

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA
CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION
DES MINORITÉS NATIONALES**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 19 mars 2015

ACFC/OP/IV(2015)003

**Quatrième Avis sur l'Allemagne
adopté le 19 mars 2015**

RÉSUMÉ

Le cadre institutionnel de la protection des droits des minorités en Allemagne a été renforcé ces dernières années. Les autorités au niveau fédéral et au niveau des *Länder* continuent d'apporter un soutien substantiel à la préservation et au développement des langues et des cultures des minorités. Des mesures ont été prises pour accroître le soutien accordé aux écoles de la minorité danoise ainsi qu'à l'enseignement des langues sorabe et frisonne et dans ces langues dans les zones d'implantation traditionnelle de ces minorités nationales. L'Agence fédérale contre la discrimination a déployé des efforts considérables pour faire connaître la législation anti-discrimination en vigueur.

Si l'adoption d'un Ensemble de mesures visant à promouvoir l'intégration et la participation des Sintis et des Roms en Allemagne est à saluer, il convient de mettre davantage l'accent sur la réalisation de l'égalité pleine et effective dans la pratique et sur l'évaluation de la mise en œuvre de ces mesures. La situation concernant les manifestations publiques de racisme et de xénophobie a évolué de manière préoccupante. Malgré les contre-manifestations et les condamnations des autorités, les manifestations d'antisémitisme, d'antitsiganisme et les sentiments islamophobes et anti-immigrants seraient en augmentation, de même que les agressions contre des demandeurs d'asile.

En dehors des aires d'implantation traditionnelle des minorités nationales, la sensibilisation du public aux cultures et aux langues minoritaires reste faible. L'accès à des médias dans les langues minoritaires et l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives locales restent problématiques et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que l'offre d'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues, spécialement le sorabe et le frison, soit suffisante et pérenne.

Recommandations d'action immédiate :

- **revoir et renforcer la loi générale sur l'égalité de traitement en faisant en sorte qu'elle prévoie une protection effective contre la discrimination ; continuer de soutenir les efforts visant à faire connaître les dispositions de cette loi et les voies de recours qui existent en cas de discrimination, y compris lorsque ces actes sont commis par des acteurs publics ; envisager d'étendre les compétences de l'Agence fédérale contre la discrimination et veiller à ce qu'elle dispose de ressources suffisantes pour lui permettre de mener à bien sa mission ;**
- **promouvoir activement l'égalité effective des Sintis et des Roms dans la vie socio-économique par des mesures ciblées fondées sur des données factuelles, conçues, mises en œuvre et évaluées en étroite concertation avec des représentants des Sintis et des Roms et assorties de critères de référence ; prendre des mesures fermes pour mettre fin à la discrimination contre les enfants sintis et roms dans le système scolaire, notamment en mettant un terme au placement injustifié d'enfants sintis et roms dans des écoles spéciales, et créer un système d'enseignement inclusif ;**
- **poursuivre les efforts pour lutter contre le racisme et l'intolérance et prévenir l'extrémisme de droite ; adopter une approche proactive prenant en compte la diversité de la société allemande ; réexaminer les dispositions juridiques interdisant l'incitation à la haine, en particulier dans le contexte des campagnes électorales, ainsi que la politique et les procédures en place concernant les enquêtes et les poursuites en cas de diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale, afin d'accroître leur efficacité.**

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
Procédure de suivi.....	4
Vue d'ensemble de la situation actuelle	4
Evaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations d'action immédiate du troisième cycle.....	5
Evaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations du troisième cycle.....	5
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	7
Article 3 de la Convention-cadre.....	7
Article 4 de la Convention-cadre.....	9
Article 5 de la Convention-cadre.....	15
Article 6 de la Convention-cadre.....	19
Article 9 de la Convention-cadre.....	25
Article 10 de la Convention-cadre.....	28
Article 11 de la Convention-cadre.....	29
Article 12 de la Convention-cadre.....	31
Article 13 de la Convention-cadre.....	34
Article 14 de la Convention-cadre.....	35
Article 15 de la Convention-cadre.....	39
Article 18 de la Convention-cadre.....	42
III. CONCLUSIONS.....	43

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Allemagne a été adopté conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le [quatrième rapport étatique](#) (en anglais et allemand uniquement), soumis par les autorités le 11 mars 2014, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et des organisations non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Berlin, Hanovre et Flensburg du 26 au 30 janvier 2015.

2. Le Comité consultatif se félicite de l'aide considérable apportée par les autorités avant, pendant et après la visite et de leur approche constructive de la procédure de suivi du quatrième cycle. Il regrette toutefois que la Convention-cadre reste peu connue en Allemagne en dehors des personnes et des groupes qui peuvent être directement concernés par la protection qu'elle offre. Il espère que les autorités traduiront, publieront et diffuseront le présent Avis et la Résolution correspondante du Comité des Ministres. Il approuve la tenue d'une conférence annuelle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, organisée à l'invitation du ministère fédéral de l'Intérieur et rassemblant des représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements des *Länder* et des minorités nationales ; cette conférence offre une excellente occasion de favoriser le débat sur les résultats du suivi et d'identifier des moyens de renforcer la mise en œuvre de ces instruments.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

3. Les représentants des minorités nationales en Allemagne estiment que le niveau général de protection de leurs droits est relativement élevé. Le cadre institutionnel de protection des droits des minorités a par ailleurs été renforcé ces dernières années par l'adoption de nouvelles dispositions constitutionnelles concernant les Danois, les Frisons, les Sintis et les Roms dans le Schleswig-Holstein et les Sorabes dans le Brandebourg, ainsi que par la révision de la loi sur les Sorabes/Wendes de ce *Land*. Toutefois, les actions visant à promouvoir le respect des droits des minorités sont parfois compliquées par le partage des responsabilités concernant les questions relatives aux minorités en Allemagne. Il subsiste des problèmes concernant l'accès à des médias dans les langues minoritaires et des difficultés pour mettre en œuvre le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'employer leur langue dans les relations avec les autorités locales. Des efforts supplémentaires sont aussi requis pour garantir que l'offre d'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues, spécialement le sorabe et le frison, soit suffisante et pérenne. Des mesures positives ont été prises ces dernières années pour renforcer la participation des Sintis et des Roms aux décisions sur des sujets les concernant, notamment par la mise en place de mécanismes de consultation au niveau fédéral et au niveau des *Länder*, et la conclusion d'accords permettant d'asseoir plus solidement le soutien apporté à cette minorité.

4. La situation concernant les manifestations publiques de racisme et de xénophobie a évolué de manière préoccupante. Malgré d'importantes contre-manifestations ainsi que des déclarations des autorités en faveur de la diversité et du respect mutuel, des efforts soutenus sont encore nécessaires pour favoriser un climat de tolérance et de dialogue interculturel. Des efforts supplémentaires sont aussi nécessaires pour renforcer la confiance des personnes appartenant à

des minorités à l'égard de la police, qui a été ébranlée par le maintien de pratiques de profilage ethnique et par la révélation de sérieuses lacunes dans les enquêtes portant sur une série d'affaires impliquant l'extrême droite et des éléments racistes.

Evaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations d'action immédiate du troisième cycle

5. L'Agence fédérale contre la discrimination a déployé des efforts considérables afin de faire mieux connaître la législation anti-discrimination en vigueur en Allemagne et les voies de recours existantes, et afin d'accroître l'accessibilité de celles-ci au public, notamment en soutenant l'établissement d'un réseau de bureaux contre la discrimination en dehors de la capitale. Les autorités n'ont toutefois pas pris en compte les insuffisances de la législation anti-discrimination, et les dispositions en vigueur restent méconnues et peu utilisées.

6. Les efforts se poursuivent pour promouvoir la tolérance, combattre le racisme et prévenir l'extrémisme de droite dans la société allemande, notamment par des programmes scolaires. Les manifestations d'antisémitisme et les sentiments islamophobes et anti-immigrants seraient toutefois en augmentation, de même que les agressions contre des demandeurs d'asile. Des débats sur les « migrations imputables à la pauvreté » ont aussi eu des effets préjudiciables et des slogans racistes visant les Sintis et les Roms ont été utilisés lors des campagnes électorales sans que la violation de l'interdiction d'incitation à la haine soit reconnue. Des propositions encourageantes visant à modifier le Code pénal afin de reconnaître expressément les motivations racistes ou xénophobes comme des circonstances aggravantes sont en cours d'examen par le parlement fédéral.

7. La création de nouveaux mécanismes de consultation pour les Sintis et les Roms au niveau fédéral et dans certains *Länder* est une mesure positive en faveur de l'amélioration de la participation de ces minorités à la vie publique, tout comme la conclusion d'accords entre certains *Länder* et les associations régionales correspondantes de Sintis et de Roms qui permettent de renforcer le soutien apporté à cette minorité, sur une base plus sûre. L'adoption d'un Ensemble intégré de mesures visant à promouvoir l'intégration et la participation des Sintis et des Roms en Allemagne est à saluer, même s'il convient de mettre davantage l'accent sur la réalisation de l'égalité pleine et effective dans la pratique et que cet ensemble devrait inclure des outils permettant de l'évaluer. Si la situation semble s'améliorer peu à peu, les enfants sintis et roms seraient encore surreprésentés dans les écoles spéciales et leurs résultats scolaires seraient plus faibles.

Evaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations du troisième cycle

8. Il y a encore un manque global de données qualitatives et quantitatives sur l'égalité, du fait d'une certaine réticence tant des autorités que des minorités à collecter des données sensibles à caractère ethnique. Des recherches et études existantes pourraient aider les autorités à répondre plus efficacement aux besoins exprimés par les minorités nationales. Il conviendrait de réfléchir à des moyens de collecter des données sur l'accès aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales, tout en respectant pleinement les normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel, car cela contribuerait à une meilleure connaissance des droits des minorités.

9. Les autorités à divers niveaux ont continué de soutenir de manière substantielle la préservation et le développement des langues et des cultures des minorités nationales, fondant le

soutien apporté sur les besoins exprimés par ces dernières dans leurs demandes de financement institutionnel ou destiné à des projets spécifiques. Dans ce contexte, il faudrait veiller en particulier à ce que ces besoins soient évalués de manière transparente et à ce que les besoins des minorités nationales sur le long terme soient dûment pris en compte. Même si des garanties juridiques sont en place, des déplacements éventuels de villages dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes pour permettre l'extraction du lignite continuent de susciter des préoccupations quant à la préservation de la langue, de la culture et de l'histoire sorabes.

10. En dehors des aires d'implantation traditionnelle des minorités nationales, la sensibilisation du public aux cultures et aux langues minoritaires reste faible. Des progrès ont été observés concernant l'accès à des médias en danois et en frison dans le Schleswig-Holstein, mais il convient d'augmenter le nombre de programmes de télévision en danois produits localement, et il reste nécessaire d'augmenter le nombre d'émissions de radio publique en frison. Une meilleure représentation des minorités dans les conseils de régulation des médias peut permettre de prendre en considération ces préoccupations de manière plus efficace. Les cadres juridiques en place dans les *Länder* concernés prévoient l'usage du sorabe et du frison dans les relations avec les autorités locales, mais la mise en œuvre de cette possibilité dans la pratique est entravée par le faible nombre de locuteurs de ces langues minoritaires parmi le personnel des administrations. Actuellement, certaines mesures louables sont néanmoins prises pour répondre à ces problématiques. D'autres possibilités de promouvoir l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives locales et régionales par l'administration en ligne et la gouvernance électronique pourraient aussi être étudiées. Des difficultés persistent quant à l'utilisation de noms sorabes, et les autorités sont encouragées à consolider les mesures déjà prises pour promouvoir l'utilisation de panneaux topographiques bilingues.

11. Certaines mesures encourageantes ont été prises pour renforcer le soutien public apporté aux écoles minoritaires danoises ainsi qu'en faveur de l'enseignement des langues sorabe et frisonne et dans ces langues dans les zones d'implantation traditionnelle des personnes appartenant à ces minorités. Toutefois, il est important de consolider l'enseignement du sorabe et du frison et de veiller à son application de manière durable. Il convient de poursuivre et d'intensifier les efforts destinés à promouvoir la disponibilité d'enseignants qualifiés pour enseigner les langues sorabe et frisonne et dans ces langues.

12. Les dispositions institutionnelles au niveau fédéral pour promouvoir la participation des minorités à la vie publique ont été renforcées par la création d'une commission de consultation sur les questions concernant les Sintis et les Roms allemands, similaire à celles déjà en place pour les trois autres minorités nationales reconnues en Allemagne et associant les deux organisations faïtières nationales des Sintis et des Roms en Allemagne. Plusieurs *Länder* ont aussi renforcé les cadres juridiques et les mécanismes existants pour promouvoir la participation des Sintis et des Roms aux décisions sur des questions qui les concernent. Des mesures encourageantes ont été prises dans le Brandebourg afin de renforcer la participation des Sorabes aux processus de décision dans ce *Land*.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application de la Convention-cadre

Situation actuelle

13. Le Comité consultatif prend note du fait que la position des autorités allemandes quant au champ d'application de la Convention-cadre¹ ou à la question de la collecte des données (sur ce dernier point, voir ci-après, article 4) n'a pas évolué depuis le cycle de suivi précédent.

14. Comme indiqué dans le précédent Avis du Comité consultatif, les personnes ayant des liens avec la culture ou la langue polonaise vivant actuellement en Allemagne sont issues de divers mouvements migratoires au cours des deux derniers siècles, et en particulier au cours du XIX^e siècle². Par ailleurs, le Comité consultatif observe que les personnes d'origine polonaise ont bénéficié d'un statut de minorité nationale dans le passé.

15. Le Comité consultatif note que, de l'avis des autorités fédérales, la formulation du Traité de coopération et de bon voisinage conclu en 1991 entre la Pologne et l'Allemagne démontre que les deux Etats estiment que si la minorité nationale allemande est reconnue en Pologne, le statut de minorité nationale n'est pas accordé aux Polonais en Allemagne³. Les autorités fédérales considèrent par ailleurs que les citoyens d'origine polonaise en Allemagne ne remplissent pas les critères pour être reconnus comme minorité nationale en Allemagne, étant donné qu'ils ne résident pas traditionnellement en Allemagne et ne vivent pas dans des zones d'implantation traditionnelle. Les autorités rappellent que les personnes d'origine polonaise ayant la nationalité allemande qui vivent en Allemagne ont les mêmes droits que les personnes appartenant à la minorité allemande en Pologne concernant la liberté d'expression, la préservation et le développement de leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse. Toutefois, elles ne peuvent pas invoquer les droits supplémentaires dont bénéficient les minorités nationales⁴. Les autorités allouent néanmoins environ 300 000 € chaque année au soutien à la langue et à la culture polonaises.

¹ Selon la déclaration faite par l'Allemagne dans l'instrument de ratification, déposé le 10 septembre 1997 : « La Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de minorités nationales. Par conséquent, il appartient à chaque Partie contractante de déterminer les groupes auxquels elle s'appliquera après la ratification. En République fédérale d'Allemagne, sont considérés comme minorités nationales les Danois de nationalité allemande et les membres du peuple sorabe de nationalité allemande. La Convention-cadre sera également appliquée aux groupes ethniques résidant traditionnellement en Allemagne, à savoir les Frisons de nationalité allemande et les Sintis et Roms de nationalité allemande. »

² Un certain nombre de Polonais ont également émigré dans la région de la Ruhr au début du XX^e siècle à des fins d'emploi. Des communautés polonaises importantes se sont formées dans des grandes villes comme Hambourg ou Berlin. De plus, à la suite des changements de frontière intervenus après la seconde guerre mondiale, de nombreux groupes de populations ont été déplacés ou ont migré à la suite de la fin de la guerre froide. Les représentants rencontrés par le Comité consultatif estiment que le nombre de personnes d'origine polonaise vivant en Allemagne et ayant la nationalité allemande se situe autour de 1,5 à 2 millions de personnes. Dans le recensement de 2011, 2 006 410 personnes se sont déclarées issues de l'immigration de la Pologne actuelle, dont 382 391 ayant la nationalité polonaise.

³ Le traité mentionne, d'une part, les « membres de la minorité allemande résidant en République de Pologne » et, d'autre part, les « personnes d'origine polonaise ayant la nationalité allemande vivant dans la République fédérale d'Allemagne ».

⁴ Voir le rapport étatique, point D.I.

16. Le Comité consultatif relève aussi que certains représentants de la communauté polonaise contestent l'interprétation des autorités du traité susmentionné et estiment qu'il n'existe pas d'obstacle juridique à la reconnaissance, comme cela était le cas par le passé, de l'existence d'une minorité polonaise en Allemagne. Il note par ailleurs que la situation des personnes d'origine polonaise en Allemagne a fait l'objet de plusieurs discussions au parlement fédéral ces dernières années⁵ et croit savoir que la question de la reconnaissance en tant que minorité nationale pourra, entre autres, être examinée lors d'une future table ronde sur la mise en œuvre du traité susmentionné⁶. Parallèlement, une association polonaise a engagé une procédure judiciaire pour la reconnaissance des Polonais en tant que minorité nationale, qui est actuellement pendante devant les tribunaux allemands⁷.

17. Quant aux personnes appartenant au groupe des Frisons de l'Est, le Comité consultatif constate que la situation n'a pas changé depuis son précédent Avis. Elles ne sont pas exclues en principe du champ d'application de la Convention-cadre, qui s'applique au groupe ethnique des Frisons, sans plus de spécification. Toutefois, elles ne sont pas considérées comme possédant une langue propre⁸ et ne reçoivent aucun soutien particulier pour la préservation de leur culture et de leur histoire⁹. Le Comité consultatif attire de nouveau l'attention sur le sentiment partagé par les Frisons de l'Est d'appartenir à un groupe qui diffère de la population majoritaire de par sa culture et son histoire, lesquelles devraient être préservées par des dispositions spécifiques (voir aussi ci-après, article 5).

