Danemark sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires](#), mars 2023, p. 5.

<sup>21</sup> Une couronne danoise équivaut à environ 0,13 euro.

<sup>22</sup> [Sixième rapport périodique du Danemark sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires](#), mars 2023, p. 20.

<sup>23</sup> *Kulturaftale 2021-24 mellem kulturministeren og Kulturregion Sønderjylland-Schleswig*, 1 janvier 2021- 31 décembre 2024, pp. 3-4, disponible à l'adresse [Kulturaftale Sønderjylland-Schleswig – Region Sønderjylland-Schleswig DK \(kulturfokus.de\)](http://Kulturaftale.Sønderjylland-Schleswig – Region Sønderjylland-Schleswig DK (kulturfokus.de)).

<sup>24</sup> [Commentaire thématique](#) n° 3 du Comité consultatif, paragraphe 24.

allemande au-delà de la région où elle est traditionnellement présente, tant au Danemark qu'à l'échelle internationale.

47. Sur un plan positif, le Comité consultatif accueille favorablement l'annonce des autorités précisant qu'elles allaient accepter des engagements supplémentaires en faveur de la promotion de la langue allemande au titre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. À cet égard, le Comité consultatif note que le ministère de la Culture a été chargé d'actualiser les engagements en décembre 2021<sup>25</sup> et attend avec impatience l'achèvement de la procédure correspondante (voir également les articles 10 et 11).

### Recommandation

**48. Le Comité consultatif appelle les autorités à tous les niveaux à apporter un soutien plus proactif, important et régulier à la protection et à la promotion de la langue et de la culture des personnes appartenant à la minorité allemande dans l'ensemble du Danemark.**

### Promotion de la compréhension et du respect mutuels (article 6)

49. La société danoise est plurielle sur le plan ethnique, linguistique et religieux, même si l'on ne dispose pas de données sur l'appartenance ethnique fondée sur la libre identification<sup>26</sup>. La population comprend des groupes présents sur le territoire depuis des siècles, tels que la minorité allemande, les Groenlandais, les Roms et les Juifs, ainsi qu'environ 15 % de résidents nés à l'étranger ou dont l'un des parents au moins est né à l'étranger. En 2022, la Türkiye, la Pologne, la Syrie, la Roumanie, l'Ukraine, l'Allemagne et l'Irak constituaient les « pays d'origine » les plus fréquents de tous les immigrés et descendants d'immigrés qui vivent au Danemark<sup>27</sup>.

50. Les représentants de la minorité allemande installée dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord ont fait état d'un climat propice à la compréhension et au respect mutuels dans la région. Pour célébrer le centenaire des plébiscites de Schleswig de 1920 et la délimitation de la frontière avec l'Allemagne, les autorités danoises ont organisé quelque 800 événements et activités en 2020 et 2021. La reine du Danemark et la Première ministre danoise, ainsi que le Président fédéral de l'Allemagne ont participé aux festivités. L'un des objectifs était de sensibiliser à la présence de la minorité allemande et à la pratique établie d'une coexistence pacifique dans la région. D'après une enquête menée par les autorités avant et après les célébrations, 24 % des personnes interrogées considéraient l'intégration du Jutland du Sud/Schleswig du Nord au Danemark comme un événement national important, un pourcentage en nette augmentation par rapport à celui de 8 % enregistré auparavant<sup>28</sup>.

51. Au cours de la période de suivi, les communes de la région du Jutland du Sud/Schleswig du Nord se sont activement employées à inciter des citoyens allemands à s'établir dans la région pour remédier au déclin démographique et à la pénurie de travailleurs qualifiés. Le nombre de nouveaux arrivants en provenance d'Allemagne a fortement augmenté en 2021. Alors qu'entre 2017 et 2020, quelque 700 à 900 Allemands ont immigré chaque année dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord, ce nombre est passé à 1 532 en 2021, puis à 2 228 en 2022<sup>29</sup>.

52. Les communes organisent des réunions d'information à l'intention des personnes qui envisagent de s'installer au Danemark et proposent de plus en plus de services administratifs en langue allemande (voir également article 10)<sup>30</sup>. Dans le cadre de leurs actions de promotion, elles font état des institutions bilingues de la minorité allemande pour convaincre les personnes souhaitant quitter l'Allemagne<sup>31</sup>. Les organisations de la minorité allemande vont activement à la rencontre des nouveaux arrivants et déploient des efforts considérables pour les aider à s'installer au Danemark<sup>32</sup>.

53. Les représentants de la minorité allemande ont indiqué que l'afflux croissant de ressortissants allemands dans leur région ne va pas sans poser certains défis. À titre d'exemple, la demande accrue

<sup>25</sup> [Sixième rapport périodique du Danemark sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires](#), mars 2023, p. 7.

<sup>26</sup> Pour une évaluation par le Comité consultatif de l'approche des autorités danoises en matière de collecte de données, voir le [cinquième Avis du Comité consultatif sur le Danemark](#), paragraphes 39 à 45.

<sup>27</sup> Ministère de l'Immigration et de l'Intégration (novembre 2022), [Danemark – migrations internationales Rapport à l'OCDE](#), p. 17.

<sup>28</sup> Ministère de la Culture (2022), [Eftermåling: Danskernes kendskab til Genforeningen 1920](#) (Sondage : connaissances des Danois sur la réunification de 1920).

<sup>29</sup> [Der Nordschleswiger \(12 juin 2023\), Einwanderung: Deutsche strömen weiter nach Nordschleswig](#) (Immigration : les Allemands continuent d'affluer dans le Schleswig du Nord).

<sup>30</sup> Sixième rapport périodique du Danemark sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, mars 2023, p. 8.

<sup>31</sup> Voir le site web de la commune de Sønderborg/Sonderborg, [Fünf gute Gründe um nach Sønderborg zu ziehen](#) (Cinq bonnes raisons de s'installer à Sønderborg).

<sup>32</sup> [Der Nordschleswiger \(26 juin 2023\), Deutsche Minderheit stellte sich vor: Zugezogene waren begeistert](#) (La minorité allemande s'est présentée : les nouveaux arrivants sont enthousiastes).

qui pèse sur le système scolaire allemand met à rude épreuve les ressources de la minorité (voir article 13). Dans l'ensemble, cependant, les représentants de la minorité jugent cette tendance bénéfique dans la mesure où elle renforce la langue allemande dans la région du Jutland du Sud/Schleswig du Nord, enrichit la minorité sur le plan culturel et, d'une manière générale, conforte la position d'une région périphérique du pays.

54. Le Comité consultatif salue le climat propice au respect et à la compréhension qui règne dans la région du Jutland du Sud/Schleswig du Nord et, en particulier, les efforts déployés par les autorités pour célébrer le centenaire des plébiscites du Schleswig et du tracé de la frontière avec l'Allemagne de façon positive et inclusive. Par ailleurs, le Comité consultatif salue le fait que tant les autorités que les représentants de la minorité allemande accueillent favorablement la hausse récente de l'immigration depuis l'Allemagne vers le Jutland du Sud/Schleswig du Nord. Il souligne toutefois que les mesures d'intégration relèvent avant tout de la responsabilité des autorités locales, régionales et nationales et met en garde contre une dépendance trop forte à l'égard de l'« aide à l'intégration » fournie par les personnes appartenant à la minorité allemande. Il estime important que toute charge financière supplémentaire pour les institutions de la minorité allemande, comme les établissements scolaires (voir article 13), fasse l'objet d'une compensation adéquate de la part des autorités danoises.

55. S'agissant des communautés minoritaires qui n'ont pas de présence historique établie de longue date, la politique d'intégration du Danemark a toujours comme objectif premier de permettre aux personnes concernées de parvenir à l'autosuffisance grâce à leur insertion sur le marché du travail. À cette fin, les nouveaux arrivants se voient proposer gratuitement des cours de langue et de culture danoises et peuvent bénéficier d'un programme de formation et d'un emploi<sup>33</sup>. Cette approche solidaire s'accompagne toutefois d'un ensemble de mesures destinées à lutter contre les problèmes prétendument liés à l'immigration depuis les pays « non occidentaux », à savoir l'existence de « sociétés parallèles », la « ségrégation résidentielle », « les conflits liés à l'honneur et le contrôle social négatif », ainsi que la « radicalisation »<sup>34</sup>. Des instances internationales, y compris le Comité consultatif, ont vivement critiqué l'utilisation de la catégorie des résidents « d'origine non occidentale » dans la définition des sociétés parallèles et les obstacles élevés à la naturalisation<sup>35</sup>. Malgré certains changements apportés depuis lors à la terminologie employée, ces mesures perdurent en grande partie et de nouvelles ont été ajoutées. Ainsi, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a établi en 2020 une nouvelle catégorie statistique intitulée « MENAPT », qui inclut 24 pays majoritairement musulmans dans la catégorie des pays non occidentaux<sup>36</sup>.

56. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, des membres des communautés ethniques et religieuses généralement qualifiées de « non occidentales » ont indiqué qu'ils jugeaient ces mesures stigmatisantes. Selon ces personnes, au lieu de favoriser un sentiment d'appartenance à la société danoise, ces mesures - et le discours public qui les entoure - font naître chez elles un sentiment d'isolement.

57. Le Comité consultatif continue de penser que la classification statistique des résidents en fonction de leur lieu de naissance ou de celui de leurs parents ne permet pas aux personnes concernées de s'identifier librement. En revanche, elle introduit des distinctions arbitraires qui contribuent à l'émergence d'un discours du type « eux contre nous » et à la stigmatisation. C'est encore plus vrai pour la nouvelle catégorie « MENAPT » qui regroupe des personnes présumées de confession musulmane parce que c'est la religion prédominante dans leur pays de naissance ou dans celui de leurs parents.

58. S'agissant des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités, le Comité consultatif souhaite attirer l'attention sur la loi relative au programme d'apprentissage obligatoire, adoptée en 2018 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, qui touche les enfants dont la langue d'usage dans la famille n'est pas le danois. Dans le cadre de la politique de lutte contre les « sociétés parallèles », les enfants des quartiers dits « vulnérables » doivent suivre, dès l'âge d'un an, 25 heures par semaine un programme d'apprentissage préscolaire, sauf si leurs parents sont en mesure de garantir une maîtrise suffisante du danois permettant de faciliter l'apprentissage à la maison ou s'ils les inscrivent dans une

<sup>33</sup> Ministère de l'Immigration et de l'Intégration (novembre 2022), [Danemark – migrations internationales Rapport à l'OCDE](#), p. 64.

