



**Convention internationale
sur l'élimination
de toutes les formes
de discrimination raciale**

Distr.
GENERALE

CERD/C/299/Add.5
21 octobre 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE POUR L'ELIMINATION DE
LA DISCRIMINATION RACIALE

EXAMEN DES RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES
CONFORMEMENT A L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

Quatorzièmes rapports périodiques des Etats parties
attendus en 1996

Additif

Allemagne */

[1er mai 1996]

*/ Le présent rapport réunit en un seul document les treizième et quatorzième rapports périodiques de l'Allemagne, attendus les 15 juin 1994 et 15 juin 1996, respectivement. Les onzième et douzième rapports périodiques de l'Allemagne, qui ont été présentés dans un seul et même document, ainsi que les comptes rendus analytiques des séances du Comité au cours desquelles ces rapports ont été examinés figurent dans les documents CERD/C/226/Add.7 et CERD/C/SR.999 et 1000.

Les annexes et les documents de référence fournis par le Gouvernement allemand peuvent être consultés par les membres du Comité dans les dossiers du secrétariat.

GE.96-18751 (F)

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. GENERALITES	1 - 6	4
II. QUESTIONS SPECIFIQUES	7 - 172	4
A. Article 2 de la Convention : protection de certains groupes ethniques en République fédérale d'Allemagne	7 - 37	4
1. Protection des minorités nationales et autres groupes ethniques établis traditionnellement en Allemagne	10 - 30	5
2. Protection de la communauté juive en Allemagne	31 - 37	9
B. Article 3 de la Convention : condamnation de l'apartheid	38 - 39	11
C. Article 4 de la Convention : lutte contre la propagande et les organisations racistes	40 - 71	11
1. Les dispositions du droit pénal et leur efficacité	44 - 52	12
2. Mesures prises contre des organisations à visées racistes	53 - 62	14
3. La politique étrangère et la lutte contre le racisme et la discrimination raciale	63 - 71	16
D. Article 5 de la Convention : Protection globale des droits de l'homme	72 - 96	18
1. Introduction	72 - 74	18
2. Les étrangers résidant en Allemagne	75 - 76	19
3. Réfugiés et demandeurs d'asile	77 - 81	19
4. La politique d'intégration pratiquée par le Gouvernement fédéral	82 - 85	22
5. Participation aux élections	86	22
6. Prise en compte des intérêts des étrangers dans les décisions de justice	87	23
7. La pratique de l'indemnisation en cas de discrimination raciale	88	24

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
8. Mesures ayant trait au droit de l'assurance	89 - 91	24
9. Mesures en vertu de la loi sur les débits de boissons	92 - 93	24
10. Mesures contre la discrimination dans d'autres secteurs	94	25
11. Autres considérations d'ordre législatif	95 - 96	25
E. Acticle 6 de la Convention : protection contre la discrimination raciale	97 - 171	25
1. Activités xénophobes : remarques préliminaires	97 - 101	25
2. L'étendue des incidents	102 - 112	27
3. Les causes	113 - 119	29
4. Les opinions du peuple allemand : les mesures adoptées contre la xénophobie	120 - 125	31
5. Mesures policières et pénales	126 - 138	33
6. Accusations portées contre les forces de l'ordre	139 - 141	35
7. Mesures législatives	142	36
8. Autres mesures prises par l'Etat, en particulier dans le domaine de l'information et de l'éducation	143 - 171	37
F. Article 7 de la Convention : combattre les préjugés racistes à l'école	172	43

Liste des annexes et documentation de référence

I. GENERALITES

1. Pour la République fédérale d'Allemagne, l'interdiction de la discrimination raciale découle du droit à la dignité humaine. La Constitution de la République fédérale d'Allemagne reconnaît et garantit dans son article premier le caractère intangible de la dignité humaine.
2. La première phrase du paragraphe 3 de l'article 3 de la Constitution est ainsi conçue :