18. Par ailleurs, le Comité consultatif note qu'un grand nombre de personnes vivant en Allemagne ont des origines ethniques différentes, un fait que l'Allemagne a reconnu et s'est efforcée de prendre en considération par des initiatives comme des programmes d'intégration¹⁰ et la publication d'un rapport annuel sur les migrations¹¹. Compte tenu de la diversité culturelle croissante de la société allemande, le Comité consultatif observe qu'il pourrait être utile à l'avenir d'étendre la protection de la Convention-cadre à certains groupes, notamment les Roms n'ayant pas la nationalité allemande, qui ne bénéficient actuellement pas de cette protection. En particulier, les critères établis, tels que le critère de nationalité, ne devraient pas avoir pour effet d'exclure arbitrairement certains groupes ou personnes du bénéfice des dispositions de la Convention-cadre. Dans ce contexte, le Comité consultatif est d'avis que les autorités allemandes devraient réfléchir à la possibilité d'étendre la protection de certains articles spécifiques de la Convention-cadre aux groupes qui manifestent leur intérêt pour une telle protection, afin de faciliter l'accès aux droits que cet instrument garantit. Le Comité consultatif souligne à cet égard que la Convention-cadre a été conçue comme un instrument flexible

⁵ Voir notamment les documents parlementaires (*Drucksachen*) n° 17/6145 du 9 juin 2011, 17/10189 du 27 juin 2012 et 17/14665 du 30 août 2013 du parlement allemand.

⁶ La prochaine table ronde est prévue début 2015 ; toutefois, le Comité consultatif croit comprendre que la question de la reconnaissance des Polonais en tant que minorité nationale en Allemagne a peu de chances d'être examinée avant une table ronde ultérieure.

⁷ Affaire n° VG 33 K 409.14, ouverte en 2014.

⁸ Les Frisons de l'Est parlent essentiellement le bas-allemand, langue parlée dans de vastes parties d'Allemagne du Nord et couvertes par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en Allemagne.

⁹ Il n'existe pas de dispositions spécifiques dans la Constitution du *Land* de Basse-Saxe reconnaissant la présence de minorités nationales sur son territoire. Toutefois, les Frisons du Saterland, présents dans la région du Saterland de Basse-Saxe, bénéficient d'un soutien spécifique pour la préservation de leur langue et culture (voir articles 5 et 14 ci-après).

¹⁰ Voir, entre autres, les rapports de l'ECRI sur l'Allemagne (quatrième et cinquième cycles de monitoring), CRI(2009)19 et CRI(2014)2.

¹¹ Publié annuellement par l'Office fédéral des migrations et des réfugiés, voir par exemple, *Migrationsbericht* 2013, publié le 21 janvier 2015 ; Migration Report 2013 Central Conclusions aussi disponibles en anglais.

applicable dans des contextes sociaux, culturels et économiques très divers et dans des situations changeantes. L'application de certaines de ses dispositions à des groupes spécifiques n'exige donc pas la reconnaissance officielle de ceux-ci en tant que « minorité nationale », ni n'implique un statut juridique spécifique pour ces groupes de personnes.

Recommandation

19. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre une approche active, ouverte et fondée sur le dialogue dans leurs relations avec les personnes et groupes ayant manifesté leur intérêt pour la protection de la Convention-cadre, comme les personnes d'origine, de langue ou de culture polonaise, ainsi que celles s'identifiant au groupe des Frisons de l'Est. Il invite en outre les autorités à examiner les effets dans la pratique de l'application du critère de nationalité concernant l'accès aux droits des minorités.

Libre identification des Sintis et des Roms

Situation actuelle

20. Les opinions sont partagées parmi les Sintis et les Roms quant à savoir si la reconnaissance par l'Allemagne, lors de la ratification de la Convention-cadre, d'une seule minorité constituée des Sintis et des Roms allemands correspond réellement à la manière dont les personnes appartenant à cette minorité s'identifient elles-mêmes. Le Comité consultatif regrette que, du fait de ces questions fondamentales et non résolues sur la libre identification, les progrès concernant le respect des droits des minorités des personnes concernées aient été ralentis. Il espère que la création en 2015 d'une Commission fédérale de consultation sur les questions concernant les Sintis et les Roms allemands, associant les deux organisations faïtières nationales des Sintis et des Roms, permettra un dialogue constructif sur la mise en œuvre en Allemagne des droits des Sintis et des Roms en vertu de la Convention-cadre (voir ci-après, article 15).

Recommandation

21. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre un dialogue constructif avec les Sintis et les Roms sur la protection de leurs droits en vertu de la Convention-cadre, tout en respectant pleinement le droit de libre identification.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la discrimination

Situation actuelle

22. La loi générale sur l'égalité de traitement, adoptée en 2006, est désormais en vigueur depuis plus de huit ans. Le Comité consultatif demeure préoccupé par le fait que la loi prévoit plusieurs exceptions, affaiblissant ses effets dans la pratique. De plus, elle s'applique uniquement aux relations de droit privé ; par conséquent, les actes des pouvoirs publics, y compris par exemple de la police et des autorités éducatives, ne sont pas couverts par ses dispositions (voir ci-après, les articles 6 et 12). En cas de discrimination commise par des pouvoirs publics, la seule possibilité pour les plaignants est de saisir le tribunal administratif, invoquant le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi consacré par l'article 3, paragraphe 3 de la Constitution. Toutefois, alors que la loi générale sur l'égalité de traitement prévoit des recours, il n'y a aucun moyen d'obtenir des dommages-intérêts dans ce type de procédure. Des personnes appartenant à des minorités nationales continuent de se dire préoccupées par cette situation. Plus généralement, des acteurs de la société civile ont aussi rappelé à plusieurs reprises la nécessité de renforcer la loi générale sur l'égalité de traitement en

tant que telle, ainsi que la position institutionnelle, l'indépendance et les ressources de l'Agence fédérale contre la discrimination¹².

23. Le Comité consultatif se félicite des efforts considérables déployés ces dernières années, notamment par cette Agence, pour rendre la législation contre la discrimination et les voies de recours plus accessibles pour le public. Un réseau de dix bureaux contre la discrimination a été établi dans des villes en dehors de Berlin, avec le soutien de l'Agence, dans le cadre d'un projet pilote. Dix des *Länder* ont aussi rejoint la Coalition contre la discrimination lancée par l'Agence en 2011, avec pour but d'associer les *Länder* et les autorités locales plus directement à la lutte contre la discrimination¹³. L'Agence a aussi poursuivi son travail de recherche, entre autres en menant une étude de grande ampleur sur les attitudes à l'égard des Sintis et des Roms dans le cadre de son année thématique sur la discrimination ethnique en 2014 (voir ci-après, article 6).

24. Le Comité consultatif constate avec regret que la loi générale sur l'égalité de traitement reste méconnue du grand public, malgré les efforts de sensibilisation encourageants mentionnés ci-dessus¹⁴. Par ailleurs, peu d'avocats semblent connaître cette loi, même si une formation pour les avocats organisée par l'Institut allemand des droits de l'homme ces dernières années pourrait changer la situation. Le faible rôle attribué à l'Agence et aux organisations non gouvernementales dans les affaires concernant des particuliers crée aussi des obstacles à l'application de la loi dans la pratique¹⁵. Le Comité consultatif souligne que, fréquemment, les victimes de la discrimination sont vulnérables et manquent de ressources financières. Alors qu'elles peuvent avoir accès à une aide juridictionnelle, les affaires où elles en bénéficient ne sont généralement pas attrayantes pour les avocats, en particulier dans des domaines du droit qu'ils connaissent mal. Le Comité consultatif partage les préoccupations exprimées à plusieurs reprises par la société civile selon lesquelles cette situation générale entrave l'application de la loi générale sur l'égalité de traitement, y compris par des personnes appartenant à des minorités nationales. Il insiste sur le fait que, compte tenu de la nature même de la discrimination, qui porte atteinte de manière fondamentale à leurs caractéristiques essentielles et inaliénables, il est particulièrement important que l'accès à la justice soit le plus simple possible pour les victimes de discrimination.

25. L'Agence fédérale contre la discrimination a indiqué que, sur 19 700 enquêtes qui lui ont été soumises depuis 2006, seules six portaient sur la discrimination de personnes appartenant à des minorités nationales (toutes concernant des Sintis et des Roms). Il n'existe pas de statistiques globales sur le nombre d'affaires dans lesquelles une victime appartenant à une minorité nationale a choisi de demander conseil à d'autres structures. Toutefois, le Comité consultatif note que la section de Rhénanie-Palatinat de l'Association des Sintis et Roms allemands indique recevoir en moyenne 50 plaintes pour discrimination par an. Le Comité consultatif a aussi eu des informations selon lesquelles des Sintis et des Roms auraient été

¹² Voir par exemple Doris Liebscher et Alexander Klose, *Vorschläge zur Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)*, Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (BUG) e.V., Berlin, mars 2014 ; sur le faible niveau de ressources attribuées à l'Agence, voir le rapport de l'ECRI sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), CRI(2014)2, paragraphes 90 et 91.

¹³ Bade-Wurtemberg, Berlin, Brandebourg, Brême, Hambourg, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat, Schleswig-Holstein et Thuringe.

¹⁴ Selon les informations à disposition de l'Agence fédérale contre la discrimination, environ 20 % des personnes interrogées indiquent connaître déjà son existence.

¹⁵ L'Agence et les ONG peuvent fournir des conseils juridiques et autres aux victimes de discrimination, mais il leur est interdit d'agir en tant que représentant légal au tribunal, où leur rôle se limite essentiellement à apporter un soutien moral. La loi générale sur l'égalité de traitement ne prévoit pas la possibilité d'ouvrir des actions représentatives ou collectives en l'absence de victime individuelle.

victimes de discrimination dans l'accès à l'éducation, l'emploi et au logement (voir ci-après, les commentaires relatifs aux articles 12 et 15). Ainsi qu'indiqué dans le précédent cycle de suivi, le Comité consultatif déplore qu'en raison du manque de statistiques globales sur les affaires portées devant les juridictions en vertu de la loi générale sur l'égalité de traitement, il soit difficile d'évaluer les effets de cette loi sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou l'appartenance à une minorité ethnique.

Recommandations

26. Le Comité consultatif demande aux autorités allemandes d'examiner les effets dans la pratique de la loi générale sur l'égalité de traitement en vue de son renforcement afin de veiller à ce qu'elle assure une protection efficace contre la discrimination. Cet examen devrait porter notamment sur les domaines du droit couverts par la loi, les acteurs soumis à ses dispositions, l'incidence des exceptions sur son efficacité dans la pratique et la représentation des victimes en justice, y compris la possibilité d'ouvrir des actions représentatives ou collectives.

27. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer de soutenir les efforts visant à faire connaître au public et aux professionnels du droit les dispositions de la loi générale sur l'égalité de traitement et les moyens de recours accessibles aux victimes de la discrimination, y compris lorsque celle-ci est le fait d'acteurs publics.

28. Le Comité consultatif appelle donc de nouveau les autorités à envisager la possibilité d'élargir les compétences de l'Agence fédérale contre la discrimination, afin que cette dernière soit en mesure de lutter plus efficacement contre les discriminations. Il les invite aussi à s'assurer que l'Agence dispose de ressources suffisantes pour mener à bien sa mission.

Données sur l'égalité

Situation actuelle

29. Le Comité consultatif comprend la réticence des autorités vis-à-vis de la collecte ou de la diffusion de données personnelles sensibles, en particulier celles concernant l'origine ethnique, au vu de l'usage abusif qu'en avait fait le régime national-socialiste. Il reconnaît aussi beaucoup de personnes appartenant aux minorités nationales partagent ces réserves. Il n'existe donc pas de statistiques officielles concernant le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales en Allemagne¹⁶. Il n'existe pas non plus de données fiables sur l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

30. Le Comité consultatif observe que, si les raisons historiques expliquant l'absence de ces données sont bien connues, il est difficile, dans ces circonstances, d'analyser la situation des personnes appartenant à des minorités nationales concernant l'égalité d'accès aux droits et de concevoir des politiques ciblées pour promouvoir leur égalité pleine et effective. Il met à nouveau en garde contre le fait de penser, en l'absence de données sur l'égalité ventilées par appartenance ethnique ou statut de minorité, que l'appartenance à une minorité nationale n'a aucune incidence sur la situation économique, sociale ou culturelle d'une personne. Cette préoccupation se reflète dans des domaines tels que l'égalité d'accès à l'éducation, à l'emploi et au logement (voir les commentaires relatifs aux articles 12 et 15 ci-après). Il note par ailleurs qu'il existe des moyens d'obtenir des données statistiques fiables liées à la population

¹⁶ Lors du recensement de 2011, des données ont été collectées quant à l'historique migratoire des personnes ainsi que sur l'origine des individus issus de l'immigration, par des questions concernant la nationalité et le pays d'origine. Toutefois, les minorités nationales sont restées invisibles dans ce contexte, puisque, conformément au critère de nationalité qui s'applique en Allemagne, seules les personnes qui ont la nationalité allemande peuvent être considérées comme appartenant à une minorité nationale.

minoritaire tout en respectant pleinement les normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel – en particulier les principes de libre consentement, d’anonymat et de libre identification – et en permettant une identification multiple et situationnelle. Le Comité consultatif estime que ces possibilités devraient être examinées, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales¹⁷.

31. Le Comité consultatif note aussi l’existence de certaines données qualitatives sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales, grâce notamment à la recherche et aux études menées par des organisations non gouvernementales et à la publication régulière dans certains *Länder* de rapports sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales sur leur territoire. Ces sources peuvent fournir des informations concernant la proportion de personnes appartenant à des minorités nationales qui sont en mesure d’exercer leurs droits, ce qui peut aider les autorités à mieux répondre aux besoins exprimés par les minorités nationales.

Recommandation

32. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire bon usage des données existantes, qui peuvent les aider à concevoir des mesures visant à promouvoir l’égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Il les invite en outre à chercher d’autres moyens de collecter des données quantitatives et qualitatives fiables sur l’égalité d’accès aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales, tout en respectant pleinement les normes internationales sur la protection des données à caractère personnel.

Cadre institutionnel et juridique de protection et de promotion des droits des minorités

Situation actuelle

33. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction le renforcement récent de parties importantes du cadre juridique en place pour garantir la protection des droits des minorités en Allemagne. A la suite des modifications apportées à la Constitution du Schleswig-Holstein en décembre 2014, une reconnaissance constitutionnelle est désormais accordée dans ce *Land* non seulement à la minorité danoise et au groupe ethnique frison mais aussi à la minorité des Sintis et des Roms d’Allemagne¹⁸. Le Comité consultatif regrette toutefois que la modification de la Constitution du Brandebourg visant à renforcer ses dispositions contre le racisme et la discrimination¹⁹ ne se soit pas accompagnée d’une reconnaissance constitutionnelle similaire des Sintis et des Roms dans ce *Land*, qui continue de reconnaître expressément uniquement les droits de la minorité sorabe²⁰. Si la première préoccupation du Comité consultatif est l’accès aux

¹⁷ Pour un examen détaillé de ces questions et des pratiques existantes en Europe, voir par exemple Patrick Simon, Statistiques « ethniques » et protection des données dans les pays du Conseil de l’Europe : rapport d’étude, Strasbourg, 2007. Voir aussi les Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010,

http://unstats.un.org/unsd/censuskb20/Attachments/CES_2010_Census_Recommendation_French-GUID67f2c3e4bca2428ab00ab3d1bbd169fc.pdf

¹⁸ Voir l’article 6, paragraphe 2 de la Constitution du Schleswig-Holstein modifiée. Pour l’histoire du long processus ayant mené à cette modification, voir Tove H. Malloy, « Achieving Equality for the Sinti and Roma of Schleswig-Holstein », *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 11, 2012, p. 329 à 344.

¹⁹ Voir le nouvel article 7, paragraphe a et la modification de l’article 12, paragraphe 2 de la Constitution du Brandebourg.

²⁰ Voir l’article 25 de la Constitution du Brandebourg. Le Comité consultatif croit comprendre qu’une proposition visant à introduire une telle disposition a été rejetée par le parlement.

droits dans la pratique (voir aussi plus haut, article 3), il souligne qu'aucune distinction arbitraire ne doit être opérée dans l'octroi de la reconnaissance constitutionnelle du statut de minorité.

34. Dans le Brandebourg, certains aspects importants de la loi sur les Sorabes/Wendes ont été renforcés par des modifications qui sont entrées en vigueur en juin 2014. Ces modifications ont entre autres entraîné la désignation d'un Commissaire chargé des questions sorabes/wendes avec rang de secrétaire d'Etat, assisté par un employé à plein temps (voir ci-après, article 15) ; établi une base juridique claire pour la mise en place d'une signalisation bilingue sur les bâtiments publics et les bâtiments d'intérêt public dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes ; introduit la possibilité d'engager des actions collectives ; et élargi la définition de la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes, dont la préservation dans la localité en question ne requiert plus qu'à la fois la langue et la culture des Sorabes/Wendes se soient maintenues dans la localité, mais seulement l'une ou l'autre²¹. Le Comité consultatif relève cependant que les communes qui pourraient correspondre à la nouvelle définition élargie ne sont pas automatiquement incluses dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes ; les villes ou les villages intéressés, ou le Conseil des affaires sorabes du parlement du *Land*, doivent faire une demande auprès du ministère compétent dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur des modifications (c'est-à-dire d'ici mai 2016) pour que les localités concernées soient incluses dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes²².