<sup>34</sup> Ibid., pp. 74-81.

<sup>35</sup> Voir, entre autres, le [cinquième Avis du Comité consultatif sur le Danemark](#), articles 3 et 6 ; Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), [Sixième rapport sur le Danemark](#), adopté le 29 mars 2022, p. 6 ; Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (1 février 2022), [Observations finales concernant le rapport du Danemark valant vingt-deuxième à vingt-quatrième rapports périodiques](#), paragraphes 10 à 12.

<sup>36</sup> MENAPT est l'acronyme de Middle East, North Africa, Pakistan et Türkiye (Moyen-Orient, Afrique du Nord, Pakistan et Türkiye). Pour une liste complète des pays inclus, voir le site web européen sur l'intégration (11 décembre 2020), [Denmark: New statistics category for migrants from Muslim countries](#).

structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Selon les autorités, ces programmes aident les enfants à apprendre le danois et à s'initier aux valeurs démocratiques que sont le dialogue, le respect de la diversité et l'égalité des sexes, ainsi qu'à développer leur prédisposition générale à l'apprentissage<sup>37</sup>. En cas de manquement à cette disposition, les familles perdent le bénéfice de leurs allocations pour enfant à charge. Tout en reconnaissant les avantages d'une acquisition précoce de la langue d'État, le Comité consultatif estime que cette approche punitive pose problème. Il juge important de préférer les mesures de promotion à celles de type punitif pour mettre en œuvre de manière efficace l'objectif légitime du renforcement de la connaissance et de l'usage de la langue d'État par l'ensemble de la population. Par ailleurs, le Comité consultatif tient à rappeler l'importance également d'une bonne maîtrise de la première langue, tant pour la préservation de l'identité personnelle que pour tirer parti de tout le potentiel du plurilinguisme individuel pour une culture de la démocratie<sup>38</sup>. Selon un rapport consacré à la mise en œuvre de la loi relative au programme d'apprentissage obligatoire, au cours de la première année suivant son adoption, cette loi n'a été appliquée qu'à 35 enfants sur 832 dans les quartiers d'habitation concernés. Cependant, la grande majorité d'entre eux fréquentaient une structure d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Les allocations pour enfants à charge ont été suspendues dans 15 autres cas<sup>39</sup>. De l'avis du Comité consultatif, ces chiffres soulignent le caractère disproportionné du discours politique qui met en avant les différences « culturelles » stéréotypées fondées sur le lieu de naissance des parents d'un enfant. Le Comité consultatif note également que l'élaboration du rapport s'est faite uniquement en concertation avec les municipalités, sans participation directe de membres du groupe cible.

59. Les communes danoises proposent un enseignement gratuit de la « langue maternelle » aux élèves parlant la langue d'un pays de l'UE/EEE, des îles Féroé ou du Groenland. Cet enseignement est dispensé gratuitement aux élèves de la dernière année de maternelle à la dernière année du collège, en dehors du temps scolaire. Les cours sont organisés dès lors que 12 élèves au moins désireux d'apprendre la même langue manifestent leur intérêt et sous réserve de pouvoir trouver un enseignant qualifié. Le Comité consultatif salue la possibilité donnée aux enfants d'apprendre leur première langue dans le cadre du système éducatif danois. Il regrette cependant la limitation de cette offre aux langues étrangères parlées dans les pays de l'UE/EEE et estime qu'il serait utile de l'étendre à d'autres langues couramment parlées au Danemark.

60. Le Comité consultatif rappelle que le champ d'application personnel de l'article 6 de la Convention-cadre est large et que les États parties à la Convention-cadre s'engagent, en vertu de cette disposition, à favoriser le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelles que soient leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ou leur nationalité. En outre, il souligne que « la promotion de la tolérance et l'ouverture à la diversité dans la société sont non seulement essentielles au développement et à la mise en œuvre de stratégies d'intégration réussies, mais sont aussi des conditions préalables indispensables pour que les personnes appartenant à des minorités nationales n'hésitent pas à s'identifier comme telles et qu'elles fassent activement valoir leurs droits »<sup>40</sup>.

61. Dans ce contexte, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que l'approche suivie par le Danemark en matière d'intégration donne lieu dans la pratique à des divisions plutôt que de favoriser un véritable respect de la diversité. En particulier, il est regrettable que les personnes à qui l'on prête des « origines » dans des pays majoritairement musulmans fassent l'objet de discrimination et de stigmatisation et aient le sentiment que leur contribution à la société n'est pas reconnue. Le Comité consultatif est persuadé de la nécessité d'une approche plus inclusive et fondée sur le dialogue, où la diversité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse est perçue comme un atout et non comme une menace, afin de promouvoir l'intégration de la société danoise dans son ensemble.

## Recommandations

**62. Le Comité consultatif exhorte les autorités à promouvoir activement un climat favorisant le dialogue interculturel et le respect mutuel et à évaluer et réexaminer, en consultation avec les représentants des groupes concernés, les politiques d'intégration en vigueur en vue de remédier à leurs effets stigmatisants et d'isolement, en particulier pour les personnes issues de l'immigration et notamment celles originaires de pays essentiellement musulmans.**

<sup>37</sup> Ministère de l'Immigration et de l'Intégration (novembre 2022), [Danemark – migrations internationales Rapport à l'OCDE](#), p. 71.

<sup>38</sup> Voir la Recommandation [CM/Rec\(2022\)1](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « L'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie », exposé des motifs.

<sup>39</sup> Danish Evaluation Institute (2021), [Kortlægning af obligatorisk læringstilbud](#) (Cartographie de l'offre d'apprentissage obligatoire). Au total, 98 parents ont demandé à instruire leurs enfants à domicile, dont deux ont essuyé un refus.

<sup>40</sup> [Commentaire thématique](#) n° 4 du Comité consultatif, paragraphe 53.

63. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de soutenir l'intégration de l'ensemble de la société dans la région du Jutland du Sud/Schleswig du Nord, compte tenu de l'augmentation des flux migratoires en provenance d'Allemagne.

### La situation des Groenlandais (article 6)

64. Selon les données officielles de Statistics Denmark, 17 067 Groenlandais vivent actuellement au Danemark<sup>41</sup>, soit environ 25 % du nombre total de Groenlandais (comprenant ceux résidant au Groenland et à l'étranger). Dès leur arrivée au Danemark, les Groenlandais, en tant que citoyens danois, bénéficient *de jure* des mêmes droits que tous les Danois. Le rapport étatique ne donne aucune information sur les recommandations formulées par le Comité consultatif au sujet de la situation des Groenlandais au Danemark.

65. En 2020, la Première ministre du Danemark a présenté des excuses officielles à 22 enfants groenlandais et à leurs familles qui avaient été déplacés de force du Groenland dans les années 1950 pour en faire des « petits Danois », dans le cadre d'une tentative malheureuse du Gouvernement danois de constituer « une future élite » d'enfants susceptibles de devenir des ambassadeurs des relations entre le Danemark et le Groenland. À leur retour au Groenland, 16 des 22 enfants n'avaient pas été renvoyés dans leurs familles, mais placés dans un orphelinat<sup>42</sup>. Ces excuses faisaient suite à un rapport datant de 2020 et demandé par le gouvernement précédent, selon lequel, la moitié des enfants ayant fait l'objet de cette expérimentation avaient présenté des problèmes de santé mentale ou d'alcoolisme, certains étaient devenus sans-abri et la plupart étaient décédés prématurément<sup>43</sup>.

66. En 2022, les Gouvernements danois et groenlandais ont lancé une enquête de deux ans portant sur la « campagne du stérilet » (*Spiralkampagnen*), au cours de laquelle des médecins danois auraient, entre 1966 et 1991, posé des dispositifs intra-utérins (DIU) à des femmes et des jeunes filles groenlandaises<sup>44</sup>, à leur insu et sans leur consentement, dans le but de réguler la taille de la population groenlandaise. Dans une déclaration publiée en 2023 à l'issue de sa visite au Groenland, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a demandé que l'enquête porte sur une période plus longue, afin de prendre en compte les cas les plus récents et de permettre l'inclusion de témoignages oraux de femmes inuites (groenlandaises)<sup>45</sup>.

67. Le Comité consultatif salue les mesures prises par les autorités danoises pour réparer les injustices commises dans le passé à l'égard des Groenlandais, dans le but de promouvoir le dialogue interculturel et la réconciliation. Les douleurs et les traumatismes individuels et collectifs infligés par les politiques d'assimilation autrefois mises en œuvre requièrent une action positive. Il serait utile que les autorités redoublent d'efforts pour rétablir la confiance en encourageant le dialogue au sein de la communauté et avec les autorités et la société dans son ensemble, en reconnaissant les effets transgénérationnels des précédentes politiques traumatisantes d'assimilation et en améliorant la compréhension des pratiques discriminatoires qui affectent encore aujourd'hui les Groenlandais vivant au Danemark.

68. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que même après la fin de la « campagne du stérilet », certains professionnels de santé ont pu continuer à exercer de telles pratiques au-delà de la période couverte par l'enquête. Par conséquent, il souligne l'importance de veiller à la réalisation d'une enquête en bonne et due forme en guise de premier pas vers le rétablissement de la confiance et l'adoption d'une législation pour indemniser les victimes de la campagne susmentionnée. Malgré le transfert des compétences aux autorités groenlandaises opéré en 1992 en ce qui concerne les services de santé, les investigations devraient continuer de relever de la responsabilité conjointe des Gouvernements du Danemark et du Groenland.

69. Dans sa déclaration, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a également mis en avant les niveaux élevés de discrimination et d'exclusion auxquels

<sup>41</sup> Les données concernent uniquement les personnes nées au Groenland et vivant actuellement au Danemark, et ne reposent pas sur la libre identification. De même, elles n'incluent pas les personnes nées au Danemark de parents groenlandais. Statistics Denmark, <https://www.statbank.dk/20021>.

<sup>42</sup> BBC News (8 décembre 2020), [Denmark apologises to children taken from Greenland in a 1950s social experiment](#).

<sup>43</sup> BBC News (9 mars 2022), [Denmark says sorry to children of failed experiment](#).

<sup>44</sup> Entre 1966 et 1970, quelque 4 500 dispositifs intra-utérins ont été posés sur des femmes et jeunes filles groenlandaises, soit près de la moitié de la population féminine du Groenland alors en âge d'avoir des enfants. Cependant, d'autres cas se seraient produits jusqu'à une époque plus récente et les chiffres pourraient donc être plus élevés. Voir BBC News (8 décembre 2022), [Doctors fitted a contraceptive coil without my consent](#).