"Nul ne peut être désavantagé ou favorisé en raison de son sexe, de son ascendance, de sa race, de sa langue, de sa patrie ou de son origine, de ses croyances, de ses opinions religieuses ou politiques."
3. La protection de tout un chacun contre la discrimination, en particulier la discrimination fondée sur l'origine ou sur la race, constitue un objectif d'une importance fondamentale au regard de la législation et de la politique allemandes.
4. La République fédérale d'Allemagne a ratifié dès 1969 la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
5. Depuis lors, le Gouvernement allemand a présenté 11 rapports au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Avec l'accord du Comité, il a réuni en un seul document les onzième et douzième rapports, à la suite de la réunification des deux Etats allemands. Dans ce document, il a informé le Comité en détail des mesures législatives, judiciaires, administratives et autres prises par les organes de l'Etat pour prévenir et éliminer la discrimination raciale. Lors des débats sur les onzième et douzième rapports périodiques, il a répondu en détail à des questions complémentaires du Comité.
6. Le Gouvernement allemand a présenté récemment des observations à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, qui avait adressé un questionnaire aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans sa réponse, il s'est situé par rapport au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance et a décrit à grands traits le contexte économique, social et politique dans lequel ces comportements se manifestaient. De plus, il a exposé les différentes mesures de caractère politique et social prises en vue de lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance et protéger les groupes ethniques touchés. Cette réponse figure dans les annexes.

II. QUESTIONS SPECIFIQUES

A. Article 2 de la Convention : protection de certains groupes ethniques en République fédérale d'Allemagne

7. Le principe de l'égalité et l'interdiction de la discrimination énoncés à l'article 3 de la Constitution s'imposent et sont directement applicables au pouvoir législatif, au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire. En vertu du paragraphe 4 de l'article 19 de la Constitution, toute personne dont les droits ont été violés par un organe de l'Etat peut saisir les tribunaux.

8. Comme indiqué dans les rapports précédents, les groupes dont le développement ou la protection doivent être assurés comme il convient, conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, sont, aux yeux du Gouvernement fédéral, des groupes dont les membres se distinguent du reste de la population allemande, en particulier du fait de leur origine nationale ou pour d'autres raisons. Aussi, le Gouvernement allemand fournit-il dans ses rapports des renseignements au Comité concernant les minorités nationales danoise et sorabe, ainsi que les autres groupes ethniques établis traditionnellement en Allemagne, comme les Sintis et Roms, ainsi que les Frisons. Il tient le Comité informé également de la situation de la communauté juive en Allemagne.

9. Les membres de ces groupes de population qui ont la citoyenneté allemande jouissent sans la moindre restriction de tous les droits et libertés énoncés dans la Constitution (voir également l'introduction à l'article 5). De surcroît, des dispositions constitutionnelles et législatives assurent, entre autres, la protection de l'identité des minorités danoise, sorabe, sinti, rom et frisonne établies dans des zones de peuplement des Etats de la Fédération (les "Länder"). Ces quatre groupes ethniques bénéficient d'une assistance non négligeable, compte tenu de la répartition des responsabilités existant dans le système fédéral allemand. On examinera spécialement ci-après la situation particulière et les besoins spécifiques des groupes de population intéressés.

1. Protection des minorités nationales et autres groupes ethniques établis traditionnellement en Allemagne

10. L'Allemagne, qui attache une grande importance à la protection des minorités dans la perspective de la préservation de la paix au sein de la communauté internationale et d'une coexistence salubre entre les Etats, concrétise ses engagements. C'est pour cette raison que la République fédérale d'Allemagne a signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales à la session du Comité des ministres qui s'est tenue à Strasbourg le 11 mai 1995. Lors de la signature, le Gouvernement allemand a fait, avec l'assentiment des Länder de la République fédérale d'Allemagne, la déclaration suivante concernant le champ d'application de la Convention une fois que celle-ci serait ratifiée :

"La Convention-cadre ne définit pas la notion de minorité nationale. Il appartient donc aux Parties contractantes de préciser les groupes auxquels la Convention-cadre s'appliquera après la ratification. Les minorités nationales dans la République fédérale d'Allemagne sont les Danois ayant la citoyenneté allemande et les membres du peuple sorabe ayant la nationalité allemande. La Convention-cadre s'appliquera également aux membres des groupes ethniques établis traditionnellement en Allemagne que sont les Frisons ayant la nationalité allemande et les Sintis et Roms ayant la citoyenneté allemande."