35. Le Comité consultatif se réjouit des efforts récemment déployés par certains *Länder* pour fonder leur action sur les questions intéressant les Sintis et les Roms sur un cadre juridique plus clair et plus sûr. A cet égard, il relève avec intérêt la signature, en novembre 2013, d'un traité entre les autorités du *Land* de Bade-Wurtemberg et l'Association des Sintis et Roms allemands de ce *Land*, qui est entré en vigueur en janvier 2014 (voir ci-après, articles 5 et 15)²³. Il prend aussi note avec intérêt de la signature, en mars 2014, d'un accord-cadre entre le Gouvernement de la Hesse et l'Association des Sintis et Roms allemands de ce *Land* (voir ci-après, article 5)²⁴.

36. Le Comité consultatif se félicite qu'un certain nombre de structures soient en place au niveau fédéral et au niveau des *Länder* afin de garantir la protection effective des droits des minorités (voir ci-après, article 15). Toutefois, il constate avec regret que les actions visant à promouvoir le respect de ces droits sont parfois compliquées par le partage des responsabilités concernant les questions relatives aux minorités en Allemagne (voir par exemple ci-après, article 13, Ecoles de la minorité danoise). Il se réjouit de constater les efforts déployés au niveau fédéral pour associer les autorités de tous les *Länder* à la mise en application des droits prévus par la Convention-cadre et prend note avec intérêt, dans ce contexte, de la conférence annuelle sur la mise en œuvre, organisée à l'invitation du ministère fédéral de l'Intérieur et rassemblant des représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements des *Länder* et des minorités nationales. Il se félicite aussi de l'organisation à Berlin en novembre 2014, sous l'égide du président du parlement fédéral, d'une conférence à haut niveau sur les langues couvertes par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en Allemagne. Il regrette toutefois qu'aucun *Land* n'ait signé le document d'orientation présenté conjointement à cette occasion par

²¹ Voir l'article 3, paragraphe 2 de la loi sur les Sorabes/Wendes telle que modifiée le 11 février 2014, avec effet au 1^{er} juin 2014.

²² Voir l'article 13, paragraphe c de la loi sur les Sorabes/Wendes telle que modifiée le 11 février 2014, avec effet au 1^{er} juin 2014.

²³ *Vertrag des Landes Baden-Württemberg mit dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Baden-Württemberg e. V.*, 28 novembre 2013, approuvé par le parlement de Bade-Wurtemberg le 18 décembre 2013.

²⁴ *Rahmenvereinbarung zwischen der Hessischen Landesregierung und dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Hessen*, 12 mars 2014.

le Conseil des minorités nationales et le Commissaire fédéral aux minorités nationales²⁵. Il croit savoir que le Commissaire fédéral aux minorités nationales soutient les efforts des représentants des minorités nationales visant à faire examiner ce document par le parlement fédéral et souligne que, s'il incombe aux autorités des *Länder* d'adopter une législation et de mettre en œuvre les mesures nécessaires dans la pratique, les autorités fédérales ont un rôle fondamental à jouer afin de garantir que les normes qui relèvent de leur responsabilité en vertu du droit international soient respectées dans les faits sur tout le territoire allemand.

Recommandations

37. Le Comité consultatif encourage les autorités à garantir qu'aucune distinction arbitraire ne soit opérée dans l'octroi de la reconnaissance constitutionnelle du statut de minorité. Les Sintis et Roms allemands devraient en particulier être reconnus sur un pied d'égalité avec d'autres minorités nationales.

38. Il invite les autorités du Brandebourg à adopter une approche flexible et inclusive concernant les demandes d'intégration de localités supplémentaires dans la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes.

39. Il encourage les autorités fédérales à faire pleinement usage de leur droit d'exercer un contrôle sur les actions des *Länder* et de donner des instructions²⁶ afin que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales soient correctement mis en œuvre sur tout le territoire allemand.

Promotion de l'égalité pleine et effective des Sintis et des Roms

Situation actuelle

40. Le Comité consultatif prend note d'un Ensemble intégré de mesures visant à promouvoir l'intégration et la participation des Sintis et des Roms en Allemagne, soumises par l'Allemagne à la Commission européenne en 2011 dans le contexte du Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020²⁷. Ce document présente essentiellement un aperçu des différentes mesures et stratégies déjà en place en 2011 au niveau fédéral et au niveau des *Länder* afin de promouvoir l'accès des Sintis et des Roms à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement. Le Comité consultatif prend note de la logique sur laquelle reposent les distinctions faites par les autorités dans ce document entre les Sintis et les Roms allemands et plusieurs catégories de « Roms étrangers », qui peuvent avoir accès à différents niveaux de protection selon notamment qu'ils sont ressortissants d'Etats membres de l'UE ou de « pays tiers ». Cependant, il regrette que le principal objectif de cette logique soit généralement d'établir des distinctions entre les mesures auxquelles les différents groupes peuvent avoir accès, plutôt que de trouver des moyens de parvenir, dans la mesure du possible, à une égalité pleine et effective. Il invite à ne pas conclure, par exemple, que parce que les Sintis et les Roms allemands sont soumis aux mêmes règles et ont accès aux mêmes mesures que les

²⁵ *Charta-Sprachen in Deutschland: Gemeinsame Verantwortung* (Langues de la Charte en Allemagne : responsabilité partagée), disponible en allemand uniquement.

²⁶ Voir l'article 84 de la Constitution fédérale.

²⁷ Bundesministerium des Innern [ministère fédéral de l'Intérieur], Rapport de la République fédérale d'Allemagne à la Commission européenne : Un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 – Ensemble intégré de mesures visant à promouvoir l'intégration et la participation des Sintis et des Roms en Allemagne, 2011.

autres citoyens allemands, des mesures suffisantes ont nécessairement été mises en œuvre pour garantir leur pleine intégration aussi bien en théorie que dans la pratique²⁸.

41. Si les mesures positives destinées à promouvoir l'égalité effective des Sintis et des Roms telles que celles décrites dans les annexes de l'Ensemble intégré de mesures sont encourageantes, le Comité consultatif regrette que ce document – qui aurait dû permettre d'examiner en détail les obstacles à l'égalité effective des Sintis et des Roms et les moyens de les surmonter – n'inclue pas d'analyses des questions en jeu qui soient fondées sur des données factuelles ni de critères de référence pour évaluer dans quelle mesure les dispositions adoptées ont amélioré la situation²⁹. Il rappelle dans ce contexte son examen antérieur des questions relatives au manque de données sur l'égalité (voir plus haut).

Recommandation

42. Le Comité consultatif prie instamment les autorités de faire en sorte que les efforts visant à promouvoir l'égalité effective des Sintis et des Roms se poursuivent par l'adoption d'une approche fondée sur des données factuelles et axée sur des mesures ciblées afin de surmonter les obstacles à l'égalité. Il convient d'établir des critères de référence permettant d'évaluer l'incidence des mesures prises et d'adapter si nécessaire ces mesures sur la base de ces évaluations, en étroite concertation avec les représentants des Sintis et des Roms.

Article 5 de la Convention-cadre

Préservation et promotion de la culture des personnes appartenant à des minorités nationales

Situation actuelle

43. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que les autorités, à divers niveaux, ont continué de soutenir la préservation et le développement des langues et des cultures des minorités nationales³⁰. Il relève avec intérêt les informations fournies par les autorités fédérales selon lesquelles, en l'absence de chiffres fiables sur le nombre de personnes appartenant à une minorité nationale donnée (voir plus haut, article 3), les fonds alloués pour soutenir les minorités nationales reposent sur les besoins exprimés par ces dernières dans leurs demandes de soutien institutionnel ou fondé sur des projets. Les autorités estiment que cette méthode de travail s'est révélée satisfaisante jusqu'à présent. Toutefois, le Comité relève qu'il existe de larges disparités dans les mécanismes de financement appliqués et les montants des fonds alloués à chaque minorité, de sorte que le système de soutien, dans l'ensemble, manque de transparence.

44. Jusqu'en 2013, le soutien à la minorité sorabe provenait de subventions allouées à la Fondation pour le peuple sorabe et redistribuées par cette fondation à plusieurs associations

²⁸ Par exemple, une analyse concernant l'accès aux soins de santé se résume à affirmer que les Roms et les Sintis allemands bénéficient des mêmes soins de santé garantis que toute autre catégorie de personnes assurées. *Ibid.*, p. 44.

²⁹ Voir aussi l'évaluation réalisée par la Commission européenne au printemps 2014 sur les progrès accomplis par l'Allemagne dans la mise en œuvre de la stratégie nationale pour l'intégration des Roms.

³⁰ Outre les mécanismes concernant les Sorabes, les Frisons et les Sintis et les Roms examinés ci-après, la minorité danoise reçoit généralement chaque année environ 37 millions d'euros du *Land* du Schleswig-Holstein pour la gestion des écoles de la minorité danoise (voir ci-après, article 13). Plusieurs centaines de milliers d'euros sont alloués chaque année par le *Land* et le gouvernement fédéral pour soutenir les activités culturelles danoises, avec un budget de 491 000 euros prévu par le *Land* du Schleswig-Holstein pour les activités culturelles danoises en 2014 ainsi qu'en 2015 (*Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, Haushaltsjahr 2015, Einzelplan 03: Ministerpräsident, Staatskanzlei*).

sorabes, sur la base de l'accord conclu en 2009 entre les autorités fédérales et les *Länder* de Saxe et du Brandebourg³¹. Le Comité consultatif croit comprendre que, depuis 2013, le mécanisme et le financement garanti ont été tacitement renouvelés d'une année sur l'autre, un financement supplémentaire étant accordé au cours de l'année pour tenir compte notamment de l'inflation³². Cela a engendré certaines difficultés de gestion, du fait du manque de visibilité à long terme et de l'incertitude du montant final octroyé. Le Comité consultatif relève avec intérêt qu'un nouvel accord doit être négocié pour la période 2016-2020.

45. En ce qui concerne les Frisons, le Comité consultatif constate que les Frisons du Nord bénéficient d'un soutien du *Land* du Schleswig-Holstein pour la préservation et la promotion de leur culture³³ et relève avec intérêt l'accord conclu avec les autorités du Schleswig-Holstein pour un financement pluriannuel accordé à l'Institut du frison septentrional depuis 2013. Les Frisons du Saterland bénéficient d'un soutien du *Land* de Basse-Saxe et des collectivités locales³⁴. Les autorités fédérales accordent aussi un soutien pour la préservation et la promotion de la culture des Frisons du Nord et du Saterland³⁵. Le Comité consultatif constate qu'une grande partie des fonds destinés à soutenir la culture des Frisons du Saterland ont été utilisés pour élaborer un dictionnaire bilingue frison saterois-allemand, projet important pour les Frisons du Saterland mais qui, de leur avis, ne doit pas être mené à l'exclusion d'autres mesures en soutien à leur culture. Le Comité consultatif relève aussi des divergences de vue existant de longue date entre les représentants des Frisons et les autorités fédérales au sujet du montant global des subventions fédérales accordées pour soutenir la préservation et la promotion des diverses formes de la culture frisonne présentes en Allemagne, en particulier concernant les possibilités de soutenir la culture des Frisons de l'Est. Il espère que ces questions pourront être rapidement traitées et, à cet égard, observe avec intérêt de récents signes d'ouverture de la part des autorités fédérales dans le sens d'un renforcement de la coopération avec les Frisons.

46. Le Comité consultatif constate avec intérêt que les accords signés entre les autorités du Bade-Wurtemberg (en 2013) et de la Hesse (en 2014) avec des associations régionales des Sintis et des Roms ont permis d'augmenter les subventions accordées pour leurs activités et de les asseoir plus solidement³⁶. Le Comité consultatif se réjouit aussi du soutien constant accordé par

³¹ Cet accord a été initialement conclu pour 2009-2013, avec possibilité de prolongation d'un an. Les autorités fédérales ont apporté environ la moitié du financement total, les *Länder* de Saxe et du Brandebourg se partageant la moitié restante dans un rapport d'environ 2 pour 1.

³² *Zweites Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der „Stiftung für das sorbische Volk“*, article 4. Un total d'environ 17 millions d'euros a été alloué à la Fondation en 2009-2013. En 2014, ce montant a augmenté d'environ un million d'euros, et un budget similaire a été élaboré pour 2015. Il inclut entre autres le financement de l'entretien des biens, de la revitalisation de la langue et des centres de langues, des associations culturelles, de la maison d'édition Domowina, des investissements et des projets.

³³ Le budget du *Land* du Schleswig-Holstein prévoit un financement institutionnel pour l'Institut du frison septentrional de 290 200 euros en 2014 et 360 200 euros en 2015 (contre 230 200 euros en 2013), un financement supplémentaire de 53 400 euros en 2014 et de 71 300 euros en 2015 alloués à des activités culturelles sur la base de projets, et 15 000 euros pour soutenir le Conseil frison (*Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, Haushaltsjahr 2015, Einzelplan 03: Ministerpräsident, Staatskanzlei*). Le Comité consultatif croit comprendre que ces montants n'incluent pas les fonds alloués à l'enseignement de la langue frisonne, qui sont compris dans le budget global du *Land* consacré à l'éducation.

³⁴ Environ 25 000 euros chaque année du *Land* de Basse-Saxe, et 5 000 euros des autorités locales. Là encore, le Comité consultatif croit comprendre que ces montants n'incluent pas les fonds alloués à l'enseignement de la langue frisonne, qui sont compris dans le budget global du *Land* consacré à l'éducation.

³⁵ Sous la forme de financement de projets, d'un montant d'environ 285 000 euros pour les Frisons du Nord et 25 000 euros pour les Frisons du Saterland en 2014.

³⁶ Le traité de 2003 entre les autorités de Bade-Wurtemberg et les Sintis et les Roms prévoit une augmentation des subventions mises à disposition de l'association des Sintis et des Roms de ce *Land*, avec un financement

les autorités au niveau fédéral et des *Länder* à certaines organisations des Sintis et des Roms qui jouent un rôle très important pour le compte de ces communautés, et ne doute pas que ce soutien se poursuivra. Cependant, il souligne une fois de plus l'importance de reconnaître, y compris par des mécanismes de soutien financier en faveur d'organisations sintis et roms, la diversité qui prévaut au sein de cette minorité et de garantir que cette diversité ne soit pas perçue comme un obstacle au développement de politiques de soutien en faveur de la minorité dans son ensemble. Il met aussi en avant le rôle majeur des organisations sintis et roms locales et régionales. Dans ce contexte, le Comité consultatif relève avec intérêt qu'en plus de l'accord-cadre signé par les autorités de Rhénanie-Palatinat avec l'association régionale concernée des Sintis et des Roms allemands en 2005, le gouvernement de ce *Land* accorde aussi depuis 2009 un soutien à des projets menés par l'antenne régionale de l'Alliance des Sintis. Il se félicite aussi de la création très attendue, début 2015, d'une commission fédérale de consultation sur les questions concernant les Sintis et les Roms allemands, associant les deux organisations faîtières nationales des Roms et des Sintis (voir ci-après, article 15).

47. Le Comité consultatif observe que le soutien accordé à la préservation et à la promotion des cultures des quatre minorités nationales reconnues en Allemagne couvre largement la diversité des structures, des institutions et des besoins ; est distribué par différents mécanismes et provient de plusieurs ministères fédéraux suivant la minorité concernée. Le Comité consultatif se réjouit que les autorités adoptent une approche essentiellement fondée sur les besoins, répondant aux besoins exprimés par les différentes minorités concernant la préservation et la promotion de leurs cultures. Toutefois, il souligne l'importance de garantir la transparence concernant la manière dont ces besoins sont évalués. Par ailleurs, il observe que la capacité des minorités d'exprimer leurs besoins dépend dans une certaine mesure des structures et des liens institutionnels qu'elles sont capables de maintenir et du degré de consommation de leurs ressources par l'obligation de demander régulièrement un financement fondé sur des projets. De plus, il souligne que, lorsque le financement de projets est versé au terme d'un délai important, cela freine la mise en œuvre des projets concernés ; il estime que les organisations des minorités ne devraient pas être pénalisées si elles obtiennent moins de résultats en raison de ces délais. Le Comité consultatif salue dans ce contexte l'augmentation du financement institutionnel de certaines structures des minorités observée depuis quelques années et, gardant à l'esprit que la préservation et la promotion des cultures minoritaires prend nécessairement du temps, espère que cette tendance pourra être renforcée à l'avenir.

Recommandations

48. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'accorder un soutien à la préservation et à la promotion des cultures des minorités nationales, en étroite concertation avec les représentants de ces minorités. Il les appelle à accorder une attention particulière dans ce contexte aux besoins sur le long terme des personnes appartenant aux minorités nationales et à faire en sorte que des mécanismes de financement, en particulier pour soutenir les cultures sorabe et frisonne, permettent de mener des actions durables. Il invite en outre les autorités à chercher des moyens de rendre le processus de financement plus transparent.

institutionnel porté à un total de 500 000 euros par an pour soutenir son travail sur la recherche sur l'antitsiganisme, la promotion de la culture des minorités nationales et l'intégration des Roms non allemands. En vertu de l'accord-cadre de mars 2014 entre le gouvernement de la Hesse et l'association des Sintis et des Roms allemands de ce *Land*, le soutien institutionnel des autorités du *Land* a été porté à 200 000 euros par an, et un financement de projets d'un montant de 54 000 euros est aussi disponible.