<sup>45</sup> Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2023), Visite au Danemark et au Groenland du 1 au 10 février 2023, Déclaration de fin de mission. Voir Visites de pays | HCDH [Visite de pays](#).

sont confrontés les Groenlandais au Danemark<sup>46</sup>. Selon lui, les barrières linguistiques et culturelles entravent l'inclusion des Groenlandais dans la société, et les rendent ainsi encore plus vulnérables. Ils rencontrent notamment des difficultés à trouver un logement à leur arrivée au Danemark, ce qui accroît leur risque de se retrouver sans-abri<sup>47</sup>. Les Groenlandais représentent 7 % du nombre total de personnes sans domicile fixe au Danemark<sup>48</sup>, et ils sont 46 fois plus susceptibles que les Danois de souche d'avoir à chercher un toit<sup>49</sup>. D'autres problèmes sont liés à la difficulté d'accès aux prestations sociales ou à des compétences informatiques insuffisantes pour avoir affaire aux pouvoirs publics et à l'administration publique dans un pays hautement numérisé<sup>50</sup>. Les représentants de la communauté groenlandaise ont souligné que la situation précaire de nombreux Groenlandais à leur arrivée au Danemark constituait le principal obstacle à la pleine jouissance de leurs droits dans le pays, car elle conditionne leur accès à l'emploi et les rend encore plus vulnérables.

70. D'après les informations communiquées par les représentants de la communauté groenlandaise, le placement infondé d'enfants groenlandais dans des familles d'accueil est l'un des problèmes les plus urgents à résoudre pour la communauté. Il ressort d'un rapport publié en 2022 que les enfants de parents groenlandais ont cinq fois plus de risques d'être placés que ceux de parents danois de souche<sup>51</sup>. En outre, il y est souligné que les travailleurs sociaux des communes danoises méconnaissent la culture et la langue groenlandaises, ce qui est source de malentendus et de préjugés<sup>52</sup>. En 2023, le Folketing a alloué 7,8 millions de couronnes danoises sur une période de trois ans à la mise au point de nouveaux tests psychométriques tenant compte des différences culturelles, devant être utilisés auprès des parents au moment de décider du placement d'un enfant, et à la production de supports d'information en groenlandais sur le système social danois. Des difficultés liées à la traduction et à l'adaptation de ces nouveaux tests en groenlandais ont empêché leur réalisation dans les délais initialement prévus. Par conséquent, le Folketing a décidé d'effectuer une étude préliminaire en 2024, qui servira de base de référence du processus. L'Association des enfants groenlandais sera chargée de conseiller et de former les travailleurs sociaux dans les communes danoises. Une évaluation sera réalisée en 2025 par le Centre danois de recherche en sciences sociales (VIVE)<sup>53</sup>.

71. Dans son rapport de 2022 au parlement, l'Institut danois des droits humains a évoqué plusieurs sujets de préoccupation concernant les Groenlandais au Danemark, notamment en ce qui concerne les mesures transitoires prévues pour les enfants et les familles pendant l'élaboration des tests susmentionnés. D'autres inquiétudes en matière d'intégration dans la société avaient trait à l'impossibilité d'accéder à des services d'interprétation pour communiquer avec les autorités publiques (en particulier dans les secteurs de la santé et de la justice), ce qui entrave l'accès des Groenlandais aux droits fondamentaux, et les prive *de facto* de l'égalité des droits en tant que citoyens danois. Le rapport insiste également sur les conséquences décisives de cette absence de services d'interprétation dans les cas de retrait d'enfants groenlandais à leur famille<sup>54</sup>.

72. Des obstacles supplémentaires nuisent à l'apprentissage du groenlandais dans les écoles danoises. Bien que la loi prévoit l'enseignement du groenlandais dans les établissements scolaires (en dehors des heures de cours) dès lors qu'un minimum de 12 élèves en font la demande dans une commune donnée et qu'un enseignant qualifié est disponible<sup>55</sup>, les interlocuteurs appartenant à la communauté groenlandaise vivant au Danemark ont fait savoir au Comité consultatif que cette possibilité était rarement mise en œuvre et que de nombreux enfants groenlandais étaient dans la

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Justitia (2023), [Retssikkerhed for grønlandere i udsatte positioner i Danmark](#) (La sécurité juridique pour les Groenlandais en situation vulnérable au Danemark), pp. 8-20.

<sup>48</sup> Centre danois de recherche en sciences sociales (VIVE) (2022), [Hjemløshed i Danmark 2022 - National kortlægning](#) (Les sans-abri au Danemark en 2022 – Cartographie nationale), p. 92.

<sup>49</sup> Centre danois de recherche en sciences sociales (VIVE) (2015), [Grønlandere i Danmark](#) (Les Groenlandais au Danemark), p. 47.

<sup>50</sup> Le Danemark a été le premier pays à rendre obligatoire pour les citoyens le libre-service numérique dans le secteur public. Le degré élevé de numérisation au Danemark peut constituer un obstacle pour les personnes les plus vulnérables. Justitia (2023), [Retssikkerhed for grønlandere i udsatte positioner i Danmark](#) (La sécurité juridique pour les Groenlandais en situation vulnérable au Danemark), p. 39.

<sup>51</sup> Si l'on compare l'ensemble des parents groenlandais au Danemark aux parents danois de souche présentant les mêmes caractéristiques (par exemple, en termes de ressources socio-économiques), l'écart n'est plus que d'environ 1,5 fois plus fréquent.

<sup>52</sup> Centre danois de recherche en sciences sociales (VIVE) (2022), Enfants d'origine groenlandaise placés au Danemark par les communes danoises, p. 6.

<sup>53</sup> Voir Kalaallit Nunaata Radioa (2023), [Anbringelser af grønlandske børn: Regeringen giver millioner til nye forældretest](#) (Placement d'enfants groenlandais : le gouvernement consacre des millions à la mise au point de nouveaux tests parentaux).

<sup>54</sup> Institut danois des droits humains (2022), [Beretning til Folketinget 2021](#) (Rapport au parlement), p. 38.

<sup>55</sup> Ministère de l'Enfance et de l'Éducation (2014), Arrêté sur l'enseignement de la langue maternelle à l'école primaire n° 689 du 20 juin 2014, articles 1.2, 3.1 et 5, consulté le 11 juillet 2023.

pratique privés de leur droit d'apprendre leur première langue. Les interlocuteurs ont également souligné l'importance de la religion pour la communauté et la forte demande de services religieux. D'où la nécessité de disposer d'un plus grand nombre de pasteurs locuteurs du groenlandais et sensibles à la culture groenlandaise, et la communauté groenlandaise apprécierait de bénéficier d'un soutien accru à cet égard.

73. Le Comité consultatif rappelle qu'« [œ]uvrer pour l'égalité de fait dans le contexte de la Convention-cadre demande de développer des stratégies adéquates et efficaces pour soutenir les différentes identités, stratégies qui doivent aussi prévoir une protection effective contre la discrimination fondée sur ces différences »<sup>56</sup>. Par conséquent, le Comité consultatif souligne l'importance de prendre des mesures positives ciblées pour remédier aux difficultés rencontrées par les Groenlandais au Danemark et pour promouvoir l'égalité de fait en s'attaquant aux problèmes susmentionnés et en évitant d'y faire obstacle.

74. Au vu des injustices passées, qui ont entraîné le déracinement culturel de Groenlandais, et des conséquences que les politiques d'assimilation ont eues pour les personnes concernées, le Comité consultatif estime que l'élaboration d'une stratégie sur mesure tenant compte des spécificités culturelles, menée en coopération avec les membres la communauté groenlandaise au Danemark, y compris les femmes et les jeunes, et prenant en considération leurs besoins et leurs intérêts, est nécessaire.

### Recommandations

**75. Le Comité consultatif exhorte les autorités à élaborer une stratégie assortie de mesures ciblées visant à promouvoir les droits des Groenlandais vivant au Danemark et à supprimer les obstacles à leur inclusion dans la société. Cette stratégie devrait comporter une dimension de genre et inclure, entre autres, des dispositifs d'indemnisation des victimes de la « campagne du stérilet ».** Il y a également lieu de mettre en place des cours d'intégration personnalisés comprenant des cours de danois et d'informatique, de veiller à ce que les interprètes et les enseignants de langue groenlandaise bénéficient d'une formation appropriée, d'assurer le plein accès aux services publics, au logement et au marché du travail, de promouvoir la culture groenlandaise et d'augmenter le nombre de pasteurs sensibilisés à la culture groenlandaise et parlant la langue.

**76. Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir des mesures transitoires concernant le placement d'enfants groenlandais pendant l'élaboration de nouveaux tests psychométriques et à mettre en œuvre des mécanismes de réparation pour les enfants et leurs familles qui pourraient avoir fait l'objet d'une évaluation erronée lors des tests précédents.**

### La situation des Roms (article 6)

77. Les autorités n'ont fait état d'aucune mesure prise pour favoriser la compréhension et le respect mutuels à l'égard des Roms. Sachant que l'article 6 de la Convention-cadre s'applique explicitement à « toutes les personnes » vivant sur le territoire des États parties, le Comité consultatif regrette ce manque d'information.

78. En octobre 2021, les autorités ont adopté la « Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms 2021-2030 »<sup>57</sup>. Cette stratégie énumère un certain nombre de mesures générales destinées à l'ensemble de la population dans les domaines de l'égalité, de l'éducation, de l'emploi, du logement et en matière de participation. Elle ne prévoit aucune mesure ciblée telle que la prestation de services en langue romani, ni aucune initiative visant à lutter contre l'antitsiganisme ou à prévenir la discrimination à l'égard des Roms. Par ailleurs, elle ne propose aucune action publique destinée à mieux faire connaître l'art, la culture et l'histoire des Roms. Enfin, la stratégie n'est assortie d'aucun plan d'action, indicateur cible, budget ou calendrier. L'Institut danois des droits humains a critiqué le manque d'ambition de la stratégie et a recommandé aux autorités de la réviser afin de satisfaire aux obligations minimales du cadre stratégique de l'UE<sup>58</sup>. Les personnes appartenant à la communauté rom n'ont pas été associées à l'élaboration de cette stratégie, ni à l'évaluation de la précédente<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> [Commentaire thématique](#) n° 4 du Comité consultatif, paragraphe 58.

<sup>57</sup> « Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms 2021-2030 », disponible sur le [site web de l'Union européenne](#) (en danois).