a) La minorité danoise

11. Il existe, au sud de la frontière entre l'Allemagne et le Danemark, une minorité danoise d'environ 50 000 personnes établie dans la partie septentrionale du Land de Schleswig-Holstein (c'est-à-dire dans la partie correspondant au Schleswig). Chacun a le droit de se réclamer de la culture

et des coutumes danoises et de s'exprimer en danois, conformément à la Déclaration de Bonn et de Copenhague de 1955, et ce droit ne peut être contesté ou vérifié d'office. La Constitution du Land de Schleswig-Holstein reconnaît le droit de la minorité danoise de bénéficier d'une protection et d'une assistance.

12. L'organisation politique de la minorité danoise est la Fédération des électeurs du Schleswig méridional (SSW). Lors des élections au Parlement du Schleswig-Holstein en 1992, la SSW a obtenu 28 000 voix. En tant que parti de la minorité danoise, la SSW est exemptée de la clause de blocage des 5 % et dispose d'un siège au Parlement du Schleswig-Holstein. Le membre qui représente la SSW a le statut de groupe parlementaire. Aux élections municipales du 20 mars 1994, la SSW a recueilli près de 38 000 voix, de sorte que la minorité danoise possède quelque 160 représentants dans les conseils municipaux. Dans sa zone de peuplement, elle compte deux maires, un chef d'administration locale, plusieurs maires adjoints, un président adjoint de conseil municipal et plusieurs chefs adjoints de l'administration locale.

13. La principale organisation culturelle de la minorité danoise est l'Association du Schleswig méridional (SSV), qui compte environ 17 000 membres. En outre, il existe des organisations et institutions dans tous les autres domaines. Ainsi la minorité danoise dispose de ses propres paroisses, d'un réseau de bibliothèques, d'institutions sociales et d'un quotidien publié en danois. De multiples activités sont organisées pour la jeunesse. Les jardins d'enfants et les écoles, qui sont privés, bénéficient d'une attention particulière; il existe actuellement 61 jardins d'enfants et 53 écoles de tout type, où l'enseignement est dispensé en danois, l'allemand étant cependant enseigné comme langue maternelle. Le Land de Schleswig-Holstein, ainsi que ses districts et municipalités, et l'Etat danois accordent des subventions et autres aides financières aux institutions et oeuvres de la minorité danoise.

b) Le peuple sorabe

14. Les Sorabes sont des Slaves. Leur histoire remonte à plus de 1 000 ans. Ils ont deux langues écrites (le haut-sorabe et le bas-sorabe), et leur culture originale s'est toujours épanouie dans le cadre de l'Etat allemand. Leur zone de peuplement correspond actuellement à la Haute-Lusace dans le nord-est de l'Etat libre de Saxe et à la Basse-Lusace dans le sud-est du Land de Brandebourg. On désigne également sous le nom de Wends les Sorabes établis en Basse-Lusace.

15. Les Sorabes peuvent librement manifester leur attachement à leur identité nationale et à leurs traditions. Ils peuvent librement conserver et promouvoir leur culture et leurs traditions. Le nombre de personnes qui se considèrent elles-mêmes comme des Sorabes n'est pas connu avec précision, faute de statistiques récentes, mais on l'estime à environ 60 000. Suivant en cela l'exemple de l'Etat libre de Saxe (Constitution du 27 mai 1992; voir les onzième et douzième rapports présentés au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale), le Brandebourg a inscrit la protection des Sorabes dans sa Constitution du 20 août 1992, où il est précisé ceci :

"Article 25 (droits des Sorabes [Wends]) :