49. Le Comité consultatif encourage les autorités à tous les niveaux à veiller à ce que les mécanismes de financement publics pour la préservation et la promotion de la culture sinti et rom tiennent dûment compte de la diversité existant au sein de cette minorité et de l'importance de soutenir des organisations au niveau local.

Impact de l'extraction du lignite sur la préservation de la langue et de la culture sorabes

Situation actuelle

50. Le Comité consultatif croit comprendre qu'il est prévu de poursuivre l'extraction du lignite à ciel ouvert en Allemagne dans les années à venir, notamment dans des zones traditionnellement habitées par des Sorabes. Il relève à nouveau les conflits d'intérêt que cette perspective implique, la nécessité de garantir l'approvisionnement énergétique et les intérêts économiques de l'Allemagne étant mise en balance avec le risque d'affaiblir ou de perdre le patrimoine linguistique, culturel et historique de la minorité sorabe, en particulier lorsqu'il s'agit de déplacer des villages entiers au cœur de la zone d'implantation traditionnelle de cette minorité. La minorité sorabe est aujourd'hui d'autant plus inquiète qu'il a été annoncé que la société minière qui exploite actuellement les mines concernées prévoyait de vendre cette exploitation dans un avenir proche, ce qui engendre une incertitude supplémentaire quant à savoir si les accords conclus avec l'exploitant actuel continueront de s'appliquer.

51. Le Comité consultatif observe que les autorités estiment le cadre juridique en place suffisant pour atténuer effectivement l'impact sur la préservation de la langue et de la culture sorabes de nouveaux déplacements de villages du fait de l'extraction du lignite, y compris si l'exploitation est vendue à une autre société. Il accueille avec satisfaction les informations fournies par les autorités selon lesquelles les mêmes règles s'appliqueraient à un nouvel exploitant et celui-ci serait tenu de respecter les accords signés par son prédécesseur. Il partage néanmoins les inquiétudes exprimées par la minorité sorabe concernant la préservation de leur langue, de leur culture et en particulier de leur histoire dans la mesure où des parties de leur zone d'implantation traditionnelle doivent être rasées afin de permettre l'expansion de l'exploitation minière à ciel ouvert. Il souligne que les Sorabes soumis à des mesures de déplacement sont confrontés à des difficultés spécifiques étant donné que leur accès aux droits des minorités est subordonné à leur capacité à rester dans leur zone d'implantation traditionnelle : le déplacement devient un problème bien plus complexe pour les personnes appartenant à la minorité sorabe que pour la majorité de la population. Il attire l'attention sur l'obligation spécifique des autorités de jouer leur rôle de garants efficaces des droits des minorités nationales dans un tel contexte, en particulier en les protégeant contre l'assimilation. Il souligne aussi les difficultés particulières auxquelles peut être confrontée une minorité qui cherche à préserver son histoire collective, sa langue et sa culture, dans un contexte où les ménages sont tenus de négocier individuellement et séparément avec une société minière en s'abstenant, en vertu des accords ordinairement conclus, d'en divulguer les détails à d'autres parties engagées dans des négociations similaires.

Recommandation

52. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à porter une attention particulière aux intérêts des personnes appartenant à la minorité sorabe sur toutes les questions liées à d'éventuels déplacements de population. Ces déplacements ne devraient être envisagés que lorsqu'il n'existe aucune autre solution viable et les personnes concernées doivent, dès le départ, être étroitement associées à la préparation des déplacements et à la recherche de solutions efficaces permettant de sauvegarder l'histoire, la langue et la culture de la minorité sorabe dans les régions touchées.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

Situation actuelle

53. Le Comité consultatif salue les efforts continus et de grande ampleur déployés par les autorités afin de promouvoir la tolérance dans la société allemande, notamment par des programmes scolaires encourageant la tolérance ainsi que la prévention de l'extrémisme de droite³⁷. Il relève toutefois que, d'après certains de ses interlocuteurs, si, à l'école, une attention considérable est portée à l'étude des expressions passées des organisations d'extrême droite pendant la période national-socialiste, on attache souvent trop peu d'importance aux modes d'expression actuels du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et d'autres formes d'intolérance associées, qui peuvent inclure des actes ou des déclarations hostiles ou discriminatoires par des personnes qui ne sont pas clairement affiliées à des groupes organisés.

54. Le Comité consultatif note avec préoccupation que des attitudes inquiétantes restent présentes dans la société allemande envers plusieurs groupes ethniques et religieux. Une étude globale récente réalisée par l'Agence fédérale contre la discrimination sur l'attitude de la population générale envers les Sintis et les Roms a conclu que ces groupes étaient largement méconnus et que les attitudes les plus répandues à leur égard allaient de l'indifférence au rejet. Malgré la connaissance, en particulier chez les groupes plus âgés, des crimes nazis commis contre les Sintis et les Roms, l'étude a révélé que les stéréotypes présentant les Sintis et les Roms comme des étrangers, des mendiants et des voisins indésirables sont tenaces, et le rejet de la société envers cette minorité va largement au-delà de celui auquel sont confrontés les autres groupes en Allemagne³⁸. Le Comité consultatif constate avec une vive inquiétude que certains partis politiques ont instrumentalisé ces sentiments au cours des campagnes électorales, un parti non représenté au parlement ayant directement stigmatisé les Sintis et les Roms pendant les élections fédérales de 2013 avec le slogan « De l'argent pour mamie, pas pour les Roms et les Sintis », qui par ailleurs n'a pas été jugé contraire à la loi³⁹. Cela soulève des questions quant à l'adéquation de la loi destinée à protéger contre l'incitation à la haine. Le Comité consultatif relève aussi avec regret que l'expression « migrations imputables à la pauvreté » est de plus en plus utilisée pour renvoyer implicitement à l'immigration en Allemagne – considérée comme indésirable par ceux qui emploient cette expression – des Sintis et des Roms en provenance d'autres pays d'Europe.

55. Le Comité consultatif note qu'une décision du tribunal régional de Cologne en juin 2012, selon laquelle un médecin ayant circoncis un garçon pour des raisons religieuses pouvait être accusé de dommage corporel, ainsi que les débats publics très tendus qui se sont ensuivis sur la légalité de la circoncision, ont amené de nombreux musulmans et juifs à se demander dans quelle mesure il resterait possible d'observer leurs pratiques religieuses en Allemagne et, plus généralement, dans quelle mesure leurs confessions étaient acceptées dans la société allemande. Le Comité consultatif note avec approbation la modification rapide du Code civil par les

³⁷ Voir le rapport étatique, p. 38 à 43.

³⁸ Agence fédérale contre la discrimination, *Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung – Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma* (Entre indifférence et rejet – Attitudes de la population envers les Sintis et les Roms), septembre 2014.

³⁹ Certains maires ont retiré ces affiches, considérant qu'elles enfreignaient l'interdiction d'incitation à la haine, mais se sont ensuite vus ordonner par un tribunal de les remettre en place. Le tribunal a jugé que, même si les slogans étaient de mauvais goût, ils ne constituaient pas une infraction pénale. VG Kassel, Beschl. v. 09.09.2013 – 4 L 1117/13.KS – „Der Wahlwerbeslogan, Geld für die Oma statt für Sinti und Roma' unterfällt der Meinungsfreiheit“.

autorités pour garantir la clarté juridique dans ce domaine et le fait que la circoncision des garçons reste possible conformément à la loi⁴⁰. Toutefois, il note avec inquiétude un fort sentiment parmi la communauté juive selon lequel l'antisémitisme a progressé ces dernières années ; les propos antisémites sur internet, les expressions d'hostilité envers les juifs dans la rue ou d'autres lieux publics et la profanation de cimetières juifs sont considérés comme les trois principaux problèmes en Allemagne. En revanche, les signalements de harcèlement ou de discrimination antisémite sont rares⁴¹. Le Comité consultatif note aussi avec inquiétude un ensemble de manifestations anti-israéliennes organisées dans plusieurs villes d'Allemagne au milieu de l'année 2014, pendant lesquelles des slogans ouvertement antisémites ont été affichés et scandés : dans l'une des manifestations, des participants ont tenté d'attaquer une synagogue.

56. Le Comité consultatif est préoccupé par la montée d'un sentiment antimusulman, ainsi que d'attitudes négatives à l'égard des immigrés et des demandeurs d'asile⁴². Il est alarmé par la tenue ces derniers mois de marches régulières à Dresde, auxquelles ont participé des milliers de personnes, sous la bannière « Européens patriotes contre l'islamisation de l'Occident » (« Pegida », selon l'acronyme allemand). Il constate aussi avec inquiétude que des marches xénophobes similaires ont eu lieu dans plusieurs autres villes d'Allemagne, avec un discours articulé autour de l'exclusion des personnes d'origines ethniques ou religieuses différentes. Ces manifestations stigmatisent les immigrés, les demandeurs d'asile et les musulmans, alimentant et attisant les préjugés contre ces groupes. Elles engendrent aussi un climat d'insécurité pour les musulmans et les personnes issues de l'immigration ou des minorités. L'agression odieuse et mortelle à coups de couteau d'un Erythréen à Dresde, le soir de l'une de ces manifestations, seulement trois jours après qu'une croix gammée eut été peinte sur la porte de son appartement, est particulièrement inquiétante dans ce contexte.

57. Le Comité consultatif se réjouit que certains responsables politiques, notamment la chancelière, aient condamné ces manifestations⁴³. Il relève aussi avec satisfaction que des contre-manifestations en faveur de la diversité et de la tolérance, organisées à Dresde et dans d'autres villes, ont fréquemment rassemblé un plus grand nombre de participants que celles du mouvement « Pegida ». Certaines positions symboliques importantes contre celles-ci ont aussi été prises : plusieurs administrations au niveau des *Länder*, des villes et des églises ont éteint leurs lumières, ainsi que l'éclairage de certains monuments importants, pour montrer leur désaccord lors de ces manifestations dans leurs villes.

58. Le Comité consultatif constate que le soutien ouvert aux partis politiques d'extrême droite semble avoir diminué dans une certaine mesure ces dernières années, dans la mesure où certains partis d'extrême droite ont perdu des sièges lors des dernières élections. Toutefois, cela ne signifie pas que les idées xénophobes présentent moins de risques qu'auparavant, car ces idées ont souvent été simplement reformulées et revendues par d'autres partis sous des couleurs moins évidentes. De plus, les résultats électoraux dans certaines circonscriptions tendent à montrer que ces partis ont dans le même temps gagné le soutien d'électeurs qui soutenaient auparavant les partis traditionnels.

59. Le Comité consultatif observe que les manifestations et les contre-manifestations susmentionnées ont suscité des débats dans la société allemande sur ce que signifie promouvoir

⁴⁰ Voir le paragraphe 1631d du Code civil (Bürgerliches Gesetzbuch), inséré le 20 décembre 2012.

⁴¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les Etats membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme, 2013.

⁴² Voir par exemple Friedrich Ebert Stiftung, *Fragile Mitte – Feindselige Zustände*, novembre 2014.

⁴³ Voir notamment le discours de la veille du Nouvel An 2014-2015 de la chancelière le 31 décembre 2014.

et défendre une société tolérante et ouverte. Il souligne dans ce contexte que la lutte nécessaire contre l'extrémisme de droite ne doit pas reléguer au second plan la nécessité de combattre au quotidien les attitudes et les actes xénophobes. Il souligne aussi l'importance de construire une société qui va plus loin que la simple tolérance et qui accepte les différentes origines ethniques, religieuses et culturelles.

Recommandations

60. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités de poursuivre leurs programmes dans les écoles et vis-à-vis du grand public afin de combattre le racisme et l'intolérance et de prévenir l'extrémisme de droite. Il demande instamment aux autorités de veiller à ce que ces programmes ne portent pas exclusivement sur l'extrémisme de droite mais apportent au public visé les connaissances et les éléments de compréhension nécessaires pour identifier et combattre l'intolérance et les préjugés, à quelque niveau qu'ils se manifestent.

61. Le Comité consultatif invite les autorités à réexaminer l'adéquation des dispositions juridiques interdisant l'incitation à la haine, en particulier dans le contexte des campagnes électorales.

62. Il appelle les responsables politiques à dénoncer le racisme et l'intolérance sous toutes leurs formes et à adopter une approche proactive prenant en compte la diversité de la société allemande.

Médias, internet et réseaux sociaux

Situation actuelle

63. Le Comité consultatif observe que les médias couvrant les questions liées à l'islam, aux demandeurs d'asile et aux « migrations imputables à la pauvreté » amplifient fréquemment les discours discriminatoires et renforcent les préjugés. Les musulmans sont souvent stéréotypés dans les médias, représentés comme mal intégrés et associés au terrorisme⁴⁴. Par ailleurs, une étude détaillée de 2014 sur l'antitsiganisme dans les médias a conclu que la représentation dans les médias des Sintis et des Roms perpétue souvent les stéréotypes, notamment par le choix des images utilisées pour illustrer des articles sur les Roms et les associations fréquentes faites entre Roms et pauvreté et/ou criminalité⁴⁵. Ces tendances se reflètent sur internet et les réseaux sociaux ; de plus, comme indiqué plus haut, l'antisémitisme sur internet est considéré par les juifs comme étant l'un des principaux problèmes qu'ils rencontrent actuellement en Allemagne⁴⁶.

64. Le Comité consultatif relève que, dans une opinion de 2013 concernant une affaire impliquant la publication par un magazine culturel d'un entretien avec un responsable politique, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a estimé que l'Allemagne n'avait pas mené d'enquête effective sur la diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale et lui a recommandé de réexaminer sa politique et ses procédures relatives

⁴⁴ Zick et Heeren, *Muslims in the European Mediascape: German Report*, 2011.

⁴⁵ Markus End, *Antiziganismus in der Deutschen Öffentlichkeit: Strategien und Mechanismen medialer Kommunikation*, Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma, 2014.

⁴⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les Etats membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme*, 2013.

aux poursuites engagées concernant ces affaires⁴⁷. Le Comité consultatif regrette que, selon les informations à sa disposition, ce réexamen n'ait pas été réalisé.

Recommandations

65. Le Comité consultatif demande aux autorités, tout en respectant pleinement l'indépendance éditoriale des médias, de prendre des initiatives visant à encourager les médias nationaux et régionaux à promouvoir une couverture plus équilibrée et objective concernant les questions liées à la diversité au sein de la société allemande et à renforcer la formation des journalistes et autres professionnels des médias à cet égard.

66. Il invite les autorités à réexaminer la politique et les procédures en place concernant les enquêtes et les poursuites en cas de diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale, en vue d'accroître leur efficacité.

Lutte contre le racisme et les crimes de haine

Situation actuelle

67. Des infractions motivées par la haine visant des Sintis et des Roms ont été signalées au Comité consultatif, notamment l'envoi de lettres de menace, des attaques contre les locaux d'associations sintis et roms et contre des mémoriaux, ainsi que des agressions physiques contre des personnes. Il y aurait aussi eu, fin 2014, dans la Saxe, une série de menaces et de tentatives d'intimidation contre des Sorabes⁴⁸.

68. Le Comité consultatif relève que 4 647 infractions motivées par la haine, y compris des crimes de haine, des incitations à la haine et des délits de propagande, ont été enregistrées par la police en 2013, dont 587 avec violence. En 2012, un chiffre comparable de 4 514 infractions de ce type a été enregistré. Les chiffres de ces deux années ont toutefois été bien plus élevés que ceux des deux années précédentes (4 040 infractions enregistrées en 2011 et 3 770 en 2010)⁴⁹. On ignore si la récente augmentation du nombre d'infractions motivées par la haine enregistrées par la police est due à un accroissement du nombre d'incidents, à une hausse du signalement de ces incidents par les victimes (sur ce point, toutefois, voir ci-après les observations concernant la confiance dans la police), à un meilleur enregistrement de ces infractions par la police, ou à une combinaison de ces facteurs. Les ONG ont aussi signalé de nombreux cas d'agressions physiques contre des personnes commises pour des mobiles racistes, xénophobes ou antisémites et ayant dans certains cas entraîné des blessures graves, ainsi que de nombreux cas de dégradations matérielles, notamment de biens religieux. Les victimes incluaient des juifs, des musulmans, des Chinois, des personnes d'origine africaine et des personnes d'origine turque ; il y a eu plusieurs incendies criminels contre des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile, ainsi que des cas de profanation de lieux de mémoire et de plaques commémoratives⁵⁰.

69. Le Comité consultatif constate avec intérêt que des amendements au paragraphe 46 du Code pénal, prévoyant expressément que les motivations racistes ou xénophobes sont une

⁴⁷ CERD/C/82/D/48/2010, Opinion du 26 février 2013 sur la publication d'un entretien avec un responsable politique de premier plan intitulé « Classe plutôt que masse : de la capitale des services sociaux à la métropole de l'élite ».

⁴⁸ <http://www.minderheitensekretariat.de/aktuelles/a/artikel/detail/rechtsextreme-uebergrippe-auf-sorbische-jugendliche/>

⁴⁹ OSCE-ODIHR Hate Crimes Reporting, <http://hatecrime.osce.org/germany>.

⁵⁰ OSCE-ODIHR Hate Crimes Reporting, <http://hatecrime.osce.org/germany>, concernant les chiffres de 2013, et OSCE-ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses: Annual Report for 2012, p. 46 et 47.

circonstance aggravante de l'infraction à prendre en compte dans la détermination de la peine, sont actuellement examinés par le parlement fédéral. Il souligne la nécessité de garantir, compte tenu des conclusions de l'enquête sur le traitement de la série de meurtres commis par un groupe terroriste allemand d'extrême droite (le Mouvement clandestin national-socialiste – NSU), que des changements structurels seront opérés dans le système de justice pénale afin que les aspects racistes éventuels des infractions soient systématiquement pris en compte.