<sup>58</sup> Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (28 août 2023), [Flash Report: Criticism of the Danish Roma Strategy](#).

<sup>59</sup> [Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation](#), avril 2022, pp. 7-10.

79. Selon les autorités, il n'est pas possible de concevoir des politiques spécifiques pour les Roms dans la mesure où le Danemark ne collecte pas de données sur l'appartenance ethnique. Le Comité consultatif estime cependant qu'une telle collecte de données n'est pas une condition indispensable à l'adoption de mesures spécifiques en vue de parvenir à une égalité effective (voir article 4). Il est également possible d'acquérir une parfaite connaissance des besoins et des intérêts d'un groupe donné en menant des études qualitatives et en assurant la participation effective des personnes appartenant à la communauté concernée à la prise de décision.

80. Il n'y a pas aujourd'hui d'ONG roms actives au Danemark, ni d'ONG généralistes menant des activités ciblant spécifiquement les Roms. Les interlocuteurs ont indiqué au Comité consultatif que cette situation tient notamment au souhait des personnes concernées d'éviter d'être confrontées à des stéréotypes discriminatoires et des préjugés ethniques à l'égard des Roms<sup>60</sup>. Dans son cinquième Avis, le Comité consultatif recommandait aux autorités de prendre des mesures visant à instaurer des conditions dans lesquelles les personnes s'identifiant comme Roms, y compris celles qui vivent au Danemark depuis plusieurs générations, se sentent en sécurité et suffisamment à l'aise pour s'identifier ainsi publiquement<sup>61</sup>. Le Comité consultatif regrette que cette recommandation n'ait pas été suivie d'effet et rappelle la nécessité d'encourager l'implication dans la société civile de personnes souhaitant représenter les besoins et les intérêts des Roms au Danemark, y compris ceux des jeunes générations.

81. Les migrants roms sans papiers et sans domicile fixe sont particulièrement vulnérables. N'ayant pas de numéro de sécurité sociale, ces personnes n'ont pas accès à la plupart des services de protection sociale, y compris, de plus en plus souvent, aux centres d'hébergement et autres services essentiels. Dans son cinquième Avis, le Comité consultatif critiquait le fait que les nouvelles dispositions de la loi danoise sur l'ordre public contre le « camping gênant dans des lieux publics », adoptées en 2018, étaient utilisées de manière disproportionnée pour arrêter des personnes sans abri issues des communautés rom. En 2020, les mesures concernées ont été clarifiées afin que la police n'intervienne qu'en cas de campements permanents et sources d'insécurité<sup>62</sup>. D'après les interlocuteurs rencontrés par le Comité consultatif, ces dispositions continuent d'être appliquées de façon disproportionnée contre les Roms sans domicile fixe. Dans le rapport étatique, les autorités précisent que ces mesures ne font pas référence à la « nationalité » et qu'elles sont applicables de ce fait à tous les citoyens. Cependant, dans sa réponse à la question posée en juin 2023 par un parlementaire à propos de « l'émergence de campements roms à Copenhague », le ministre de la Justice a évoqué exclusivement et en détail la mise en œuvre des dispositions relatives au camping dans des espaces publics<sup>63</sup>. Le Comité consultatif regrette vivement cette situation et juge nécessaire de mettre au point une approche plus globale pour traiter les problèmes liés à la pauvreté des Roms migrants sans abri.

### Recommandation

**82. Le Comité consultatif appelle les autorités à réexaminer, en coopération avec les représentants des Roms, la stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms, dans le cadre de mesures ciblées efficaces visant à promouvoir un environnement dans lequel les personnes appartenant à la communauté rom ne craignent pas de s'identifier en tant que telles.** Les autorités devraient soutenir les initiatives de la société civile rom, en accordant une attention particulière aux jeunes Roms, ainsi que les travaux de recherche sur l'histoire et la présence des Roms au Danemark. Elles devraient en outre mettre au point une approche plus globale des problèmes liés à la pauvreté des Roms migrants sans domicile fixe.

### La situation de la communauté juive (article 6)

83. Le premier « plan d'action contre l'antisémitisme » mis en œuvre au Danemark est entré en vigueur en janvier 2022. Il contient 15 initiatives de lutte contre l'antisémitisme, coordonnées par le ministère de la Justice, visant notamment à encourager la recherche sur ce phénomène, les activités éducatives et la formation y afférentes, ainsi que l'enseignement de la mémoire de l'Holocauste. Le plan d'action retient en outre la définition de l'antisémitisme proposée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste afin de garantir une compréhension commune de la signification de ce terme<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Ibid., p. 11.

<sup>61</sup> [Cinquième Avis du Comité consultatif sur le Danemark](#), article 3.

<sup>62</sup> Voir « Section 20 question S717 » du 23 juin 2023 et la réponse apportée par le ministre de la Justice le 28 juin 2023 sur le [site web du Folketinget](#) (en danois).

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Gouvernement danois (2022), [Plan d'action contre l'antisémitisme](#), p. 7.

84. Le Comité consultatif salue le lancement du « plan d'action contre l'antisémitisme », le premier du genre au Danemark, compte tenu notamment de la recrudescence ces dernières années des crimes de haine à motivation religieuse dans le pays (voir ci-dessous). Le Comité consultatif se réjouit de l'approche positive adoptée par les autorités, laquelle constitue une bonne pratique qu'il conviendrait d'appliquer également à d'autres communautés minoritaires.

85. À la suite d'une initiative citoyenne<sup>65</sup>, militant en faveur de la fixation à 18 ans de l'âge minimum pour la circoncision non médicale des garçons, et au terme d'un débat politique et public approfondi, le Folketing (Parlement) danois a rejeté la proposition en mai 2021.

86. Le Comité consultatif note que les débats publics concernant la légalité de la circoncision non médicale des garçons ont fait naître chez les personnes appartenant à la communauté juive des doutes sur la possibilité à l'avenir d'observer cette pratique religieuse au Danemark et des inquiétudes quant à une nouvelle montée de l'antisémitisme. Le Comité consultatif a toutefois appris que les autorités ne prévoient pas de modifier les lignes directrices relatives à la circoncision non médicale des garçons établies par l'Autorité danoise chargée de la sécurité des patients.

87. Au vu de ce qui précède et compte tenu de l'importance accordée à la sensibilisation en milieu scolaire à la communauté juive du Danemark et à sa culture dans le cadre du plan d'action contre l'antisémitisme, le Comité consultatif note avec satisfaction les efforts déployés par les autorités pour assurer le respect du droit à la liberté de religion de la communauté juive dans le pays.

### Recommandation

88. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre la coopération avec les personnes appartenant à la communauté juive dans leurs efforts visant à prévenir et à combattre l'antisémitisme, notamment dans le cadre de la mise en œuvre et de l'évaluation du « plan d'action contre l'antisémitisme ».

### Combattre les infractions motivées par la haine et les discours de haine (article 6)

89. Les infractions pénales relatives aux discours de haine sont régies par l'article 266 b du Code pénal danois selon lequel quiconque, publiquement ou dans l'intention d'atteindre un vaste public, fait une assertion ou diffuse des informations ayant un caractère menaçant, insultant ou dégradant pour un groupe de personnes en raison de leur race, couleur, origine nationale ou ethnique et religion est passible de sanctions. L'article 81 du Code pénal énonce une liste de circonstances aggravantes, dont l'appartenance ethnique et la religion<sup>66</sup>. Cette disposition a été complétée en 2021 pour permettre son application dans des situations où plusieurs motifs entrent en jeu, par exemple lorsque l'infraction est motivée par des préjugés liés à d'autres raisons<sup>67</sup>.

90. La « race », la couleur de peau, l'origine nationale ou ethnique et la religion figurent parmi les motifs sur lesquels se fondent les infractions inspirées par la haine<sup>68</sup>. Les crimes de haine les plus courants sont, par ordre de fréquence, le vandalisme, la violence et les discours de haine, pour lesquels les motifs les plus souvent invoqués sont la « race » et la religion. Les données sur les crimes haineux proviennent de trois sources différentes : l'enquête de victimisation réalisée par le ministère de la Justice, les registres de la police nationale et le ministère public.

91. Selon les données recueillies dans le cadre de l'enquête de victimisation menée par le ministère de la Justice pour la période 2020-2021, environ 20 à 31 000 personnes âgées de 16 à 74 ans sont victimes chaque année de violence motivée par la haine, de vandalisme et/ou de propos haineux en ligne<sup>69</sup>. Des informations sur la violence motivée par la haine sont collectées depuis 2008, mais des modifications ont été apportées au processus en 2020 de manière à consigner également le sentiment des victimes de vandalisme quant au motif de cette haine (fondée sur le racisme, l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou les croyances religieuses). La religion a aussi été incluse parmi les motifs

<sup>65</sup> Au Danemark, toute initiative citoyenne recueillant plus de 50 000 signatures peut donner lieu à un débat au parlement et être soumise au vote.

<sup>66</sup> Rapport étatique, p. 11 [State Report](#).

<sup>67</sup> [Voir le site web du BIDDH de l'OSCE sur les signalements de crime de haine au Danemark \(en anglais\)](#).

<sup>68</sup> Police nationale danoise (2023), [Hadforbrydelser i 2021. Rigspolitiets årlige rapport om hadforbrydelser i forbrydelser](#) (Les crimes de haine en 2021. Rapport annuel de la police nationale danoise sur les crimes de haine), p. 14.

<sup>69</sup> Ces chiffres reposent sur un petit échantillon de personnes interrogées et présentent donc un certain degré d'incertitude. Ministère de la Justice (2022), [Udsathed for vold og andre former for kriminalitet - Offerundersøgelserne 2005-2021](#) (Vulnérabilité à la violence et à d'autres formes d'infractions. Enquête de victimisation 2005-2021), p. 161.

potentiels de ce type de violence. Enfin, les discours de haine en ligne ont commencé à être recensés en tant qu'infraction pénale distincte. D'après les données de 2020-2021, le racisme était le principal fondement des actes de vandalisme motivés par la haine, et la religion celui des actes de violence inspirés par la haine et des propos haineux tenus en ligne<sup>70</sup>. Bien que les changements introduits ne permettent pas d'établir une comparaison parfaite avec les données des années précédentes, le Comité consultatif salue cette évolution, qui contribue à donner une image plus précise de la situation.