1. Les Sorabes peuvent librement préserver, protéger et promouvoir leur identité nationale et leur zone de peuplement traditionnelle. Le Land, les communes et les associations municipales doivent favoriser la mise en oeuvre de ce droit, en particulier l'autonomie culturelle et la participation active des Sorabes à la vie politique.
 2. Le Land doit s'efforcer de promouvoir l'autonomie culturelle des Sorabes au-delà de ses frontières.
 3. Les Sorabes peuvent librement préserver et promouvoir leur langue et leur culture dans la vie publique et faire enseigner celles-ci dans les écoles et jardins d'enfants.
 4. Toutes les inscriptions publiques doivent être faites également en sorabe dans la zone de peuplement des Sorabes. Le drapeau sorabe est bleu, rouge et blanc.
 5. Une loi devra fixer les droits des Sorabes; elle devra garantir la participation de représentants des Sorabes à tout ce qui concerne ceux-ci, en particulier dans le domaine législatif."
16. Entre-temps, d'autres mesures législatives ont été prises pour tenir compte des intérêts spéciaux du peuple sorabe. Dans le Land de Brandebourg, la loi du 7 juillet 1994 qui fixe les droits des Sorabes (Wends) est entrée en vigueur. Elle prévoit notamment l'élection par le Parlement du Land d'un conseil des affaires sorabes (Wends) chargé de rendre des avis sur tout ce qui concerne les Sorabes, en particulier dans le domaine législatif.
17. La loi électorale brandebourgeoise du 2 mars 1994 exempte les partis, associations politiques ou associations de listes sorabes de la clause de blocage des 5 % lors des élections législatives du Land.
18. La loi provisoire de l'Etat libre de Saxe du 21 janvier 1993 portant organisation de la procédure administrative stipule que les Sorabes peuvent librement utiliser le sorabe dans leurs relations avec les autorités du Land. La loi saxonne sur les jardins d'enfants du 10 septembre 1993 régit l'enseignement et la promotion de la langue et de la culture sorabes dans les jardins d'enfants sorabes et bilingues établis dans la zone de peuplement sorabe. Les règlements régionaux du 19 juillet 1993 et les règlements municipaux du 21 avril 1993 de l'Etat libre de Saxe garantissent également les droits des Sorabes, en particulier celui de promouvoir leur langue et leur culture.
19. A l'instar du département créé au sein de la Chancellerie d'Etat de l'Etat libre de Saxe, le Land de Brandebourg a créé une section spéciale pour les affaires sorabes au sein du Ministère de la science, de la recherche et des affaires culturelles.
20. Depuis les élections européennes du 13 juin 1994, un Sorabe siège au Parlement européen. Aux élections du 11 septembre 1994, deux Sorabes qui étaient présentés par différents partis ont été élus au Parlement du Land de Saxe. Aux élections locales de 1994 en Saxe et au Brandebourg, ainsi que

lors d'élections partielles, quelque 140 Sorabes, qui étaient présentés par différents partis ou associations d'électeurs sorabes, ont été élus aux parlements régionaux et locaux.

21. Le sorabe est enseigné et l'enseignement est dispensé en sorabe depuis le jardin d'enfants jusqu'au lycée dans l'enseignement public, et ceci vaut également pour la formation des enseignants. Le financement des activités culturelles sorabes, des multiples communiqués de presse publiés en sorabe et des travaux scientifiques est assuré par la Fondation pour le peuple sorabe à l'aide de fonds publics affectés à des fins de promotion. L'organisation mère est la Domowina, Fédération des Sorabes de Lusace.

c) Le groupe ethnique des Sintis et Roms allemands

22. Le nombre exact des membres du groupe ethnique des Sintis et Roms allemands n'est pas connu, mais on estime qu'il est de l'ordre de 50 000 à 70 000 personnes, réparties de façon diverse entre la plupart des Länder de la République fédérale d'Allemagne, la population la plus nombreuse vivant dans les Länder de Rhénanie septentrionale-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Hesse et Bade-Wurtemberg.