Recommandation

70. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mener à terme, dès que possible, le processus de modification du paragraphe 46 du Code pénal afin de mentionner expressément que les motivations racistes d'une infraction doivent être prises en compte comme circonstance aggravante lors de la détermination de la peine.

Comportement des représentants de la loi

Situation actuelle

71. En novembre 2011, il a été révélé que des meurtres en série de personnes d'origine immigrée⁵¹ avait été commis par le NSU (voir aussi plus haut) sur une période de plusieurs années sans que les éventuelles motivations racistes des auteurs n'aient jamais donné lieu à une enquête. Ces révélations ont montré de profondes défaillances dans le traitement d'affaires pénales dont les victimes étaient d'origine immigrée : les enquêtes de police dans ces affaires, qui de surcroît ont été longtemps mentionnées comme les « meurtres kebab », ont stigmatisé les victimes turques et manqué d'impartialité à leur égard, en privilégiant l'hypothèse selon laquelle elles pouvaient avoir été impliquées dans les affaires de la mafia turque. Dans l'affaire liée du meurtre d'une policière allemande, la police a aussi rapidement indiqué aux médias que les preuves mettaient en évidence le « milieu des Tsiganes/Gens du voyage » et n'a pas corrigé cette information lorsqu'il a été clairement établi qu'elle était fondée sur de mauvais échantillons d'ADN. Le Comité consultatif note avec intérêt qu'une commission d'enquête a été créée au parlement fédéral afin de mettre en évidence les manquements qui avaient permis que cette série de meurtres racistes ne soit pas élucidés pendant si longtemps. Il se félicite que les recommandations formulées par cette commission dans son rapport d'enquête de 2013 aient indiqué les changements de grande ampleur qu'il y avait lieu d'entreprendre pour éliminer le racisme et la discrimination au sein du système de justice pénale et qu'elles aient reçu le soutien de tous les partis représentés au parlement⁵². S'agissant de la police, ces recommandations ont souligné, par exemple, la nécessité de prendre systématiquement en compte tout élément faisant apparaître les motivations racistes ou politiques d'une infraction, de revoir l'application de la notion de « criminalité à motivation politique » et les catégories identifiées au sein de cette notion générale⁵³, de renforcer la coordination et la coopération des services de police et d'accroître la diversité au sein de la police.

72. Le Comité consultatif constate avec regret que le pouvoir de la police de procéder à des vérifications d'identité à des fins de contrôle de l'immigration dans les aéroports, les gares, les trains et jusqu'à 30 km à l'intérieur des frontières allemandes, même en l'absence de soupçon d'acte répréhensible⁵⁴ et un pouvoir similaire applicable dans des zones qualifiées de zones à

⁵¹ Les victimes comprenaient huit Turcs, un Grec et une policière allemande.

⁵² Comptes rendus des débats parlementaires allemands (*Plenarprotokoll* 18/17), 20 février 2014, 1237(D).

⁵³ Par exemple, les motivations antimusulmanes et antitsiganes ne sont pas spécifiquement reconnues sur cette liste, qui inclut pourtant le fait de s'en prendre à quelqu'un au motif de son végétarisme. Voir le document) n° 17/14751 du parlement fédéral.

⁵⁴ Voir notamment les paragraphes 22 et 23 de la loi sur la police fédérale.

fort taux de criminalité mènent directement au profilage ethnique⁵⁵. Or les personnes qui se considèrent victimes de ce profilage ne peuvent pas porter plainte pour discrimination en vertu de la loi générale sur l'égalité de traitement, puisque la police, en tant qu'autorité publique, est exclue du champ d'application de la loi (voir plus haut, article 4). Malgré l'aboutissement d'une plainte administrative dans une affaire dans laquelle la cour d'appel a estimé en 2012 que l'utilisation de la couleur de peau d'une personne comme facteur déterminant pour procéder à un contrôle d'identité était clairement contraire aux dispositions sur l'égalité et la non-discrimination de l'article 3, paragraphe 3 de la Constitution⁵⁶, il apparaît que cette pratique reste courante. Par ailleurs, dans une affaire ultérieure, le tribunal administratif s'est de nouveau prononcé à l'encontre de la police fédérale mais en se fondant sur d'autres motifs et sans aborder la question du profilage ethnique⁵⁷.

73. Lors de la visite du Comité consultatif, beaucoup de ses interlocuteurs ont souligné que, tant qu'il restait possible pour la police fédérale ou des *Länder* de procéder à des contrôles d'identité en l'absence de soupçon d'acte répréhensible, les efforts visant à éliminer le profilage ethnique resteraient vains. Le Comité consultatif met aussi en avant qu'au-delà du préjudice individuel causé aux personnes victimes de cette pratique, celle-ci tend à stigmatiser les groupes de personnes visés aux yeux de la population, crée des sentiments d'humiliation, d'injustice et de ressentiment chez ces groupes et a pour conséquence directe une perte de confiance dans la police. Cela est d'autant plus grave que les minorités qui ne font pas confiance à la police du fait des pratiques de profilage ethnique seront particulièrement réticentes à se tourner vers cette dernière si elles sont victimes d'infractions racistes, de sorte que ces infractions risquent de rester impunies. Le Comité consultatif observe aussi que les victimes de violences policières n'ont généralement pas confiance dans les mécanismes d'enquête internes à la police ; il regrette dans ce contexte qu'il n'existe pas de mécanisme de plainte indépendant en Allemagne chargé de mener des enquêtes sur les allégations d'abus policiers.

74. Des mesures de sensibilisation ont été mises en œuvre à l'intention des policiers ou des policiers stagiaires dans plusieurs *Länder*, notamment Hambourg, la Rhénanie-Palatinat, la Hesse et le Schleswig-Holstein, afin de contribuer à éliminer les préjugés institutionnels et à renforcer les aptitudes de la police à gérer la diversité⁵⁸. Cette formation est par exemple obligatoire à Berlin depuis 2007. Le Comité consultatif se félicite de ces initiatives, même s'il n'est pas en mesure d'évaluer leurs effets dans la pratique. Il se réjouit aussi des mesures prises pour accroître le recrutement de personnes appartenant à des minorités ethniques dans certaines forces de police, par exemple à Berlin.

Recommandations

75. Le Comité consultatif exhorte les autorités à donner rapidement suite aux conclusions rendues en 2013 par la commission d'enquête parlementaire sur les meurtres commis par le NSU concernant le fonctionnement du système de justice pénale. Il souligne en particulier dans ce contexte la nécessité de garantir que tous les éléments racistes éventuels des infractions

⁵⁵ Voir aussi à ce sujet la recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI.

⁵⁶ Tribunal administratif supérieur (OVG) de Rhénanie-Palatinat, 29.10.2012, 7 A 10532 / 12.OVG.

⁵⁷ Pour l'essentiel, la police fédérale avait commis un excès de pouvoir en procédant à un contrôle d'identité dans le cadre de sa compétence en matière de contrôle des migrations dans un train régional qui ne traversait aucune frontière et ne s'arrêtait dans aucun aéroport ni port. Voir Verwaltungsgerichts Koblenz, 23 octobre 2014, 1 K 294/14.KO.

⁵⁸ Voir le rapport étatique.

pénales soient systématiquement pris en compte, dès le début de l'enquête, et de faire en sorte que les procédures et les structures en place encouragent cette prise en compte.

76. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures résolues afin d'éliminer le profilage ethnique. La possibilité de procéder à des vérifications d'identité à des fins de contrôle de l'immigration en l'absence de soupçon d'acte répréhensible devrait être supprimée et la police devrait être formée pour éviter l'utilisation de l'origine ethnique comme critère pour mener de tels contrôles.

77. Il appelle les autorités à prendre des mesures concrètes pour instaurer un climat de confiance entre les personnes appartenant à des minorités et la police. Ces mesures pourraient inclure la poursuite des efforts visant à renforcer la diversité au sein de la police, l'intensification de l'offre de formation sur la diversité culturelle et la mise en place d'un mécanisme indépendant de plainte contre la police.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès aux médias des minorités danoise et frisonne

Situation actuelle

78. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que les difficultés rencontrées par les personnes appartenant à la minorité danoise pour avoir accès aux chaînes de la télévision danoise à la suite du passage à la télévision numérique paraissent avoir été résolues dans une large mesure, même si certains problèmes semblent perdurer dans des zones qui ne disposent pas de la télévision par réseau hybride ou par câble et que des questions de droits d'auteur entravent la radiodiffusion d'un certain nombre de programmes produits au Danemark. Le Comité consultatif souligne à nouveau qu'il reste nécessaire de programmer des émissions de télévision produites localement en danois qui traiteraient des préoccupations spécifiques de la minorité danoise en Allemagne, permettant aux personnes appartenant à cette minorité de s'identifier non seulement à la langue mais aussi au contenu de la programmation. Il regrette dans ce contexte la suppression d'une émission bilingue diffusée ces dernières années par NDR, qui était animée par un présentateur allemand et un présentateur danois tous sous-titrés dans les deux sens, même s'il croit savoir que même cette émission n'accordait que peu de place aux questions intéressant spécifiquement les minorités. Il note que, dans une récente communication au parlement du Schleswig-Holstein⁵⁹, la chaîne de télévision régionale NDR a indiqué qu'elle estimait remplir ses obligations en vertu de l'accord de radiodiffusion du *Land* par lequel elle est liée⁶⁰ et que la production d'autres émissions dans les langues des minorités nécessiterait d'allouer des fonds supplémentaires ou de supprimer d'autres programmes.

79. En ce qui concerne les émissions de radio en danois, des informations sont diffusées quotidiennement dans cette langue sur la station privée Radio Schleswig-Holstein, qui est détenue conjointement par le quotidien en danois *Flensburg Avis*. Les représentants de la minorité danoise espéraient que la création prévue de cinq nouvelles stations de radio locales (deux privées et trois publiques) dans le Schleswig-Holstein permettrait de proposer une programmation en danois ainsi qu'en frison et en bas-allemand⁶¹. Le Comité consultatif note à cet égard que la loi fera simplement obligation aux stations de radio implantées dans des zones où des langues régionales ou minoritaires sont parlées de prendre ces langues en considération.

⁵⁹ *Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck* 18/3918, daté du 21 janvier 2015.

⁶⁰ *NDR Staatsvertrag*.

⁶¹ Voir *Gesetz zum Fünften Medienänderungsstaatsvertrag HSH*, 2 décembre 2014, HmbGVBl. N° 60, p. 490-491.

Il attire l'attention sur le fait que l'octroi d'une licence pourrait légitimement être subordonné à la mesure dans laquelle la candidature concernée prend en considération les droits et les besoins de publics donnés, tels que les locuteurs des langues minoritaires⁶².

80. S'agissant de la minorité frisonne, le Comité consultatif note avec satisfaction qu'une émission de radio en frison d'une heure est diffusée chaque matin en semaine sur la station FriiskFunk, lancée sur l'île de Föhr en septembre 2010. Cette émission est diffusée via la station de radio communautaire Offene Kanal Westküste, avec le soutien de fonds fédéraux et de contributions privées. Il se réjouit aussi dans ce contexte d'initiatives prises dans des écoles où le frison est enseigné afin de faire participer les élèves aux émissions radio en frison. Le Comité consultatif observe néanmoins que l'audience de la radio communautaire est limitée. Il regrette par ailleurs que la radio publique ne propose toujours que trois minutes d'antenne en frison par semaine⁶³. Il n'y a pas d'émissions de télévision en frison et, dans les rares cas où une personne parlant le frison est interviewée à la télévision, l'usage est de doubler l'intervention en allemand ; c'est là une occasion manquée d'entendre du frison.

81. Le Comité consultatif souligne que, pour que le service public reflète la diversité linguistique et culturelle de la société, il doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues. Cela est particulièrement important dans le cas des langues parlées uniquement par un petit nombre de locuteurs, pour lesquelles les médias peuvent jouer un rôle central dans le processus de revitalisation sur le long terme. Le Comité consultatif fait observer à cet égard que, sans un soutien à la radiodiffusion publique dans les langues minoritaires ou des mesures d'incitation pour encourager les sociétés de radiodiffusion privées à proposer ce type de programmes, il peut être particulièrement difficile pour les minorités peu nombreuses d'établir et de maintenir une présence dans le domaine des médias, qui nécessite des ressources considérables et est très compétitif. Cela est d'autant plus vrai pour les minorités qui s'appuient uniquement sur des programmes produits localement. Le Comité consultatif répète qu'il est conscient de la nécessité de respecter pleinement la liberté des médias et sait que les compétences dans ce domaine incombent essentiellement aux *Länder*. Toutefois, il observe que la question de l'inclusion des minorités nationales dans les médias pourrait être traitée dans le cadre des accords entre *Länder* qui régissent l'organisation des médias audiovisuels en Allemagne et sont adoptés par les parlements des *Länder*, conformément à l'article 9 de la Convention-cadre et sans pour autant enfreindre le principe de la liberté éditoriale des médias.

Recommandations

82. Le Comité consultatif recommande aux autorités de soutenir le développement des programmes de radio et de télévision en danois produits en Allemagne, afin de mieux répondre aux besoins des personnes appartenant à cette minorité.

83. Il recommande aux autorités d'accroître le soutien public en faveur du développement de programmes en frison, afin de répondre de manière adéquate aux besoins exprimés par les personnes appartenant à cette minorité.

84. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à saisir l'occasion créée par l'ouverture prévue de nouvelles stations de radio locales dans le Schleswig-Holstein pour

⁶² Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, requêtes n° 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 et 17207/90, arrêt du 24 novembre 1993.

⁶³ La station de radio publique NDR1 Welle Nord inclut trois minutes de diffusion en frison dans son émission du mercredi soir *Von Binnenland und Waterkant*, de 20 h 05 à 21 h.

proposer des programmes en danois ainsi qu'en frison, par exemple en subordonnant l'octroi d'une licence à la mesure dans laquelle la candidature tient compte des droits et des besoins des locuteurs des langues minoritaires dans la région concernée.

Représentation des minorités dans les instances de régulation des médias

Situation actuelle

85. Le Comité consultatif croit comprendre que, bien qu'aucun siège ne soit réservé pour un représentant des minorités nationales au Conseil de radiodiffusion de l'opérateur régional NDR (qui diffuse notamment dans les *Länder* du Schleswig-Holstein et de Basse-Saxe), des représentants de la minorité danoise estiment qu'il est actuellement possible pour cette minorité de participer aux travaux de ce conseil. Aucun membre frison ne siège dans ce conseil. Selon les représentants de la minorité frisonne, la question la plus urgente actuellement dans le domaine des médias est d'accroître le nombre d'émissions en frison. Toutefois, ils ont aussi fait observer que la possibilité de modifier l'accord de diffusion de la NDR en 2017, en ce qui concerne notamment la composition du Conseil de radiodiffusion, pourrait être l'occasion de renforcer la participation des Frisons dans cet organe et de garantir que les préoccupations des minorités soient prises en compte de manière adéquate⁶⁴.

86. Le Comité consultatif relève par ailleurs que la minorité sorabe n'a pas de siège garanti au Conseil de l'audiovisuel de l'opérateur régional MDR, qui diffuse entre autres dans la Saxe. Une nouvelle procédure de candidature est prévue pour 2015, mais il n'est pas clairement établi qu'il sera possible pour un représentant sorabe d'être désigné dans le cadre de ce processus⁶⁵.

87. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, conformément à l'accord de radiodiffusion de 2013 entre le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-Palatinat, un siège est réservé pour un représentant de l'association des Sintis et des Roms de Rhénanie-Palatinat au Conseil de radiodiffusion de l'opérateur régional SWR, ainsi qu'au Conseil national de radiodiffusion de Rhénanie-Palatinat⁶⁶. Un représentant de l'association des Roms et des Sintis de Rhénanie-Palatinat siège aussi au conseil des médias privés de ce *Land*. Le Comité consultatif se réjouit de ces développements et constate que la possibilité de participer directement à ces organes, y compris par le biais de sièges réservés, permet une meilleure prise en compte des préoccupations des minorités nationales.

Recommandation

88. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à soutenir les demandes visant à une meilleure représentation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les

⁶⁴ Voir *NDR Staatsvertrag*, paragraphe 17, composition du Conseil de radiodiffusion. Cet organe compte 58 membres. Aucune disposition de cet accord n'offre de flexibilité quant aux organes qui peuvent être représentés au sein du Conseil, qui sont énoncés de manière exhaustive, sans aucune mention d'associations de minorités nationales. A ce que comprend le Comité consultatif, pour qu'un représentant d'une minorité nationale soit désigné, il doit donc l'être au titre d'une des autres catégories de représentants, par exemple, en tant que député dans un parlement régional.

⁶⁵ Voir *MDR Staatsvertrag*, paragraphe 19, composition du Conseil de radiodiffusion. Cet organe compte 43 membres. Aucun siège n'est réservé en vertu du paragraphe 19(1)-(15) pour une association sorabe. Les exigences énoncées en vertu du paragraphe 19(16) s'appliquent donc. Pour être représenté au sein de ce Conseil, une association sorabe doit en faire la demande auprès du parlement de la Saxe et faire partie des quatre associations nommées sur la base de la représentation proportionnelle, à partir de la méthode d'Hondt de la plus forte moyenne.