92. La police nationale danoise enregistre les cas de crimes de haine par l'intermédiaire de son système de gestion des affaires (POLSAS) et conformément aux lignes directrices sur les crimes de haine émises par le Procureur général de l'État<sup>71</sup>. En 2021, quelque 521 cas potentiels de crimes de haine ont ainsi été recensés par les services de police, dont 254 étaient à caractère raciste et 164 à motivation religieuse (93 liés au judaïsme et 63 à l'islam)<sup>72</sup>. Au total, 306 de ces crimes de haine ont été enregistrés en tant qu'infractions pénales, soit une augmentation de 63 % des infractions violentes à motivation haineuse par rapport à l'année précédente<sup>73</sup>.

93. Depuis septembre 2020, le ministère public collecte également des données statistiques sur les crimes de haine traités par les tribunaux danois<sup>74</sup>. Sur les 521 affaires consignées par la police en 2021, 159 accusations ont été portées dans 146 d'entre elles<sup>75</sup>. Malgré le nombre de poursuites engagées, le nombre d'accusations et de condamnations prononcées n'est pas recensé, et seules quelques rares condamnations pour crimes de haine sont rendues publiques<sup>76</sup>. En juillet 2023, le parquet a mis en place un dispositif temporaire de signalement, selon lequel les districts de police sont tenus de transmettre toutes les décisions rendues en vertu de l'article 81, paragraphe 6, aux procureurs de l'État pour qu'ils examinent les possibilités d'appel.

94. Un accord financier a été conclu pour la période 2021-2023 pour que les services de police et de poursuite mettent en place de nouvelles actions visant à améliorer la réponse aux crimes haineux<sup>77</sup>. La formation des policiers a été renforcée, en portant notamment à deux jours au lieu d'un le programme de formation complémentaire sur les infractions motivées par la haine. Une attention particulière a été accordée aux victimes, pour lesquelles du matériel d'information a été élaboré, mais aussi aux acteurs de la société civile qui travaillent auprès des principaux groupes cibles touchés par ce phénomène<sup>78</sup>.

95. Selon une étude réalisée par l'Institut danois des droits humains, une victime sur trois ne considère pas le discours de haine comme une infraction passible de sanctions ou illégale ; une sur quatre estime qu'il ne vaut pas la peine d'être signalé, car trop courant ; 17 % et 7 % respectivement des victimes ne sauraient pas à qui s'adresser pour dénoncer des propos haineux tenus dans un bus ou publiés sur Facebook<sup>79</sup>. Ce sont là quelques-uns des facteurs qui contribuent au faible taux de signalement.

96. Le Comité consultatif accueille favorablement les mesures supplémentaires prises par les autorités en vue de l'élaboration d'un plan d'action national contre le racisme (voir article 4) depuis le cinquième cycle de suivi, au cours duquel il avait exhorté les autorités à « adopter un nouveau plan d'action contre le racisme, qui prévoit entre autres de surveiller les propos haineux tenus dans le débat politique et public »<sup>80</sup>. Il note cependant les préoccupations exprimées par de nombreux acteurs, dont l'IDDH, concernant le fait qu'en dépit de l'engagement (y compris financier) de mettre en place ce plan à l'automne 2022, les changements intervenus au sein du gouvernement ont eu pour effet de repousser l'échéance et le plan d'action n'a toujours pas été finalisé.

97. Le Comité consultatif souligne que les États parties ont l'obligation de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes d'hostilité

<sup>70</sup> Ibid., pp. 161-163.

<sup>71</sup> Police nationale danoise (2023), [Hadforbrydelser i 2021. Rigspolitiets årlige rapport om hadforbrydelser I forbrydelser](#) (Les crimes de haine en 2021. Rapport annuel de la police nationale danoise sur les crimes de haine), p. 10.

<sup>72</sup> Ibid., p. 13. Les données des années précédentes concernant le nombre total de crimes de haine enregistrés par la police sont les suivantes : 449 en 2018, 569 en 2019 et 635 en 2020. Ces chiffres montrent une tendance générale à l'augmentation du nombre de signalements, suivie d'une forte baisse l'année suivante.

<sup>73</sup> Ibid., p. 11.

<sup>74</sup> Rapport étatique, p. 12 [State report](#).

<sup>75</sup> Les données présentées reposent sur des informations obtenues au moment de la publication du rapport de police ; les chiffres peuvent légèrement différer.

<sup>76</sup> Institut danois des droits humains (2022), [Anbefalinger til handlingsplan mod racisme](#) (Recommandations relatives à un plan d'action contre le racisme), p. 5.

<sup>77</sup> Ibid., paragraphe 4.

<sup>78</sup> [Hadforbrydelser i 2021. Rigspolitiets årlige rapport om hadforbrydelser I forbrydelser](#) (Les crimes de haine en 2021. Rapport annuel de la police nationale danoise sur les crimes de haine), pp. 31-34.

<sup>79</sup> Institut danois des droits humains (2022), [Had mod minoriteter. Fortællinger om had I hverdagen](#) (Haine à l'encontre des minorités - Témoignages de haine dans la vie de tous les jours), p. 44.

<sup>80</sup> [Cinquième Avis du Comité consultatif sur le Danemark](#), p. 5.

ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Les États ont l'obligation de prendre toutes les mesures préventives nécessaires et de veiller à ce que les cas allégués de crimes de haine et de discours de haine relevant du droit pénal fassent l'objet d'enquêtes effectives. Les forces de l'ordre et les autorités de justice pénale doivent recueillir des données ventilées sur ces affaires et les mettre à la disposition du public<sup>81</sup>. Par conséquent, des mesures ciblées s'imposent pour garantir la cohésion sociale, compte tenu notamment de la surreprésentation de la « race » (49 %) et de la religion (31,5 %) parmi les motifs invoqués (voir ci-dessus). Le Comité consultatif est préoccupé par l'ampleur du sous-signallement des infractions motivées par la haine raciste<sup>82</sup>, et estime que le renforcement de la confiance et la sensibilisation des communautés concernées pourraient contribuer à lever les obstacles qui empêchent les victimes de signaler les crimes de haine.

98. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités pour renforcer les mécanismes qui traitent des crimes de haine, en particulier les actions de sensibilisation des communautés les plus touchées. Néanmoins, il note l'absence de mécanisme de coordination permettant d'apprécier la situation globale dans le pays en ce qui concerne les infractions motivées par la haine. Il est donc nécessaire de mettre en place une approche globale et complète des crimes de haine, notamment en prenant des mesures pour améliorer le taux de signalement en faisant mieux connaître les voies de recours et les services de soutien mis à la disposition des victimes et en garantissant des enquêtes et des poursuites effectives afin de prévenir et de combattre efficacement les crimes de haine.

### Recommandations

99. Le Comité consultatif recommande une nouvelle fois aux autorités d'adopter rapidement le plan d'action national contre le racisme, englobant notamment un suivi des propos haineux tenus en ligne, et de concevoir des mesures ciblées pour les communautés et leurs membres les plus exposés, en consultation avec leurs représentants. Ce plan d'action devrait contenir des indicateurs mesurables permettant d'évaluer les effets de sa mise en œuvre.

100. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts de lutte contre les crimes et discours de haine, et à mettre en place un mécanisme de coordination pour traiter ces infractions de manière globale et assurer une analyse comparative des données.

### Médias en langues minoritaires (article 9)

101. La minorité allemande continue de bénéficier d'un soutien pour son média d'information *Der Nordschleswiger*. Le montant du financement a augmenté au cours de la période de suivi et est jugé suffisant par les représentants de la minorité allemande<sup>83</sup>. La subvention annuelle accordée à *Der Nordschleswiger* au titre du programme danois de subvention des médias est passée de 3,2 millions de DKK en 2019 à 3,8 millions de DKK en 2022. Elle est complétée par une dotation annuelle visant à soutenir les activités d'information menées par l'association de la minorité allemande *Bund Deutscher Nordschleswiger* (BDN), qui a été portée de 1,7 million de DKK en 2019 à 2,4 millions de DKK en 2022. Enfin, le ministère de la Culture continue d'accorder une subvention annuelle d'environ 250 000 DKK pour la production et la distribution de contenu audio en allemand, notamment à la radio locale dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord.

102. Au cours de la période de suivi, *Der Nordschleswiger* a évolué, passant d'un quotidien papier à un portail d'information en ligne, accompagné d'une version imprimée bimensuelle. Compte tenu des taux élevés d'accès à internet et d'habileté numérique au Danemark, y compris chez les personnes âgées, les représentants de la minorité jugent la transition réussie. Alors que le journal imprimé était tiré à 1 100 exemplaires, le portail d'actualités accueille 30 000 lecteurs uniques par semaine. L'édition papier bimensuelle continue d'être diffusée à 1 100 exemplaires et est distribuée gratuitement. Le portail en ligne est utilisé par les membres de la minorité allemande, mais aussi par un lectorat danois plus large, avec l'aide, le cas échéant, de la traduction automatique. Les représentants de la minorité

<sup>81</sup> Voir aussi la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, [CM/Rec\(2022\)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine](#) adoptée le 20 mai 2022, paragraphes 12 et 58.

<sup>82</sup> Ces préoccupations sont également partagées par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (2022), [Observations finales concernant le rapport du Danemark valant vingt-deuxième à vingt-quatrième rapports périodiques](#), CERD/C/DNK/CO/22-24, paragraphes 18 et 19.

<sup>83</sup> La subvention annuelle accordée à *Der Nordschleswiger* au titre du programme danois de subvention des médias est complétée par une dotation annuelle prévue par la loi de finances du gouvernement pour soutenir les activités d'information de l'association de la minorité allemande BDN. Cette dotation est passée de 1,7 million de DKK en 2019 à 2,4 millions de DKK en 2022. Enfin, le ministère de la Culture continue d'accorder une subvention annuelle d'environ 250 000 DKK pour la production et la distribution de contenu audio en allemand, notamment à la radio locale dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord.

allemande se sont dits satisfaits de la formule trouvée pour assurer la transition numérique de *Der Nordschleswiger* et considèrent que la solution actuelle est mieux adaptée à leurs besoins et préférable à la détention de leur propre chaîne de télévision ou station de radio. Le Comité consultatif se félicite vivement du soutien durable et accru apporté à *Der Nordschleswiger* et estime que ce passage réussi d'un journal imprimé à un portail d'information en ligne accompagné d'une version papier deux fois par mois est une bonne pratique.