23. Dans le cadre des projets de promotion conçus par l'Etat fédéral et les Länder, les associations et institutions sintis et roms bénéficient d'un appui financier pour la représentation des intérêts de leur groupe ethnique, la réalisation de programmes culturels, la préservation de leur identité traditionnelle et le travail d'intégration. Le financement du Bureau du Conseil central des Sintis et Roms allemands, qui est l'organisation mère, est assuré à l'aide de fonds publics; l'Etat fédéral et le Land de Bade-Wurtemberg financent le Centre de la documentation et de la culture des Sintis et Roms allemands. Ces deux institutions emploient environ 20 personnes à temps plein. Certains Länder encouragent les initiatives régionales et les programmes culturels des associations sintis et roms du Land. Compte tenu en partie du faible nombre de Sintis et Roms allemands vivant dans certaines communes, ils ne sont représentés que dans certains parlements locaux.

24. L'Allemagne est consciente également des responsabilités historiques qu'elle assume à l'égard des Sintis et des Roms, dont beaucoup ont été victimes de l'idéologie raciale nazie. En finançant le Centre de la documentation et de la culture, elle donne à ce groupe ethnique la possibilité de mener des recherches sur son histoire et de faire connaître celle-ci au public.

d) Le groupe ethnique frison

25. Les Frisons d'Allemagne vivent dans le nord du Land de Schleswig-Holstein et dans le nord-ouest du Land de Basse-Saxe. La zone de peuplement des Frisons du nord se trouve sur la côte ouest du Schleswig-Holstein (le district de la Frise septentrionale, y compris les îles de Sylt, Föhr, Amrum et Heligoland). Le nombre de personnes qui se considèrent elles-mêmes comme des Frisons du nord en raison de leur ascendance ou de leurs affinités devrait être de l'ordre de 50 000 à 60 000, ce qui représente environ un tiers de la population de cette région. Dix mille d'entre elles parlent le frison du nord et environ 20 000 autres comprennent cette langue. En Frise orientale et en Basse-Saxe, on ne parle plus le frison de l'est.

Ce n'est que dans le Saterland, près de la frontière avec les Pays-Bas, qu'environ 2 000 personnes continuent de parler le saterfrison, qui est un avatar du frison de l'est.

26. La Constitution du Schleswig-Holstein garantit le droit à la protection et à la promotion du groupe ethnique frison. La plupart des Frisons du nord se considèrent comme un groupe de la population allemande ayant sa propre langue, sa propre histoire et sa propre culture. Une minorité des Frisons du nord considère que les Frisons sont un peuple indépendant.

27. Il existe au Parlement du Land de Schleswig-Holstein un "Comité pour les questions intéressant la population frisonne du Land de Schleswig-Holstein", qui est présidé par le Speaker du Parlement. Il se réunit plusieurs fois par an afin d'examiner les questions qui intéressent la population frisonne du Land, en vue de favoriser et de promouvoir la langue et la culture frisonnes. Le Comité comprend des représentants des partis politiques siégeant au Parlement, des membres du Parlement représentant la Frise septentrionale, des représentants du gouvernement du Land et des représentants du Conseil frison, qui est l'organisation mère des Frisons. Les Frisons du nord sont représentés également dans les conseils locaux, lesquels utilisent le frison dans certaines de leurs séances.

28. Le frison est enseigné dans les écoles publiques de la Frise septentrionale et dans certaines écoles privées de la minorité danoise. En règle générale, il s'agit de cours facultatifs au niveau des classes 3 et 4. On a entrepris, il y a quelques années, d'introduire le frison dans certains jardins d'enfants.

29. Depuis 1950, l'Université de Kiel compte un bureau pour le dictionnaire du frison du nord et, depuis 1978, un bureau pour la philologie frisonne; il s'agit de la seule université de la République fédérale d'Allemagne où sont menées des recherches universitaires sur le frison. La chaire de frison créée en 1988 à l'Université pédagogique de Flensburg a pour objet principal de former des maîtres qui enseigneront le frison et d'élaborer du matériel didactique pour l'enseignement de cette langue. Le séminaire de langue, de littérature et de didactique frisonnes a été créé en 1991 afin de promouvoir le frison dans la formation des enseignants.

30. Le Nordfriisk Instituut, principal établissement universitaire de Frise septentrionale, joue un rôle important en vue de la promotion de la langue, de la culture et de l'histoire frisonnes. Il est financé principalement par des subventions du Land de Schleswig-Holstein, sans compter les contributions financières des communes et de la minorité danoise. Plusieurs associations, qui sont également subventionnées à l'aide des deniers publics, se consacrent également à l'action culturelle régionale et locale.