⁶⁶ Voir, *SWR Staatsvertrag* du 3 juillet 2013, paragraphe 14(3)(13). Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Un siège est aussi réservé pour un représentant des associations musulmanes du Bade-Wurtemberg – voir paragraphe 14(2)(5).

instances de régulation des médias, en tenant dûment compte de l'indépendance et de la diversité culturelle des instances concernées.

Article 10 de la Convention-cadre

Usage des langues minoritaires dans les relations avec les autorités

Situation actuelle

89. Comme indiqué dans le précédent Avis du Comité consultatif, le cadre juridique permettant l'usage de la langue sorabe dans les relations avec les administrations locales et les tribunaux dans les zones d'implantation traditionnelle des Sorabes est en place⁶⁷ ; toutefois, celui-ci ne suffit pas à développer et à soutenir l'usage de cette langue. Le nombre de fonctionnaires capables de parler sorabe est encore trop faible, ce qui signifie que, dans la pratique, la possibilité d'employer cette langue dans les relations avec les autorités reste sous-utilisée. Le Comité consultatif salue l'information selon laquelle, ces dernières années, 120 fonctionnaires employés par les autorités locales à Bautzen ont déclaré souhaiter apprendre le sorabe et ont suivi des cours à cet effet, démarche qui a suscité un climat positif. Il espère qu'une opération similaire pourra être lancée dans le Brandebourg et rappelle l'importance de permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue non seulement en privé mais aussi dans la sphère publique.

90. Les représentants des Frisons du Nord dans le Schleswig-Holstein soulignent aussi un manque de fonctionnaires parlant frison, ce qui entrave l'usage de leur langue dans leurs relations avec les administrations⁶⁸. Le fait de parler frison devrait selon eux être considéré comme un avantage dans le cadre d'une candidature à un poste de fonctionnaire. Le Comité consultatif observe que cela devrait non seulement permettre aux Frisons d'employer plus facilement leur langue dans les relations avec les administrations, mais aussi d'encourager davantage de Frisons à chercher un emploi dans la région. Cela pourrait contribuer à renverser la tendance chez les Frisons les plus instruits à déménager de leurs zones d'implantation traditionnelle lorsqu'ils sont en âge de travailler, tendance susceptible d'accélérer la disparition du frison comme langue vivante dans le Schleswig-Holstein.

91. Selon les informations fournies par les représentants des Frisons du Saterland, en raison du faible nombre de locuteurs du frison du Saterland, il est inenvisageable d'exiger l'usage de leur langue dans toutes les relations avec les autorités locales⁶⁹. Toutefois, ils se réjouissent que les autorités administratives locales soient ouvertes à l'usage de cette langue, dès lors que des locuteurs du frison du Saterland sont toujours présents à la mairie du Saterland. Un panneau « Nous parlons le frison du Saterland » y est par ailleurs affiché afin d'encourager les personnes à utiliser librement cette langue.

92. Les locuteurs du danois auraient aussi des difficultés à utiliser le danois dans leurs relations avec les administrations, soulignant, par exemple, la charge importante qu'implique la traduction en allemand des documents administratifs des écoles de la minorité danoise à des fins

⁶⁷ Voir, outre la loi sur les Sorabes/Wendes du Brandebourg susmentionnée, la loi sur les Sorabes de Saxe (*Sächsisches Sorbengesetz – SächsSorbG, SächsGVBl. Jg. 1999, Bl.-Nr. 7, S. 161, Fsn-Nr.: 103-2*).

⁶⁸ Comme indiqué dans le deuxième Avis du Comité consultatif sur l'Allemagne, des mesures positives visant à promouvoir l'usage du frison dans la sphère publique dans le Schleswig-Holstein sont déjà en place, grâce à l'adoption de la loi sur la promotion du frison dans la sphère publique en 2004.

⁶⁹ On estime à 2 000 le nombre de locuteurs du frison du Saterland, sur un total de 14 000 habitants au Saterland.

fiscales⁷⁰. Les autorités du Schleswig-Holstein ont indiqué examiner la possibilité d'insérer un nouveau paragraphe 82b dans la loi administrative du *Land* afin de fournir la possibilité aux Danois, aux Frisons et aux autres minorités de présenter des documents aux autorités locales dans leur langue minoritaire, dont les coûts de traduction incomberaient à la municipalité concernée⁷¹. Selon les autorités du *Land*, cela devrait inciter fortement les autorités locales à recruter du personnel qui parle les langues minoritaires concernées.

93. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle de façon générale qu'outre le fait de modifier la loi lorsqu'elle agit comme un obstacle à l'exercice des droits des minorités en vertu de la Convention-cadre, il convient d'exploiter au maximum les possibilités prévues par la loi concernant l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les administrations locales, par exemple par la promotion active de l'emploi de locuteurs des langues minoritaires. Les autorités devraient par ailleurs prendre et soutenir activement des mesures susceptibles de créer un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, notamment par l'attribution des ressources financières et humaines nécessaires, afin de préserver l'identité linguistique des minorités et de mieux faire connaître leur langue à la population majoritaire. Le Comité consultatif souligne aussi dans ce contexte que l'administration et la gouvernance électroniques peuvent également permettre de promouvoir l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les administrations locales et régionales.

Recommandation

94. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à appliquer pleinement la législation en vigueur afin de promouvoir l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les administrations locales et d'adopter des mesures effectives pour créer un environnement favorable à l'usage et à la promotion de l'usage des langues sorabe, danoise et frisonne dans les relations avec ces administrations. Il encourage les autorités du Schleswig-Holstein à poursuivre, en étroite concertation avec les représentants des minorités, le processus de modification de la législation au niveau du *Land* afin de faciliter l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les administrations concernées.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms personnels et documents officiels

Situation actuelle

95. Le Comité consultatif constate que l'utilisation croissante des systèmes de traitement électronique donne lieu à des plaintes des représentants des Sorabes dans la mesure où certains caractères spécifiques de la langue sorabe ne peuvent pas être représentés correctement dans ces systèmes. Il est donc de plus en plus difficile d'enregistrer correctement les noms des personnes physiques et morales. Le Comité consultatif relève avec intérêt que, dans la Saxe, des solutions ont été apportées progressivement à ce problème, qui devait être résolu en avril 2014. Cependant, un autre logiciel utilisé dans le Brandebourg et d'autres *Länder* ne peut pas représenter tous les signes diacritiques ; il est prévu de mettre en place un nouveau logiciel pour l'ensemble des *Länder* qui résoudrait ce problème, mais pas avant 2016. Le Comité consultatif

⁷⁰ Le Comité consultatif croit savoir que les formulaires de déclaration d'impôts en Allemagne sont traités par des services fiscaux locaux (*Finanzämter*), qui font partie des autorités fiscales des *Länder*.

⁷¹ Le paragraphe 82a de la loi administrative du *Land* du Schleswig-Holstein (*Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein*) prévoit que l'allemand est la langue officielle du Schleswig-Holstein et que les coûts de traduction des documents soumis aux autorités dans une langue étrangère incombent à la personne qui soumet le document.

regrette qu'il n'ait pas été possible de remédier plus tôt à cette situation et attire l'attention sur l'importance, une fois le nouveau logiciel mis en place, de veiller à ce que les noms sorabes soient écrits correctement dès le départ.

96. Le Comité consultatif constate par ailleurs avec regret que la situation concernant l'utilisation des suffixes tels que « -owa » dans les documents officiels pour les noms de femmes et de filles appartenant à la minorité sorabe n'a pas changé, les autorités considérant que ce suffixe ne peut pas être utilisé pour des noms féminins, sauf modification de la loi pertinente⁷². Cette interdiction va à l'encontre de la pratique traditionnelle sorabe en matière de déclinaison des noms selon le genre grammatical et constitue, selon le Comité consultatif, une discrimination à l'égard des femmes sorabes en raison de leur genre et de leur origine ethnique. Les représentants de la minorité sorabe ont toutefois indiqué qu'il ne semblait pas y avoir de volonté politique de modifier la loi en vigueur.

97. Le Comité consultatif réaffirme son avis selon lequel cette situation n'est pas conforme à l'article 11, paragraphe 1 ni au principe général selon lequel la Convention-cadre doit être interprétée de manière inclusive. Il souligne néanmoins que, dans l'intervalle, rien n'empêche un Etat Partie d'appliquer directement les dispositions de la Convention-cadre.

Recommandations

98. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire en sorte que le nouveau logiciel de gestion des registres électroniques qui doit être mis en place d'ici à 2016 résolve dès le départ tous les problèmes liés à la graphie correcte des noms dans les langues minoritaires. Il les encourage par ailleurs à veiller à ce que les noms sorabes qui ont été précédemment orthographiés de façon incorrecte puissent être corrigés dans le nouveau système, sans aucun frais pour les personnes concernées.

99. Le Comité consultatif recommande aux autorités de modifier sans délai la loi régissant l'utilisation des noms dans les langues minoritaires afin de la rendre pleinement conforme aux principes énoncés à l'article 11 de la Convention-cadre. Dans l'intervalle, il les encourage à publier des orientations destinées aux administrations concernées sur la possibilité d'appliquer directement les dispositions de la Convention-cadre.

Panneaux topographiques

Situation actuelle

100. Le Comité consultatif salue l'adoption dans le Brandebourg, en juin 2014, d'un décret concernant l'installation de panneaux de signalisation bilingues. Ce décret reconnaît que les villes et les villages de la zone traditionnelle d'implantation des Sorabes portent officiellement un nom bilingue en allemand et en bas-sorabe, qui doit donc être inclus comme élément obligatoire des panneaux de signalisation directionnelle (*Wegweisung*) et des panneaux de signalisation indiquant les noms des localités (*Ortstafel*). Lorsque de nouveaux panneaux de signalisation sont installés ou d'anciens remplacés, le nom doit par ailleurs être indiqué dans la même taille de police dans les deux langues⁷³. Le Comité consultatif se réjouit aussi de

⁷² Voir la loi sur la transcription des noms des minorités (*Minderheiten-Namensänderungsgesetz (MindNamÄG)*) du 22 juillet 1997, telle que modifiée le 19 février 2007 (BGBl.I, page 122), articles 1 et 2, et la décision du tribunal de Cottbus du 26 mars 2010.

⁷³ Décret sur les inscriptions bilingues en allemand et en bas-sorabe sur les panneaux de signalisation (*Erlass zur zweisprachig deutsch-niedersorbischen Beschriftung von Verkehrszeichen*), Amstblatt für Brandenburg 2014, n° 29, p. 926-927, paragraphes 1 et 2(1). Ce décret a été publié à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur les Sorabes/Wendes le 1^{er} juin 2014 (voir plus haut, article 5).

l'information selon laquelle le *Land* du Brandebourg prendra désormais en charge les dépenses liées à la signalisation bilingue, qui incombait auparavant aux collectivités locales et dont le coût était souvent prohibitif.

101. Comme indiqué plus haut, dans le Brandebourg, la zone d'implantation traditionnelle des Sorabes est définie par la loi sur les Sorabes/Wendes, qui établit désormais des critères plus flexibles à cet égard (voir plus haut, article 4), mais ne prévoit pas d'inclusion automatique dans cette zone si ces critères sont remplis. On ignore encore combien de localités supplémentaires demanderont leur inclusion dans la zone d'implantation traditionnelle avant la date limite du 21 mai 2016 prévue par cette loi et satisferont donc aux conditions pour bénéficier de panneaux topographiques bilingues à l'avenir.

102. Dans la Basse-Saxe, si des panneaux de signalisation bilingues sont en place depuis un certain nombre d'années à l'entrée et à la sortie des villages où le frison du Saterland est parlé, les panneaux de signalisation directionnelle vers le Saterland⁷⁴ sont encore unilingues. Selon les informations fournies par les représentants des Frisons du Saterland, les autorités ont indiqué que des panneaux bilingues pourraient être installés sur une nouvelle route en construction autour du Saterland, mais que les coûts ne seraient pas pris en charge par le *Land*. Les Frisons du Saterland ont aussi demandé l'installation de panneaux touristiques marron sur la principale autoroute nord-sud passant à proximité du Saterland, mais sans succès. Le Comité consultatif a aussi été informé qu'un décret de 2009 du Schleswig-Holstein permettant aux communes de mettre en place des indications topographiques dans les langues minoritaires n'a jusqu'à présent été mis en œuvre que de façon sporadique⁷⁵.

Recommandation

103. Le Comité consultatif encourage les autorités à procéder rapidement à l'installation de panneaux topographiques bilingues, en particulier dans le Brandebourg, et à promouvoir et soutenir activement l'installation de panneaux bilingues supplémentaires autour du Saterland et dans le Schleswig-Holstein, afin d'accroître la visibilité et la notoriété des langues minoritaires.

Article 12 de la Convention-cadre

Egalité d'accès à l'éducation

Situation actuelle

104. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les problèmes qui continuent d'être signalés concernant l'égalité d'accès des enfants sintis et roms à l'éducation, notamment le nombre disproportionné d'élèves qui quittent l'école sans diplôme secondaire et la surreprésentation importante des enfants sintis et roms dans les filières d'enseignement de niveau plus bas et dans les écoles spéciales⁷⁶. Il se félicite des informations selon lesquelles la situation pourrait s'améliorer progressivement⁷⁷ et constate avec intérêt qu'un certain nombre de

⁷⁴ La commune du Saterland, où le frison du Saterland est parlé, a été créée en 1974 par la fusion de quatre communes plus petites : Ramsloh, Scharrel, Sedelsberg et Strücklinger.

⁷⁵ *Erlass des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein vom 31. März 2009 (VII 423 - 621.121.108) zur Zulassung mehrsprachiger Ortstafeln*. Ce décret a remplacé le décret du 11 juin 2007 mentionné dans le troisième Avis du Comité consultatif.

⁷⁶ Voir Strauss (ed.), *Study on the Current Educational Situation of German Sinti and Roma: Documentation and Research Report*, Marburg, I-Verb.de, 2012. Cette étude souligne aussi les difficultés inhérentes à l'obtention de données claires et représentatives sur ce sujet.

⁷⁷ *Ibid*, et selon des informations fournies au Comité consultatif par certains représentants sintis et roms.

Länder sont en train d'adopter des stratégies d'éducation inclusives et prévoient de supprimer les écoles spéciales⁷⁸. Toutefois, il souligne qu'il est essentiel de s'attaquer aux causes profondes des disparités dans les résultats scolaires, à savoir par exemple les préjugés persistants et la discrimination auxquels sont confrontés les enfants sintis et roms à l'école, une mauvaise communication et/ou un manque de confiance entre les enseignants ou les établissements scolaires et les parents sintis et roms, une plus faible scolarisation des enfants sintis et roms au niveau de la maternelle et des facteurs socio-économiques qui ont des effets sur le degré d'accompagnement éducatif dont ces enfants peuvent bénéficier chez eux. Il souligne qu'à moins que ces facteurs ne soient analysés et traités de façon adéquate, les enfants sintis et roms continueront, même si d'autres mesures sont prises telles que la suppression des écoles spéciales, d'être victimes de discrimination et d'obtenir de plus faibles résultats scolaires dans le système d'enseignement allemand.

105. Le Comité consultatif prend note avec intérêt de divers programmes et projets en place pour employer des médiateurs sintis et roms dans des écoles et/ou fournir un soutien éducatif supplémentaire en dehors des heures de classe, en vue d'accompagner les enfants sintis et roms dans leur scolarité et d'améliorer leurs résultats scolaires⁷⁹. Il attire l'attention sur l'importance d'assurer la pérennité de ces systèmes lorsqu'ils existent déjà et de les étendre à d'autres régions par le partage de bonnes pratiques.

106. Le Comité consultatif est conscient des débats en cours concernant les meilleurs moyens de faire en sorte que les enfants qui commencent l'école en Allemagne et dont la première langue n'est pas l'allemand, y compris certains enfants sintis et roms, acquièrent rapidement des compétences suffisantes en allemand pour leur permettre de comprendre et de participer pleinement en classe. Il souligne qu'un manque de compétences linguistiques ne devrait pas servir de prétexte pour répartir les enfants en différents groupes, étant donné qu'une telle séparation crée entre les enfants des hiérarchies qui risquent de devenir permanentes et peut augmenter le risque que les enfants ayant de plus faibles compétences linguistiques soient victimes de harcèlement et de discrimination. Il estime que d'autres moyens, comme l'emploi de médiateurs ou un soutien supplémentaire en dehors des heures de classe, sont préférables pour aider les enfants à apprendre l'allemand rapidement en leur permettant de rester dans la même école et la même classe.

Recommandation

107. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures fermes pour mettre fin à la discrimination à l'encontre des enfants sintis et roms dans le système scolaire. Il convient notamment de prévenir les placements injustifiés des enfants sintis et roms dans des écoles spéciales, de redoubler d'efforts pour créer un système éducatif inclusif, d'élargir des mesures qui ont fait leurs preuves en encourageant les enfants à rester scolarisés, comme l'emploi de médiateurs, et d'intensifier les actions visant à sensibiliser les enseignants et les autres élèves à l'histoire et à la culture des Sintis et des Roms.

Education interculturelle

Situation actuelle

108. Les représentants des minorités nationales attirent à nouveau l'attention sur le fait que la population continue de mal connaître les quatre minorités nationales reconnues en Allemagne,

⁷⁸ Voir le rapport étatique, section C.III, p. 28 à 30.

⁷⁹ Voir le rapport étatique, section D.VIII.

surtout en dehors de leurs zones d'implantation traditionnelle. Le Comité consultatif souligne que le patrimoine des minorités nationales devrait être considéré comme faisant partie intégrante de la richesse et de la diversité culturelle du pays dans son ensemble, et pas seulement comme présentant un intérêt pour les régions où elles résident traditionnellement.