103. Il n'y a toujours pas de temps d'antenne spécifiquement consacré à la langue allemande ou à la minorité allemande à la radio ou à la télévision publiques. Les contrats de service public conclus par le ministère de la Culture avec les deux radiodiffuseurs publics nationaux *DR* et *TV2* prévoient l'obligation « d'assurer une couverture étendue des questions sociales au Danemark, de manière à refléter toute la diversité des cultures, des philosophies de vie et des conditions de vie dans les différentes régions du pays »<sup>84</sup>. De plus, huit radiodiffuseurs régionaux (« TV 2 regionerne ») soumis à des obligations de service public couvrent les différentes régions du Danemark. Dans ce contexte, *DR* est tenu de mettre l'accent, depuis 2019, sur les minorités de la région frontalière du Danemark et de l'Allemagne<sup>85</sup>. Cette obligation a été réitérée dans les contrats de service public signés en 2022. Toutefois, la manière dont elle est mise en œuvre n'est pas clairement établie. Selon le rapport annuel 2019 produit par le radiodiffuseur régional *TV SYD*, l'objectif de 35 reportages/émissions mettant en avant les conditions de vie dans la région frontalière germano-danoise, y compris de la minorité allemande, a été atteint<sup>86</sup>.

104. Le Comité consultatif rappelle que « [p]our refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités et de leurs langues, y compris les minorités nationales numériquement moins importantes. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire ainsi qu'en format bilingue ou multilingue. Les intérêts et les préoccupations des minorités devraient aussi être évoqués dans les émissions régulières au lieu d'être traités à part dans des émissions sporadiques, et les médias généralistes devraient aborder les sujets politiques plus généraux qui intéressent les personnes appartenant aux minorités »<sup>87</sup>. Dans cette perspective, le Comité consultatif salue le maintien de l'obligation des radiodiffuseurs publics de diffuser des émissions sur la minorité allemande. Il estime toutefois qu'un suivi plus détaillé du respect de cette disposition du contrat de service public pourrait être utile.

### Recommandations

105. **Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer de suivre et d'évaluer le volume d'informations consacrées à la minorité allemande par les radiodiffuseurs publics et à prendre des mesures en conséquence, en vue de mieux faire connaître la minorité en tant que partie intégrante de la société danoise.**

106. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'assurer un financement stable des médias produits par la minorité allemande.

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

107. Le Danemark ne dispose pas d'un cadre juridique portant création d'un droit à l'utilisation de la langue allemande dans les relations avec l'administration, que ce soit au niveau central ou local. À l'échelon central, les autorités danoises suivent une approche au cas par cas, l'administration fiscale et l'administration nationale de la santé mettant à disposition une gamme complète de services numériques en allemand. Alors qu'au départ, les informations concernant la covid-19 n'étaient disponibles qu'en danois, elles ont été rapidement complétées par une version en allemand à la demande des représentants de la minorité concernée. Le Comité consultatif a cependant eu écho d'un certain mécontentement, lors de sa visite, concernant les services du cadastre (*Tinglysningsretten*), qui n'acceptent généralement pas les documents en allemand. La nouvelle carte d'identité électronique MitID, lancée en 2021, a fait l'objet d'une présentation en allemand. À ce titre, les autorités ont produit une brochure d'information dans cette langue, qui a été distribuée aux représentants de la minorité allemande et publiée en ligne<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> Rapport étatique, p. 15 [State report](#),

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> [Rapport annuel de TV SYD pour 2019](#), p. 9 (en danois).

<sup>87</sup> [Commentaire thématique](#) n° 3 du Comité consultatif, paragraphe 41.

<sup>88</sup> Disponible à l'adresse [https://www.mitid.dk/media/xiqhptvn/mitid-en-kvikguide\\_de.pdf](https://www.mitid.dk/media/xiqhptvn/mitid-en-kvikguide_de.pdf).

108. Au niveau local, les germanophones ont toujours la possibilité de communiquer oralement et par écrit avec les services administratifs des quatre communes traditionnellement habitées par des Allemands. Selon les autorités et les représentants des minorités, cette pratique s'est développée au cours de la période de suivi, notamment en raison de l'essor de l'immigration en provenance d'Allemagne.

109. Sønderborg/Sonderburg, la plus grande commune du pays, a mis en place un nouveau site web en 2022, qui fournit de nombreuses informations en allemand afin d'inciter les citoyens allemands à s'y installer<sup>89</sup>. Elle propose également tous les services numériques (*borgerservice*) en allemand, en plus de l'anglais et de l'ukrainien<sup>90</sup>, et précise sur son site que le bureau des services aux citoyens (*borgerservicecentre*) est en mesure de servir les usagers en danois et en allemand<sup>91</sup>. Les versions allemandes des sites internet d'Aabenraa/Apenrade, Haderslev/Hadersleben et Tønder/Tøndern offrent un contenu informatif moins riche que les sites danois respectifs, et la plupart des services numériques ne sont disponibles qu'en danois et en anglais. Les sites web de Sønderborg/Sonderburg et d'Aabenraa/Apenrade présentent tous deux des informations sur la minorité allemande<sup>92</sup>.

110. La demande formulée de longue date par les représentants de la minorité allemande pour que chaque commune désigne une personne ressource germanophone n'a pas été satisfaite<sup>93</sup>. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants des communes ont fait valoir que cela n'améliorerait pas le service fourni aux germanophones, dans la mesure où cette personne ne pourrait pas répondre à l'ensemble des requêtes diverses et variées. En revanche, il est prévu dans le cadre des stratégies de communication respectives que tout agent municipal oriente les citoyens vers un collègue germanophone connaissant bien la question en jeu.

111. Les communes n'ont pas non plus tenu compte, dans leurs politiques linguistiques, de la question de la prise en charge des personnes âgées germanophones, qui constitue une autre demande des représentants de la minorité allemande mentionnée également dans le cinquième Avis<sup>94</sup>. Sønderborg/Sonderburg a fait traduire en allemand le courrier de bienvenue adressé aux nouveaux résidents des maisons de retraite. De son côté, Aabenraa/Apenrade a adopté une « Stratégie portant sur les technologies numériques dans le domaine des soins de santé et de l'aide sociale » pour la période 2021-2024 qui met en lumière la présence de la langue allemande dans la région et son utilisation dans les échanges avec l'administration. De plus, cette langue est reconnue par le nouveau système de communication électronique mis en place dans les maisons de retraite. Les représentants de la minorité allemande se sont dits confiants dans le fait que les problèmes éventuels seraient résolus au cas par cas lorsqu'ils se présenteraient, mais ils ont reproché aux municipalités leur réticence à s'engager officiellement à assurer un certain niveau de services en allemand.

112. Le Comité consultatif rappelle que « [l]a possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec l'administration dans toutes les régions où les critères énoncés à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention-cadre sont remplis ne peut pas être laissée à la seule appréciation des autorités locales concernées. Il importe par conséquent d'établir des procédures claires et transparentes concernant les cas dans lesquels il convient d'instituer l'usage des langues minoritaires, y compris par écrit, et selon quelles modalités, afin que ce droit puisse être exercé en toute égalité »<sup>95</sup>.

113. Le Comité consultatif constate avec satisfaction qu'en pratique, des solutions sont trouvées au niveau local en vue de répondre aux besoins des germanophones. Il regrette cependant que la réalisation du droit de cette minorité soit subordonnée dans les faits à la bonne volonté des fonctionnaires concernés et que l'accès effectif aux droits linguistiques des personnes appartenant à la minorité nationale allemande continue de dépendre des circonstances. De l'avis du Comité consultatif, il en demeurera ainsi tant que la réalisation de ces droits ne se fondera que sur une pratique sans pour autant être garantie par la législation. Dans ce contexte, le Comité consultatif salue l'intention du Danemark d'accepter des engagements supplémentaires au titre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ainsi que la proposition par la minorité allemande d'un certain nombre de nouveaux engagements concernant l'utilisation de l'allemand dans les relations avec l'administration, susceptibles d'éclairer les autorités sur les besoins et les intérêts à cet égard des personnes appartenant à la minorité allemande.

## Recommandation

<sup>89</sup> Voir le site web de Sønderborg/Sonderburg pour les « Zuzügler » (nouveaux arrivants).

<sup>90</sup> Voir le site web de la commune <https://sonderborgkommune.dk/de/>.

<sup>91</sup> Voir [Borgerservicecentre - Aabenraa Kommune](#).

<sup>92</sup> Voir le site web de la commune [www.aabenraa.dk/vores-kommune/deutsch/die-deutsche-volksgruppe/](http://www.aabenraa.dk/vores-kommune/deutsch/die-deutsche-volksgruppe/).

<sup>93</sup> Voir également le [Cinquième Avis du Comité consultatif sur le Danemark](#), paragraphe 105.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> [Commentaire thématique](#) n° 3 du Comité consultatif, paragraphe 55.

114. Le Comité consultatif encourage les autorités à garantir aux personnes appartenant à la minorité allemande, tant juridiquement que dans la pratique, le droit d'utiliser l'allemand dans leurs relations avec les autorités administratives.

### Affichage d'inscriptions bilingues (article 11)

115. Au Danemark, la législation prévoyant la possibilité d'afficher des inscriptions bilingues est en vigueur depuis 2016 et aucun autre changement législatif ou politique n'est intervenu depuis lors. À ce jour, aucune municipalité n'a mis en place une signalisation bilingue en danois et en allemand. Alors que la réglementation relative aux panneaux routiers relève de la responsabilité du ministère des Transports, il appartient aux conseils municipaux de décider de l'opportunité de mettre en place des panneaux bilingues à l'entrée de chaque commune et en son sein.

116. Les représentants de la minorité allemande ont depuis longtemps exprimé le souhait d'une signalétique bilingue. Cette demande a été récemment mise en avant dans la perspective de l'acceptation d'engagements supplémentaires au titre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, lorsque les représentants de la minorité allemande ont manifesté leur intérêt pour la ratification par les autorités danoises de la disposition de la Charte relative à la signalisation bilingue<sup>96</sup>.

117. D'après les autorités nationales, le fait qu'aucun des quatre conseils municipaux n'a à ce jour débattu de l'installation de panneaux bilingues montre que la population n'est pas encore prête à voir des inscriptions rédigées en allemand, la renvoyant à l'occupation passée de la région par l'Allemagne. Bien que les autorités nationales prennent des mesures pour favoriser l'entente interculturelle dans la région, notamment par la commémoration du centenaire des plébiscites du Schleswig (voir article 6), elles soulignent que la décision de mettre en place une signalétique bilingue dépend de la volonté politique à l'échelon local.