109. Un certain nombre d'initiatives sont en place dans les écoles afin de promouvoir une culture de la tolérance et plusieurs *Länder* développent des éléments de l'histoire et de la culture roms dans le cadre de leurs programmes scolaires⁸⁰. Le Comité consultatif relève avec un intérêt particulier la publication récente par l'association des Sintis et des Roms de Rhénanie-Palatinat, avec le soutien du ministère de l'Éducation de ce *Land*, d'une documentation destinée à être utilisée à l'école et dans d'autres établissements d'enseignement, portant sur le passé mais aussi sur la vie actuelle des Roms et des Sintis⁸¹. Le Comité consultatif regrette toutefois que des initiatives mentionnées par les autorités de plusieurs *Länder* dans ce contexte soient présentées comme achevées au moment où les matériels sont mis à disposition en ligne. Il souhaite souligner le rôle important que doivent jouer les autorités non seulement en soutenant et en rendant accessibles ce type de publications et de supports pédagogiques mais aussi en participant activement à la promotion de leur utilisation à l'école, afin qu'ils contribuent effectivement à contrer les préjugés et les stéréotypes à l'égard des personnes appartenant aux minorités.

110. Le Comité consultatif rappelle qu'en plus de veiller à ce que des matériels adéquats soient accessibles en matière d'éducation interculturelle, les enseignants doivent être correctement formés à créer et encourager un environnement de classe dans lequel la diversité est accueillie favorablement et acceptée et à intégrer effectivement une dimension interculturelle à leur travail en classe. Il renvoie aussi aux commentaires qu'il a formulés plus haut (voir article 6) concernant les efforts déployés pour promouvoir la tolérance et prévenir l'extrémisme par l'éducation. Il souligne l'importance non seulement d'informer les enfants au sujet des horreurs du passé mais aussi d'établir un lien entre ces événements et les manifestations de xénophobie et d'autres formes d'intolérance.

Recommandations

111. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à intensifier leurs efforts visant à ce que la culture et l'histoire des minorités nationales en tant que partie intégrante de la société allemande soient mieux connues des enseignants et des élèves de toute l'Allemagne. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à mettre en œuvre des projets destinés à diffuser une meilleure connaissance de l'histoire et de la culture des Sintis et des Roms.

112. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les enseignants soient convenablement formés à créer et à encourager un environnement de classe dans lequel la diversité est accueillie favorablement et acceptée, à intégrer effectivement une dimension interculturelle à leur travail en classe et à s'atteler au problème des manifestations de xénophobie et d'intolérance associées.

⁸⁰ Voir le rapport étatique, section D.VIII.

⁸¹ *Überleben - das war für uns nicht vorgesehen! Lebensgeschichten rheinland-pfälzischer Sinti-Familien* (Survivre ? – Ce n'était pas prévu ! Récits de familles sintis en Rhénanie-Palatinat), publié en 2013.

Formation des enseignants et manuels pour l'enseignement des et dans les langues minoritaires

Situation actuelle

113. Le Comité consultatif constate que le manque d'enseignants est un obstacle important à l'offre d'enseignement du sorabe et dans cette langue ; même si de nouveaux enseignants sont formés, le nombre d'enseignants qualifiés qui arrivent est insuffisant pour compenser les prochains départs à la retraite. Des représentants sorabes dans la Saxe observent que les fonds pour l'enseignement du bas-sorabe à l'université de Leipzig (un poste à temps partiel) sont actuellement insuffisants pour assurer durablement la formation d'enseignants et ont demandé que des mesures supplémentaires soient prises pour remédier à cette situation, comme le recyclage de locuteurs du sorabe venant d'autres professions que l'enseignement. Dans le Brandebourg, le manque d'enseignants menacerait l'offre d'enseignement bilingue dans le cadre du projet *Witaj* dans certaines maternelles.

114. En ce qui concerne le frison, pour lequel il existe des difficultés similaires (voir aussi ci-après, article 14), le Comité consultatif se réjouit de l'introduction prochaine à l'université d'Oldenbourg (à partir de 2016) d'un nouveau processus de certification des enseignants de frison du Saterland, projet qui permettra, selon ce qu'espèrent les autorités, d'attirer plus d'enseignants de cette langue. Un nouveau poste d'enseignant en études frisonnes a aussi été ouvert à l'université Europa de Flensburg ; les représentants des Frisons dans le Schleswig-Holstein ont cependant fait part de leur préoccupation quant au fait qu'il n'est pas exigé que la personne recrutée soit un locuteur du frison.

115. Les représentants des Sorabes ainsi que des Frisons soulignent aussi la lourde responsabilité qui incombe aux enseignants qui dispensent un enseignement des langues minoritaires et dans ces langues, dans la mesure où, les matériels pédagogiques accessibles étant peu nombreux, ils doivent concevoir leurs propres matériels. Il est donc particulièrement important de supprimer les obstacles au recrutement d'enseignants qui sont déjà capables et désireux d'enseigner ces langues et dans ces langues, par exemple en faisant en sorte que ces compétences soient considérées comme un avantage pour les enseignants qui postulent à des emplois dans les régions concernées.

Recommandation

116. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts visant à accroître le nombre d'enseignants qualifiés pour enseigner dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système scolaire et à prendre des mesures positives pour faciliter leur affectation dans des zones où ces compétences sont nécessaires.

Article 13 de la Convention-cadre

Ecoles de la minorité danoise

Situation actuelle

117. L'association des écoles danoises gère actuellement 46 écoles de la minorité danoise et 56 maternelles, essentiellement financées par des subventions publiques, dont des fonds importants du budget du *Land* du Schleswig-Holstein⁸². Le Comité consultatif constate avec

⁸² Plus de 37 millions d'euros du budget du Schleswig-Holstein ont été accordés aux écoles de la minorité danoise en 2014 et 2015 (voir *Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein, Haushaltsjahr 2015, Einzelplan 07, Ministerium*

regret qu'entre 2010 et 2012, le gouvernement du Schleswig-Holstein a réduit de 15 % le financement accordé aux écoles de la minorité danoise, créant un déficit budgétaire qui a dû être comblé au final par les autorités fédérales. Il salue la décision des autorités du Schleswig-Holstein de rétablir les subventions accordées par élève dans les écoles de la minorité danoise au même niveau que dans les écoles publiques allemandes à partir du 1^{er} janvier 2013⁸³. Il note aussi avec intérêt qu'à la suite des modifications constitutionnelles adoptées en décembre 2014, le principe de financement égal pour les écoles danoises est désormais inscrit dans la Constitution du Schleswig-Holstein⁸⁴. Les représentants de la minorité danoise ont toutefois indiqué que, depuis ces modifications, certaines autorités locales auraient exprimé leur réticence à continuer de fournir certains services facultatifs aux écoles de la minorité danoise.

118. Le Comité consultatif note que les représentants de la minorité danoise ont soulevé un nouveau point de préoccupation suscité par l'instauration annoncée d'examens de fin d'études centralisés. Dans ce contexte, ils soulignent que les questions posées dans les examens de fin d'études devraient correspondre à ce que les élèves ont appris à l'école ; or, en raison de la spécificité des écoles de la minorité danoise, qui s'efforcent de concilier les exigences du système scolaire allemand et du système scolaire danois, des manuels et des programmes danois sont utilisés dans les matières enseignées en danois. Le Comité consultatif relève que cette question fait actuellement l'objet de négociations entre les représentants de la minorité danoise et le ministère de l'Éducation et de la Culture du Schleswig-Holstein et souligne que les changements législatifs ne doivent pas être contraires au principe de non-discrimination.

Recommandation

119. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs discussions avec l'ensemble des parties concernées et à prendre des mesures actives pour faire en sorte que les élèves ne soient pas désavantagés dans la pratique à cause de leur choix d'être scolarisés dans des établissements de la minorité danoise.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des/dans les langues frisonnes

Situation actuelle

120. Le Comité consultatif se félicite de la nouvelle protection constitutionnelle dont bénéficie l'enseignement du frison du Nord grâce aux modifications apportées à la Constitution du Schleswig-Holstein en décembre 2014⁸⁵. Dans la pratique, cependant, le Comité consultatif croit comprendre que le frison du Nord est enseigné uniquement comme matière optionnelle dans le Schleswig-Holstein, dans certaines écoles publiques allemandes et certaines écoles de la minorité danoise, souvent en dehors des heures de classe et à des horaires peu commodes ; par ailleurs, du fait de son statut de matière optionnelle, il n'y a aucune obligation de remplacer les

für Schule und Berufsbildung), et 35,5 millions d'euros en 2013 (voir *Land Schleswig-Holstein, Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2013*). Ce montant était de 30,4 millions d'euros en 2012 et de 27,6 millions d'euros en 2011 (see *Land Schleswig-Holstein, Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2012*).

⁸³ Les représentants de la minorité danoise soulignent que cette situation est le résultat d'un compromis politique et crée uniquement une égalité formelle. En effet, compte tenu des différences dans les régimes de pension à cotisations entre les enseignants employés en tant que fonctionnaires dans des établissements publics et ceux employés en vertu de contrats de droit privé dans des écoles danoises, ces dernières reçoivent toujours moins de fonds que les écoles publiques allemandes.

⁸⁴ Voir l'article 12(5) de la Constitution du Schleswig-Holstein telle que modifiée en décembre 2014.

⁸⁵ Voir l'article 12(6) de la Constitution du Schleswig-Holstein telle que modifiée en décembre 2014.

enseignants de frison du Nord lorsqu'ils partent à la retraite ou quittent un établissement. Un enseignement continu en frison du Nord de la maternelle au lycée est uniquement assuré sur l'île de Föhr. Selon les représentants des Frisons du Nord, alors qu'on comptait plus de 1 000 élèves apprenant le frison du Nord il y a dix ans, ils sont aujourd'hui moins de 900. Parallèlement, les milieux dans lesquels les individus s'expriment en frison du Nord se sont considérablement réduits ; aujourd'hui, un grand nombre de Frisons du Nord ont peu de contact avec le frison du Nord en dehors de leur famille proche. Cela entraîne une perte de prestige dommageable pour cette langue. Dans ce contexte, les représentants des Frisons du Nord dans le Schleswig-Holstein soulignent qu'il est réellement nécessaire d'augmenter l'offre d'enseignement en frison du Nord dans les écoles publiques allemandes. Le Comité consultatif accueille favorablement les informations communiquées par les autorités du Schleswig-Holstein selon lesquelles le plan d'action pour les langues et les droits linguistiques qui sera publié en 2015 inclura des programmes visant à renforcer l'enseignement du frison du Nord comme matière ordinaire.

121. S'agissant de l'enseignement du frison du Saterland dans la Basse-Saxe, le Comité consultatif se réjouit de la publication d'un décret intitulé « La région et ses langues dans l'éducation », qui est entré en vigueur au début de l'année scolaire 2011-2012. Ce décret reconnaît expressément l'intérêt de l'acquisition précoce des langues moins utilisées comme le frison du Saterland et le rôle important que les écoles primaires peuvent jouer en la matière. Ce décret autorise les écoles primaires à assurer l'enseignement de la plupart des matières obligatoires en frison du Saterland. Il permet aussi la poursuite de cet enseignement, ainsi que l'enseignement de matières facultatives en frison du Saterland, au niveau secondaire⁸⁶. Le Comité consultatif se félicite vivement de l'introduction d'un enseignement bilingue en primaire à l'école Litje Skoule Skäddel à Scharrel et croit savoir que d'autres écoles ont établi des groupes d'étude du frison du Saterland comme matière facultative. Il se réjouit aussi de l'existence de petits groupes dans plusieurs maternelles où les enfants peuvent participer deux fois par semaine à des activités en frison du Saterland. Cette possibilité, au départ proposée principalement sur une base volontaire grâce aux efforts de personnes âgées ou retraitées parlant le frison du Saterland, bénéficie aussi à présent de la participation d'enseignants qualifiés et vise à établir les bases pour que les enfants puissent devenir bilingues en allemand et en frison du Saterland.

122. Le Comité consultatif observe toutefois que le soutien public en faveur de ces initiatives ne tient qu'à un fil. Il craint que l'application stricte des règles sur le nombre minimum d'élèves dans les classes ne puisse avoir des effets négatifs sur l'offre d'enseignement bilingue dans la Basse-Saxe⁸⁷. Il attire aussi l'attention sur l'importance particulière, compte tenu du très faible nombre de locuteurs actifs du frison du Saterland, de prendre des mesures positives visant à faciliter la continuité de l'enseignement, par exemple afin de garantir que l'absence prolongée d'un seul enseignant n'entraîne pas l'interruption de l'enseignement de ou dans cette langue dans l'école concernée. Il partage l'avis des représentants des Frisons du Saterland selon lequel une façon d'y parvenir serait que les autorités du *Land*, lorsqu'elles affectent des enseignants dans le district du Saterland, tiennent compte de leurs compétences en frison du Saterland. Il

⁸⁶ Erl. des MK v. 2011 - 21-82101/3-2 ; voir en particulier le paragraphe 4 de ce décret.

⁸⁷ Tous les parents ne souhaitent pas forcément que leurs enfants apprennent le frison du Saterland à l'école primaire. Pour qu'une classe soit divisée en deux groupes (un groupe bilingue et un groupe unilingue (allemand)), elle doit compter au moins 26 élèves au départ. Une classe de 25 élèves n'atteint pas ce seuil et ne peut pas être divisée en deux groupes, ce qui signifie qu'un enseignement bilingue ne peut être assuré que si les 25 élèves l'acceptent. Mais l'enseignement bilingue est particulièrement difficile à gérer dans des classes chargées. D'autres solutions telles que l'offre d'un enseignement facultatif extrascolaire en frison du Saterland ne peut pas remplacer pleinement un enseignement bilingue comme moyen de revitaliser cette langue.

note aussi que, selon les représentants des Frisons du Nord, il conviendrait de prendre en compte la nécessité de maîtriser le frison lors du recrutement et de l'affectation de fonctionnaires.

123. Le Comité consultatif estime, compte tenu des enjeux mis en évidence ci-dessus, qu'une stratégie générale, élaborée en concertation avec les représentants des Frisons et associant des experts linguistiques et les autorités locales, des *Länder* et fédérales dans la pleine mesure de leurs compétences respectives, est nécessaire afin de permettre aux Frisons de préserver leur langue et de la transmettre aux générations futures. Dans le domaine de l'éducation, cela devrait englober un enseignement du frison et dans cette langue de la maternelle à la fin de la scolarité, notamment au moyen de méthodologies bilingues, ainsi que par l'éducation pour adultes. Les enseignants de frison doivent aussi pouvoir bénéficier d'un enseignement universitaire et d'une formation continue adéquats.

Recommandations

124. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier le soutien accordé à l'enseignement du frison du Nord et dans cette langue dans le Schleswig-Holstein et leur recommande de continuer à développer l'offre d'enseignement du frison du Saterland et dans cette langue dans la Basse-Saxe.

125. Il recommande aussi aux autorités d'éliminer les obstacles administratifs à l'enseignement du frison et dans cette langue. Afin de promouvoir l'accès à un enseignement du frison et dans cette langue, il convient de tenir compte des compétences en frison lors de l'affectation d'enseignants dans les écoles des zones d'implantation traditionnelle des Frisons, et des efforts particuliers devraient être déployés pour remplacer les enseignants qui dispensent un enseignement du frison et dans cette langue lorsqu'ils sont absents pour une longue durée, quittent l'établissement ou partent à la retraite. Une flexibilité particulière devrait aussi être appliquée concernant la taille minimale des classes, de sorte que ce critère n'empêche pas de dispenser cet enseignement lorsqu'une telle demande existe.

Enseignement du sorabe et dans cette langue

Situation actuelle

126. Le Comité consultatif se félicite de la poursuite de la mise en œuvre du projet *Witaj* et du concept « 2 plus » visant à promouvoir une éducation bilingue précoce en allemand et en sorabe pour les enfants, dès la maternelle, afin de revitaliser la langue sorabe. Il croit comprendre que ces deux projets sont en cours d'évaluation et espère que ces évaluations permettront de les renforcer. A cet égard, il note les préoccupations des représentants sorabes concernant la diminution progressive des heures d'enseignement dispensées en sorabe à mesure que les élèves avancent dans la scolarité bilingue⁸⁸ et un manque de continuité jusqu'à la fin de l'éducation scolaire pour les élèves fréquentant des établissements d'enseignement général. Comme indiqué plus haut (voir article 12), le manque d'enseignants qualifiés continue de constituer un frein au remplacement d'enseignants malades ou qui partent à la retraite, entraînant dans certains cas l'annulation des cours en sorabe pendant de longues périodes. Le Comité consultatif se réjouit de l'inclusion dans le Brandebourg, à la suite d'une autre modification de la loi sur les Sorabes/Wendes, de la possibilité pour l'organisation faïtière Domowina de participer à des

⁸⁸ Selon des informations fournies par les représentants des Sorabes, si, dans les maternelles bilingues, la majeure partie du temps les élèves écoutent et parlent le sorabe, la dixième année de scolarité, la proportion d'enseignement dispensé en sorabe chute à environ 30 %.

conférences scolaires dans des écoles bilingues ; il espère que cela facilitera l'expression et la prise en compte de ces préoccupations à un stade précoce.

127. Le Comité consultatif souligne dans ce contexte que les autorités ne devraient pas adopter une approche passive et attendre que les demandes d'enseignement en sorabe soient exprimées avant de chercher comment y répondre, mais qu'elles devraient stimuler cette demande par des mesures de sensibilisation auprès des parents et des élèves, et promouvoir et favoriser activement les possibilités d'enseignement des langues minoritaires⁸⁹.