118. Le Comité consultatif note que dans les quatre communes concernées, les deux conditions fixées par l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre pour la mise en place d'une signalisation bilingue sont remplies, puisqu'elles sont « traditionnellement habitées par un nombre substantiel » de personnes appartenant à la minorité allemande, et qu'il y a « une demande suffisante ». Il rappelle que « le bilinguisme de la signalisation devrait être encouragé, car il envoie le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population »<sup>97</sup>.

119. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités nationales pour instaurer un climat plus propice à l'affichage d'inscriptions bilingues par des initiatives telles que la célébration du centenaire des plébiscites. Il regrette néanmoins qu'après plusieurs décennies de coexistence pacifique, les conseils locaux n'aient pas essayé d'installer des panneaux bilingues à l'entrée des quatre communes, aboutissant ainsi à une situation qui n'est pas conforme à l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre. Des actions plus résolues s'imposent au niveau tant local que national, sachant que les indications topographiques bilingues constituent une reconnaissance publique importante et un signe d'acceptation de la présence de la minorité allemande au Danemark.

### Recommandation

**120. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter la mise en place d'une signalisation bilingue dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord, notamment en encourageant l'entente interculturelle et les consultations entre les autorités municipales et les représentants de la minorité allemande.**

### Promotion de la connaissance de la culture et de la langue des minorités nationales dans l'éducation (article 12)

121. Les autorités danoises, ainsi que les quatre communes où vivent un nombre substantiel d'Allemands, ont pris différentes mesures pour renforcer le statut de l'allemand en tant que langue étrangère dans les établissements scolaires publics danois. Toutes les établissements scolaires publics proposent l'allemand en tant que langue étrangère à partir de la cinquième année, et plus de 80 % des élèves danois qui achèvent leur neuvième année ont suivi des cours d'allemand durant leur scolarité<sup>98</sup>. Alors que le pourcentage d'élèves choisissant l'allemand pour leurs examens de niveau B a sensiblement augmenté depuis 2017 (de 58 % à 61 %), le nombre d'élèves optant pour cette langue pour les examens de niveau A affiche une légère baisse sur cette même période (tombant de 8 % à

<sup>96</sup> Bund Deutscher Nordschleswiger (2022), les vœux du BDN concernant le Pacte linguistique, 4 juillet 2023.

<sup>97</sup> [Commentaire thématique](#) n° 3 du Comité consultatif, paragraphe 67.

<sup>98</sup> Sauf mention contraire, les informations présentées dans cette partie reposent sur le Sixième rapport périodique du Danemark sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, pp. 13-14.

6 %). L'intérêt porté à l'étude de l'allemand à l'université a également diminué, et l'effectif des professeurs d'allemand nouvellement diplômés a été divisé par deux entre 2014 et 2018.

122. Afin de renforcer la place de l'allemand en tant que langue étrangère, les autorités ont ajouté une heure de cours supplémentaire en cinquième année et ont fourni, par l'intermédiaire du Centre national pour les langues étrangères, un financement complémentaire visant à améliorer l'enseignement de cette langue au niveau universitaire. L'allemand peut également être utilisé comme langue principale d'enseignement dans les écoles professionnelles, et cette pratique a récemment été étendue à l'École de commerce (*Handelsskole*) de Tønder/Tondern<sup>99</sup>.

123. Dans les communes de Tønder/Tondern et Sønderborg/Sonderburg, l'allemand est obligatoire dès la dernière année de maternelle (« année 0 »), dans celle d'Aabenraa/Apenrade à partir de la troisième année d'études, et dans celle de Haderslev/Hadersleben à partir de la cinquième année. Ces quatre communes font partie de l'Accord culturel Jutland du Sud-Schleswig, qui soutient les activités culturelles transfrontalières organisées à l'intention des élèves (voir article 5). Durant la période 2019-2022, les communes d'Aabenraa/Apenrade, Tønder/Tondern et Sønderborg/Sonderburg ont participé à un programme mis en place par le Centre de pédagogie adaptée aux minorités, visant à améliorer les qualifications des enseignants de la région et à élaborer du matériel propice à un enseignement ludique de l'allemand aux jeunes enfants.

124. Le Comité consultatif souligne que l'article 12, paragraphe 1, de la Convention-cadre « vise à promouvoir, dans une perspective interculturelle, la connaissance de la culture, de l'histoire, de la langue et de la religion à la fois des minorités nationales et de la majorité »<sup>100</sup>. C'est pourquoi il se félicite vivement des mesures adoptées par les autorités pour contrer la perte d'intérêt pour l'apprentissage de l'allemand en tant que langue étrangère. Il salue en particulier la décision prise à Tønder/Tondern et à Sønderborg/Sonderburg de rendre l'allemand obligatoire à partir de la dernière année de maternelle. Il estime qu'il s'agit d'une bonne pratique, qui contribue à mieux faire connaître dès le plus jeune âge la minorité allemande, sa langue et sa culture en tant que partie intégrante de la région frontalière.

125. Les représentants de la minorité allemande étaient moins satisfaits du degré de connaissance de leur minorité par les Danois vivant en dehors de la région frontalière. Les autorités ont fait savoir au Comité consultatif que l'histoire et la présence de la minorité allemande au Danemark ne figurent pas au nombre des thématiques obligatoires du programme scolaire à aborder dans le cadre des cours d'histoire, de sciences sociales, ou encore d'allemand en tant que langue étrangère<sup>101</sup>. Le Comité consultatif regrette cette situation et estime qu'il serait utile que les élèves qui font l'effort d'apprendre l'allemand comme langue étrangère soient également familiarisés avec la minorité nationale allemande installée au Danemark. Il souligne que si l'allemand est enseigné en tant que langue étrangère, il est en même temps la langue d'une minorité nationale et qu'à ce titre, il fait partie intégrante du patrimoine culturel et linguistique du Danemark.

126. Les représentants des Groenlandais vivant au Danemark ont jugé faible le niveau de connaissance du Groenland contemporain et de la culture groenlandaise au sein de la population majoritaire et ont exprimé le souhait que le système éducatif accorde davantage d'attention à leur communauté. De leur côté, les représentants de la communauté juive se sont dits satisfaits de la qualité de l'enseignement de l'Holocauste dans les établissements scolaires danois ; ils apprécieraient toutefois que les élèves danois découvrent également la situation actuelle de la communauté juive au Danemark.

## Recommandations

127. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de renforcer l'enseignement de l'allemand dans les établissements scolaires publics danois et à examiner, en consultation avec les représentants de la minorité allemande, la question de savoir si l'enseignement de cette langue pourrait également être un moyen de mieux faire connaître la minorité allemande en tant que partie intégrante de la société danoise, y compris en dehors du Jutland du Sud/Schleswig du Nord.

128. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire en sorte que les programmes scolaires fournissent des informations de qualité sur l'histoire et la présence de la minorité allemande ainsi que

<sup>99</sup> Selon les informations communiquées par les autorités, l'autorisation a été accordée pour les années scolaires 2023/24 et 2024/25.

<sup>100</sup> Rapport explicatif de la Convention-cadre, paragraphe 71.

<sup>101</sup> Dans le guide du ministère de l'Enfance et de l'Éducation consacré à l'enseignement de l'histoire dans le deuxième cycle du secondaire (niveau A), l'histoire de la région frontalière germano-danoise est citée en tant qu'exemple susceptible d'être utilisé dans le cadre d'une approche axée sur les processus de réconciliation.

d'autres communautés qui font partie de la société plurielle danoise, notamment les Groenlandais et la communauté juive.

### Écoles de langue minoritaire allemande (article 13)

129. La *Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig* (l'association pour la langue et les écoles de la minorité germanophone) gère, en tant qu'institutions privées, 19 écoles maternelles, 13 autres écoles, une *Efterskole*,<sup>102</sup> et un lycée, accueillant environ 1 600 élèves. En matière de financement, les établissements privés de la minorité allemande sont placés sur un pied d'égalité avec les établissements scolaires publics danois, à l'exception du lycée *Deutsches Gymnasium für Nordschleswig*. Depuis 2024, le Danemark alloue à ce dernier des fonds supplémentaires de manière qu'il bénéficie du même soutien que les lycées publics danois.

130. Dans les établissements scolaires de la minorité allemande, la langue d'instruction est l'allemand et le danois est enseigné en tant que deuxième langue. Les enseignants sont en nombre suffisant, car ils peuvent être recrutés à la fois au Danemark (environ 35 %) et en Allemagne (environ 65 %). Les établissements disposent de leur propre service d'accompagnement psychologique. La situation pendant la pandémie de covid-19 n'a pas été particulièrement problématique, dans la mesure où le niveau élevé de numérisation au Danemark a permis aux enseignants et aux familles de bien s'adapter à l'enseignement à distance.

131. Les représentants de la minorité allemande se sont dits satisfaits du système scolaire privé et - sous réserve des discussions en cours concernant l'égalité financière - de l'aide financière accordée par les autorités danoises et allemandes. Ils sont également satisfaits du matériel pédagogique fourni, importé pour l'essentiel d'Allemagne. La *Schul- und Sprachverein* élabore également ses propres supports pédagogiques, qui abordent entre autres l'histoire de la région frontalière et de la minorité allemande dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord.

132. Tout en saluant l'immigration accrue de familles allemandes dans la région (voir article 6), les représentants de la minorité allemande ont précisé que cette tendance engendre certains défis pour le système scolaire. Pour la première fois, les établissements d'enseignement font face à une demande supérieure à celle qu'ils peuvent satisfaire, les obligeant à recourir à la mise en place de bâtiments provisoires tels que des pavillons scolaires et des conteneurs. Malgré la compensation financière qu'elles reçoivent en contrepartie des dépenses supplémentaires ainsi engendrées au même titre que les établissements publics, les écoles jugent cette situation difficile. De plus, l'aide forfaitaire octroyée aux écoles allemandes les privilégiait par rapport aux autres structures privées, qui disposent d'un modèle de financement dynamique basé sur le nombre annuel d'élèves. Or la situation s'est inversée pour la première fois en 2022, en raison de l'augmentation des effectifs. Les autorités ont engagé un dialogue avec la minorité allemande afin de trouver une solution durable permettant de combler le déficit de financement.

133. Le Comité consultatif salue le fait que le système scolaire privé continue de répondre aux besoins de la minorité allemande dans le Jutland du Sud/Schleswig du Nord et qu'il bénéficie d'un niveau de financement égal à celui des écoles publiques danoises. Face à la demande accrue due à l'immigration depuis l'Allemagne, il estime qu'il appartient aux autorités d'aider la minorité allemande à trouver des solutions durables.

### Recommandation

**134. Le Comité consultatif appelle les autorités à ajuster, en étroite coopération avec les représentants de la minorité allemande, le soutien financier accordé aux écoles de langue allemande afin de répondre à leurs besoins croissants.**

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

135. Le Comité de liaison pour la minorité allemande, dont le secrétariat est établi au sein du ministère de la Culture, est le principal instrument de participation des membres de cette minorité à l'échelon national<sup>103</sup>. À la satisfaction de la minorité allemande, il a été convenu en 2023 de le réformer pour en faire une commission parlementaire à part entière du *Folketinget*, dotée de son propre budget et présidée par un membre du parlement. Les réunions régulières avec le ministère de la Culture, qui assurait la présidence du Comité de liaison, doivent être maintenues. Les représentants de la minorité allemande ont exprimé l'espoir de voir la fréquence des réunions passer d'une à deux réunions par an. Bien qu'ils se soient déclarés globalement satisfaits des possibilités qui leur sont offertes de participer

<sup>102</sup> [L'Efterskole \(ou Nachschule en allemand\)](#) de Tingleff est un pensionnat qui accueille des élèves de 9<sup>e</sup> et/ou de 10<sup>e</sup> année en fin de cycle secondaire.

<sup>103</sup> Voir les informations concernant le Comité de liaison sur le [site web du ministère de la Culture](#).

à la prise de décision publique au niveau national, les représentants ont indiqué que les contacts sont généralement établis de leur propre initiative et que les processus décisionnels sur les questions les concernant, par exemple dans le domaine de l'éducation (voir article 13), sont très longs.

136. Le Comité consultatif accueille favorablement l'accord sur la nouvelle structure du Comité de liaison pour la minorité allemande et partage l'espoir de la minorité allemande que celle-ci réponde à sa recommandation concernant la nécessité d'adopter une approche plus proactive et d'instaurer des contacts plus fréquents avec les autorités nationales<sup>104</sup>.

137. À l'échelon local, la minorité allemande est représentée dans les conseils locaux par son parti, le *Schleswigsche Partei/Slesvigsk Parti*, lequel détient deux sièges à Aabenraa/Apenrade, un siège à Haderslev/Hadersleben, trois sièges à Sønderborg/Sonderburg et quatre sièges, dont celui de maire, à Tønder/Tondern. Les quatre municipalités organisent au moins une réunion officielle par an entre l'association de la minorité allemande, le maire et le chef de l'administration municipale. Les représentants de la minorité allemande se sont dits satisfaits de leur possibilité d'influer sur le processus décisionnel au niveau local.

### Recommandation

138. Le Comité consultatif encourage les autorités à adopter une approche plus proactive à l'égard de la nouvelle structure du Comité de liaison pour la minorité allemande et à entretenir des contacts plus fréquents avec ce dernier afin d'assurer la participation effective des personnes appartenant à la minorité allemande à la prise de décision.

### Coopération bilatérale et transfrontalière (articles 17 et 18)

139. Les autorités danoises continuent de favoriser la coopération transfrontalière avec l'Allemagne au travers d'un large éventail d'initiatives. En août 2022, les ministres des Affaires étrangères du Danemark et de l'Allemagne ont lancé un plan d'action pour renforcer la coopération entre les deux pays. Ce plan couvre notamment les questions de développement régional et celles relatives aux minorités dans la région frontalière germano-danoise. Les ministres susmentionnés sont tous deux chargés de superviser la mise en œuvre du plan et de chercher, entre autres, les moyens de renforcer les liens culturels de part et d'autre de la frontière par l'éducation<sup>105</sup>.

140. Au niveau régional, la région du Danemark du Sud est membre du *Dialog Forum Norden* et du *Minority Competence Network of Schleswig-Holstein/South Denmark*, des réseaux de minorités nationales et régionales établis dans la zone frontalière avec l'Allemagne. La région du Danemark du Sud, ainsi que l'organisme de coopération transfrontalière *Region Sønderjylland-Schleswig*, sont à nouveau associés à la phase 2021-2027 du programme Interreg financé par l'UE, visant à promouvoir la coopération axée sur les cultures et langues minoritaires. Dans le cadre du programme Interreg, l'organisme ci-dessus gère un fonds citoyen destiné à renforcer les compétences interculturelles dans le cadre de projets transfrontaliers portant sur une vaste gamme de sujets, comme l'environnement, la santé et les questions sociales.

141. Au niveau local, les communes d'Aabenraa/Apenrade et de Sønderborg/Sonderburg ont mis en place, avec la ville de Flensburg (Allemagne), l'initiative transfrontalière de coopération triangulaire *Grænsetrekanten*, en vue de développer les infrastructures et le tourisme, et d'harmoniser les processus administratifs.

142. Les représentants de la minorité allemande ont insisté sur le caractère essentiel pour eux des contacts transfrontaliers et ont salué l'engagement des autorités danoises à faciliter les relations transfrontalières et la coopération bilatérale avec l'Allemagne.

143. Cependant, les représentants de la minorité allemande ont vivement critiqué les contrôles effectués à la frontière avec l'Allemagne, mis en place à titre provisoire en 2016 en tant qu'exception au régime de Schengen et constamment reconduits pour une durée de six mois. Les contrôles aux frontières ont été allégés à partir de mai 2023, permettant ainsi une circulation plus fluide, mais le

<sup>104</sup> [cinquième Avis du Comité consultatif sur le Danemark](#), paragraphes 132 et 134.

<sup>105</sup> Sauf mention contraire, les informations présentées dans cette partie reposent sur le Sixième rapport périodique du Danemark sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, pp. 24-25.

Danemark n'a pas rétabli la libre circulation telle qu'elle est prévue par les accords de Schengen<sup>106</sup>. Dans une résolution commune adoptée en septembre 2022, les membres du *Dialog Forum Norden* ont déclaré que la coopération transfrontalière de personnes appartenant à des minorités nationales de part et d'autre de la frontière pâtissait de la situation et ont plaidé en faveur d'un retour au régime conforme à Schengen d'avant 2016<sup>107</sup>.

144. Les représentants de la minorité allemande ont déclaré que les bouchons interminables et les attentes à la frontière germano-danoise font partie de leur quotidien depuis de nombreuses années. Cette situation est extrêmement pesante pour toutes les personnes qui rendent visite à leur famille et à leurs amis, consultent des médecins, participent à des manifestations culturelles ou se rendent à leur travail - notamment pour les enseignants des établissements scolaires allemands du Jutland du Sud/Schleswig du Nord. Par ailleurs, les représentants ont indiqué au Comité consultatif qu'ils n'avaient pas le sentiment de bénéficier d'une écoute attentive lors des discussions sur ce sujet. À titre d'exemple, ils n'ont pas été invités à participer à la réunion organisée, en juin 2023, par le ministère de la Justice avec les navetteurs, le secteur des transports et d'autres parties prenantes pour discuter des contrôles aux frontières<sup>108</sup>. Les autorités ont par la suite remédié à cette lacune et le ministère de la Justice a pris contact avec les représentants de la minorité allemande pour recueillir leurs suggestions et répondre à leurs questions. Dans une enquête concernant la fermeture des frontières pendant la pandémie de covid-19, seuls 25 % des habitants de la région frontalière interrogés ont estimé que le Gouvernement danois avait écouté et compris leurs préoccupations particulières<sup>109</sup>. Les personnes ayant répondu ont également fait part d'un sentiment d'exclusion et d'un manque de compréhension à l'égard de leur sens aigu d'une identité régionale transfrontalière<sup>110</sup>.

145. Les représentants de la minorité allemande ont fait connaître leur mécontentement quant au géoblocage qui les empêche de regarder les chaînes de télévision allemandes en continu. Si la réception des chaînes allemandes demeure possible via des antennes paraboliques, la plupart des ménages sont passés à la télévision numérique, laquelle n'offre pas accès à ces chaînes. Le Comité consultatif regrette cette situation dans la mesure où les usagers doivent se contenter de la télévision linéaire traditionnelle, sans pouvoir bénéficier de l'offre étendue de services à la demande proposée par les chaînes allemandes (Mediatheken), qui ne sont accessibles qu'en ligne. Les autorités danoises ont fait savoir au Comité consultatif que cette question tombe sous le coup de la réglementation allemande. Le Comité consultatif note que la réforme des règles de géoblocage est en cours d'examen au niveau de l'UE dans le cadre du Plan d'action pour les médias et l'audiovisuel<sup>111</sup>. Dans ce contexte, et compte tenu des préoccupations exprimées par les personnes appartenant à la minorité allemande, le Comité consultatif est d'avis que les autorités danoises devraient s'efforcer de traiter cette question avec leurs homologues allemands et européens.

146. Le Comité consultatif salue les efforts en matière de coopération bilatérale et transfrontalière déployés au Danemark aux niveaux national, régional et local. Cependant, étant donné que l'ouverture des frontières s'est révélée essentielle pour renforcer les relations et les contacts transfrontaliers, le Comité consultatif regrette qu'il y ait encore des contrôles à la frontière du Danemark avec l'Allemagne. Il regrette tout particulièrement que les représentants de la minorité allemande ne soient pas consultés dans ce contexte.

### Recommandation

**147. Le Comité consultatif appelle les autorités à lever les derniers obstacles de nature à entraver les contacts transfrontaliers avec l'Allemagne et à renforcer les mécanismes de consultation systématique et anticipée des représentants de la minorité allemande.**

<sup>106</sup> Voir la page du site web de la Commission européenne sur le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières. La Cour européenne de justice a déclaré que ces contrôles étaient contraires au Code frontières Schengen. Pour plus de détails, voir [l'arrêt](#) de la Cour (Grande Chambre) du 26 avril 2022.

<sup>107</sup> Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (UFCE) (22 septembre 2022), [DialogForumNorden raises its voice against Danish border controls](#).

<sup>108</sup> Der Nordschleswiger (8 juin 2023), [Grenzkontrollen: Weitere Spuren und bessere Beschilderung](#) (Contrôles aux frontières : plus de voies de circulation et une meilleure signalisation).

<sup>109</sup> Ruairidh Tarvet et Martin Klatt (2021), [The impact of the Corona crisis on borderland living in the Danish-German border region with a special focus on the two national minorities](#), p. 9.

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

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

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

Le présent Avis comprend l'évaluation à laquelle a procédé le Comité consultatif à l'issue de sa sixième visite pays au Danemark.

[www.coe.int/fr/web/minorities/home](http://www.coe.int/fr/web/minorities/home)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, 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