Recommandation

128. Le Comité consultatif recommande de nouveau aux autorités d'intensifier les mesures visant à maintenir un réseau pérenne et solide d'écoles en langue sorabe dans la zone d'implantation traditionnelle sorabe, et cela à tous les niveaux d'éducation.

Enseignement du romani

Situation actuelle

129. Le Comité consultatif note que l'enseignement du romani est une question sensible en Allemagne, des représentants de certaines organisations sintis étant fermement convaincus que cette langue devrait être strictement limitée à la communauté sinti et qu'il n'est pas approprié de l'enseigner à l'école. Toutefois, le Comité consultatif note que cet avis n'est pas partagé par tous les représentants sintis et roms en Allemagne et observe que, lorsqu'un besoin d'enseignement de cette langue est exprimé, il convient d'y donner suite dans la mesure du possible.

130. Le Comité consultatif prend de nouveau note avec satisfaction des informations portées à sa connaissance concernant l'enseignement du romani dans certaines écoles, notamment à Hambourg ; cet enseignement est offert là où il y a une demande et vise de façon générale à préserver et à développer la culture et la langue de cette communauté. Il relève aussi avec intérêt que le *Land* de Rhénanie-Palatinat, reconnaissant la réticence des Sintis et des Roms à ce que le romani soit officiellement enseigné par le système scolaire public, a par le passé soutenu des initiatives de cette minorité visant à proposer des cours supplémentaires auto-organisés destinés à préserver et à développer la culture et la langue de cette communauté⁹⁰. Toutefois, ces activités reposaient essentiellement sur le bénévolat, ce qui n'est pas viable sur le long terme. Le Comité consultatif espère qu'un cadre plus sûr pour soutenir l'enseignement du romani, lorsqu'un tel besoin est exprimé, pourra être trouvé à l'avenir. Il observe dans ce contexte que la recherche met en évidence les avantages considérables que présente pour les élèves de la minorité l'apprentissage de leur langue minoritaire, qui n'est pas seulement lié à la préservation de l'identité individuelle, mais constitue aussi une base importante pour le développement du répertoire linguistique individuel et l'acquisition d'autres langues⁹¹.

Recommandation

131. Le Comité consultatif encourage de nouveau les autorités concernées à assurer un suivi et une évaluation régulière de la demande d'enseignement du romani, ainsi que des projets d'enseignement de la langue romani et de leur impact sur les résultats scolaires des enfants

⁸⁹ Voir le commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev, paragraphe 71.

⁹⁰ Voir le rapport étatique, section D.X.

⁹¹ Voir aussi à cet égard, Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation, 1996.

roms, afin de favoriser la diffusion de bonnes pratiques dans ce domaine. Les autorités devraient veiller à la participation effective de représentants de la communauté rom à ces procédures de suivi et d'évaluation. Elles devraient aussi identifier les moyens d'assurer la pérennité des projets qui ont fait leur preuve dans ce domaine.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation aux affaires publiques

Situation actuelle

132. Le Comité consultatif constate avec intérêt que des mécanismes sont en place pour faciliter la participation des partis représentant des minorités nationales dans certains organes parlementaires, en dispensant ces partis du seuil de 5 % pour l'obtention d'une représentation dans les parlements du Schleswig-Holstein et du Brandebourg, ou encore pour la répartition des sièges sur les listes des *Länder* au parlement fédéral⁹². Des personnes appartenant à des minorités nationales ont aussi été élues sur des listes de partis traditionnels dans ces *Länder* et l'actuel Premier ministre de la Saxe s'identifie lui-même comme sorabe. Le Comité consultatif regrette toutefois le faible niveau de représentation politique des Sintis et des Roms et estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir la participation de cette minorité au niveau politique, que ce soit dans des partis spécifiques ou traditionnels.

133. En ce qui concerne les mécanismes de consultation, le Comité consultatif salue les efforts déployés ces dernières années par le Commissaire fédéral aux minorités nationales pour rencontrer et établir des contacts directs avec toutes les minorités nationales reconnues en Allemagne. Il relève que ces efforts ont non seulement une importance symbolique pour les minorités nationales mais ont aussi contribué aux progrès réalisés dans la pratique, tels que la création au niveau fédéral d'une commission consultative sur les questions concernant les Sintis et les Roms allemands (voir ci-après). Il prend aussi note avec intérêt du travail du Commissaire aux minorités nationales du Schleswig-Holstein, qui sert d'intermédiaire entre les autorités et les minorités présentes dans ce *Land*.

134. Le Comité consultatif relève comme exemple de bonne pratique la conférence annuelle sur la mise en œuvre des droits consacrés par la Convention-cadre et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, organisée par le ministère fédéral de l'Intérieur et rassemblant des représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements des *Länder* et des minorités nationales. Comme observé dans son précédent Avis, il s'agit d'un mécanisme efficace pour assurer une participation active et régulière des représentants des minorités nationales au processus de suivi et au dialogue avec les autorités, qui sont essentiels pour la mise en œuvre de ces instruments au quotidien.

135. Après de longues discussions ayant conduit à un accord entre les autorités fédérales et les deux principales organisations faïtières des Sintis et des Roms en Allemagne, le Comité consultatif se félicite de la création, au niveau fédéral, d'une commission consultative sur les questions concernant les Sintis et les Roms allemands, qui s'est réunie pour la première fois le 18 mars 2015. Il croit comprendre que cet organe se veut un lieu où toutes les questions de politique intérieure au niveau fédéral concernant les Sintis et les Roms allemands peuvent être

⁹² Actuellement, trois membres du parlement du Schleswig-Holstein - deux Danois et un Frison - sont affiliés au parti des minorités SSW. Le parti de la minorité sorabe Lausitzer Allianz n'a pas de représentant au parlement du Brandebourg, et il n'existe aucun mécanisme pour faciliter l'élection de représentants de la minorité sorabe dans la Saxe.

discutées et qu'il doit fonctionner de la même façon que les commissions consultatives sur les questions concernant la minorité danoise, le peuple sorabe et le groupe ethnique frison. Il réunira donc des représentants du ministère fédéral de l'Intérieur, des autorités des *Länder* concernées (chaque *Land* ayant été invité à désigner un membre) et de la minorité sinti et rom, et ce au moins une fois par an.

136. S'agissant des organes de consultation sur les questions des minorités nationales au niveau des *Länder*, le Comité consultatif salue la création dans le Bade-Wurtemberg d'un Conseil pour les affaires sintis et roms, composé de six représentants des autorités et de six représentants des Sintis et des Roms, fondé sur le traité de novembre 2013 conclu entre les autorités du *Land* de Bade-Wurtemberg et l'association des Sintis et des Roms allemands de ce *Land*. Il accueille aussi favorablement les informations qui lui sont parvenues selon lesquelles la reconnaissance de la minorité sinti et rom dans la Constitution du Schleswig-Holstein a conduit à la création d'un organe consultatif au niveau de ce *Land*, semblable à ceux qui existent déjà dans le Schleswig-Holstein pour les minorités frisonne et danoise. Le Comité consultatif considère ces développements comme des mesures importantes qui peuvent contribuer à améliorer la participation des Sintis et des Roms à la vie publique. Il rappelle toutefois que les communautés roms et sintis sont aussi présentes, mais avec une participation limitée, dans d'autres *Länder*, et estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir leur participation effective à la vie publique, que ce soit par des mécanismes de consultation formels ou d'information. Il convient d'attacher une attention particulière dans ce contexte à la diversité existant au sein de ces groupes.

137. Le Comité consultatif salue la désignation dans le Brandebourg, sur la base de la loi modifiée sur les Sorabes/Wendes, d'un Commissaire chargé des affaires sorabes/wendes avec rang de secrétaire d'Etat, assisté par un employé à plein temps. Il note toutefois que certains représentants sorabes ont exprimé des réserves concernant les nouvelles procédures en place pour l'élection du Conseil des affaires sorabes/wendes, qui exigent l'inscription préalable sur les listes électorales de toutes les personnes qui souhaitent voter⁹³. Le Comité consultatif croit comprendre que ce mécanisme a été introduit afin de permettre aux personnes s'identifiant comme Sorabes/Wendes mais vivant en dehors des zones d'implantation traditionnelle de cette minorité de voter aux élections, outre les personnes qui ont déjà le droit de vote conformément aux dispositions précédentes. Toutefois, et bien que le processus d'inscription doive être entièrement géré par des associations sorabes, il constate que certaines préoccupations ont été exprimées quant à savoir si les personnes accepteraient le processus d'inscription et quelle incidence une réticence des Sorabes à s'inscrire pourrait avoir sur la légitimité de cet organe.

138. Les représentants des Sorabes sont encore clairement minoritaires au conseil de direction de la Fondation du peuple sorabe, détenant six sièges sur quinze. Les neuf sièges restants dans cette fondation, qui est chargée de distribuer la totalité des fonds fédéraux et des *Länder* s'élevant à environ 17 millions d'euros accordés pour la préservation et la promotion de la culture sorabe par l'éducation, les musées, les activités culturelles et autres (voir plus haut, article 5), sont occupés par six représentants des différentes autorités qui constituent les sources de financement de la fondation et trois représentants des autorités locales. Le Comité consultatif observe que le renforcement du rôle des Sorabes au sein du conseil de direction de cette fondation leur permettrait de participer de façon plus effective aux décisions concernant la préservation et la promotion de leur culture.

⁹³ Procédures introduites dans le cadre des modifications apportées en 2014 à la loi sur les Sorabes/Wendes.

139. Le Comité consultatif constate avec intérêt le fonctionnement continu, avec un soutien financier de 60 000 euros par an de la part des autorités fédérales, du Conseil et du Secrétariat des minorités nationales, qui représentent les intérêts des minorités nationales vis-à-vis du parlement et du gouvernement au niveau fédéral.

Recommandations

140. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures plus fermes pour promouvoir la participation effective des Roms et Sintis à la vie publique, en particulier au niveau politique. Dans les *Länder* où cela n'a pas encore été fait, il recommande aussi aux autorités d'établir, en étroite concertation avec les représentants des Sintis et des Roms, des mécanismes permettant la participation effective de ces derniers aux décisions sur les questions qui les concernent.

141. Le Comité consultatif recommande aux autorités, à la suite des prochaines élections à cet organe, de réexaminer, avec les représentants de la minorité sorabe, l'incidence des nouvelles procédures régissant l'élection du Conseil chargé des affaires sorabes/wendes du Brandebourg, en vue d'évaluer dans quelle mesure les nouvelles dispositions ont facilité la participation des Sorabes à ce processus et de remédier aux problèmes identifiés. Il recommande aux autorités, en étroite concertation avec les représentants de la minorité sorabe, de trouver des moyens de permettre aux représentants sorabes de participer de manière plus effective aux processus de décision concernant l'attribution de fonds à la préservation et à la promotion de leur culture.

Participation des Sintis et des Roms à la vie socio-économique

Situation actuelle

142. Le Comité consultatif a reçu des informations faisant état de certains comportements-types à l'égard des Sintis et des Roms qui tendent à les maintenir ou à les placer dans une situation de fort désavantage socio-économique. Certains services de l'emploi utiliseraient par exemple régulièrement des manœuvres dilatoires lorsqu'il s'agit de traiter des demandes d'aide de Sintis et de Roms, ou feraient même obstacle à ces demandes. Par ailleurs, l'accès aux emplois demandant une formation de niveau universitaire ou une formation professionnelle avancée semble s'améliorer progressivement, mais reste entravé en raison de la discrimination à laquelle sont confrontés les Sintis et les Roms dans le domaine de l'éducation (voir aussi article 12). Dans le domaine du logement, des pratiques abusives de la part de certains propriétaires toucheraient les Roms migrants en particulier.

143. Le Comité consultatif regrette qu'il n'existe pas de données globales concernant cette situation et que peu d'études détaillées semblent avoir été menées. Il observe qu'il est donc impossible de déterminer l'ampleur et les causes profondes de ces problèmes et d'y répondre de manière adéquate.

Recommandation

144. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer leurs efforts visant à promouvoir l'égalité des Sintis et des Roms sur le plan socio-économique, concernant en particulier l'accès à l'emploi et au logement. Les mesures prises à cet égard devraient s'appuyer sur une évaluation approfondie de la situation des Sintis et des Roms dans ce domaine.

Article 18 de la Convention-cadre

Accords bilatéraux et coopération régionale

Situation actuelle

145. Le Comité consultatif rappelle les Déclarations de Bonn-Copenhague de 1955 et le Traité de coopération et de bon voisinage conclu en 1991 entre la Pologne et l'Allemagne, qui visent à améliorer la situation de la minorité allemande dans ces pays et des groupes respectifs en Allemagne (voir aussi l'article 3 concernant le traité de voisinage avec la Pologne). Il prend aussi note avec intérêt de la coopération transfrontalière des minorités elles-mêmes, telle que la coopération constante des Frisons avec le Conseil inter-frison. Tout en soulignant que la responsabilité première en matière de protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales incombe aux autorités de l'Etat dans lequel elles résident, il rappelle néanmoins que des accords bilatéraux et une coopération transfrontalière informelle peuvent contribuer à la promotion de ces droits ainsi que de la tolérance, de la stabilité et de la paix dans la région.

Recommandation

146. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en matière de coopération et de dialogue au niveau régional.

III. CONCLUSIONS

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

Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées formulées aux sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations d'action immédiate⁹⁴

- **revoir et renforcer la loi générale sur l'égalité de traitement en faisant en sorte qu'elle prévoie une protection effective contre la discrimination ; continuer de soutenir les efforts visant à faire connaître les dispositions de cette loi et les voies de recours qui existent en cas de discrimination, y compris lorsque ces actes sont commis par des acteurs publics ; envisager d'étendre les compétences de l'Agence fédérale contre la discrimination et veiller à ce qu'elle dispose de ressources suffisantes pour lui permettre de mener à bien sa mission ;**
- **promouvoir activement l'égalité effective des Sintis et des Roms dans la vie socio-économique par des mesures ciblées fondées sur des données factuelles, conçues, mises en œuvre et évaluées en étroite concertation avec des représentants des Sintis et des Roms et assorties de critères de référence ; prendre des mesures fermes pour mettre fin à la discrimination contre les enfants sintis et roms dans le système scolaire, notamment en mettant un terme au placement injustifié d'enfants sintis et roms dans des écoles spéciales, et créer un système d'enseignement inclusif ;**
- **poursuivre les efforts pour lutter contre le racisme et l'intolérance et prévenir l'extrémisme de droite ; adopter une approche proactive prenant en compte la diversité de la société allemande ; réexaminer les dispositions juridiques interdisant l'incitation à la haine, en particulier dans le contexte des campagnes électorales, ainsi que la politique et les procédures en place concernant les enquêtes et les poursuites en cas de diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale, afin d'accroître leur efficacité ;**

Autres recommandations⁹⁵

- **utiliser les données sur l'égalité existantes, qui peuvent aider à concevoir des mesures visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales et chercher d'autres moyens de collecter des données quantitatives et qualitatives fiables sur l'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant à des**

⁹⁴ Les recommandations sont présentées dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

⁹⁵ Les recommandations sont présentées dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

minorités nationales, tout en respectant pleinement les normes internationales sur la protection des données à caractère personnel ;

- continuer, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, à soutenir la préservation et la promotion de leurs cultures, en accordant une attention particulière à leurs besoins sur le long terme, à la nécessité d'une action durable et à la diversité existante au sein des cultures minoritaires ;
- inscrire les motivations racistes comme circonstance aggravante dans le Code pénal ; veiller à ce que les éléments racistes d'une infraction pénale soient systématiquement pris en compte ; mettre fin à la pratique de profilage ethnique et prendre des mesures concrètes pour instaurer un climat de confiance entre les personnes appartenant à des minorités et la police ;
- accroître le soutien accordé aux médias dans les langues minoritaires et encourager le développement des programmes de radio et de télévision dans les langues minoritaires produits localement ; agir en faveur d'une meilleure représentation des personnes appartenant à des minorités nationales dans les instances de régulation des médias ;
- appliquer pleinement la législation en vigueur afin de promouvoir l'usage des langues minoritaires dans les relations avec les administrations locales ; adopter des mesures effectives pour créer un environnement favorable à leur usage dans ce contexte ; prendre les mesures nécessaires pour rendre la loi allemande régissant l'utilisation des noms dans les langues minoritaires pleinement conforme à l'article 11 de la Convention-cadre et veiller à ce que les noms dans les langues minoritaires puissent être correctement orthographiés dans les registres électroniques ; encourager l'installation de panneaux de signalisation bilingues dans les langues minoritaires ;
- intensifier les efforts visant à ce que la culture et l'histoire des minorités nationales, Roms et Sintis inclus, en tant que partie intégrante de la société allemande soient mieux connues des enseignants et des élèves de toute l'Allemagne ; assurer une formation adéquate des enseignants à l'éducation interculturelle ;
- poursuivre et intensifier les efforts visant à accroître le nombre d'enseignants qualifiés pour enseigner dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système scolaire ; prendre des mesures positives pour faciliter leur affectation dans des zones où ces compétences sont nécessaires ; intensifier le soutien accordé à l'enseignement du frison et du sorabe et dans ces langues afin d'en assurer la pérennité ;
- promouvoir activement la participation effective des Sintis et des Roms à la vie publique, en particulier au niveau politique ; établir, dans les *Länder* où cela n'a pas encore été fait et en étroite concertation avec les représentants des Sintis et des Roms, des mécanismes permettant la participation effective de ces derniers aux décisions sur les questions qui les concernent.