2. Protection de la communauté juive en Allemagne

31. La communauté juive d'Allemagne ne se considère pas, pour ce qui est de la protection des minorités, comme un groupe ethnique indépendant. Elle se définit comme une communauté religieuse en Allemagne, même si tous les Juifs n'adhèrent pas à des organisations religieuses. A la fin de 1994,

la communauté juive comptait environ 47 000 membres et avait donc pratiquement doublé depuis 1990, en raison de l'immigration. Le nombre de communautés juives est passé depuis lors de 67 à 69.

32. La communauté juive d'Allemagne est organisée en communautés locales et associations de Land. La représentation politique des communautés est assurée par le Comité central des Juifs d'Allemagne. Comme les autres communautés religieuses en Allemagne, toutes les organisations juives jouissent d'une entière liberté de religion, telle qu'elle est garantie par les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la Constitution. La liberté de croyance est reconnue, tout comme la liberté du culte, y compris la liberté de constituer des associations religieuses. En outre, tous les Länder reconnaissent les communautés locales, les associations de Land et le Comité central comme des entités de droit public. Ce statut spécial ne signifie pas que les Eglises et associations religieuses sont des organes de l'Etat et qu'elles sont donc placées sur le même pied que les autres entités publiques. Il s'agit d'un statut spécial au regard de la Constitution qui leur garantit certains privilèges, par exemple, la possibilité de lever un impôt de caractère religieux avec l'aide des autorités publiques, possibilité dont la communauté juive se prévaut.

33. Les relations entre les associations de Land des communautés juives et les Länder sont en règle générale régies par ce que l'on appelle des traités d'Etat. Ceux-ci, entre autres, énoncent les mesures visant à assurer la promotion financière des associations de Land. Ils ont déjà été conclus avec un certain nombre de nouveaux Länder et tiennent compte de la situation particulière de la communauté juive en Allemagne.

34. Le Gouvernement fédéral accorde chaque année des subventions au Comité central des Juifs d'Allemagne, tout comme à d'autres institutions juives. Dans un accord de 1957, l'Etat fédéral et les Länder se sont engagés à cofinancer l'entretien des cimetières juifs abandonnés.

35. Le principal problème auquel la communauté juive devait faire face à ce jour était le vieillissement de ses membres. Avec l'admission en Allemagne de Juifs en provenance de la Communauté d'Etats indépendants au titre du quota des réfugiés admis dans le cadre de l'aide humanitaire, on peut s'attendre à un renouvellement et à un rajeunissement de la communauté juive. Mais pour les communautés locales, l'intégration de ces immigrants n'ira pas sans des problèmes linguistiques et d'autres difficultés.

36. Ces dernières années, des locaux de la communauté juive en Allemagne ont fait l'objet d'actes isolés d'agression qui ont suscité la consternation et l'indignation parmi la population allemande, dont l'écrasante majorité récuse ces manifestations isolées d'antisémitisme et de néo-nazisme. Le Gouvernement allemand est extrêmement attentif aux réactions angoissées que de tels incidents ne laissent pas de susciter au sein des organisations juives internationales. Il entend poursuivre le dialogue qu'il a amorcé en 1993 avec le Congrès juif mondial, ainsi qu'avec d'autres organisations, au sujet de la xénophobie et de l'antisémitisme en Allemagne. Il est pleinement conscient de la responsabilité historique que l'Allemagne assume à l'égard des Juifs.

37. Le lecteur se reportera, en outre, aux observations faites à propos des articles 4 et 6 de la Convention.

B. Article 3 de la Convention : condamnation de l'apartheid

38. L'apartheid n'existe pas en République fédérale d'Allemagne; il serait, du reste, interdit au regard de la Constitution.

39. Le Gouvernement fédéral n'a eu de cesse de condamner avec la dernière vigueur le système d'apartheid pratiqué en Afrique du Sud jusqu'aux premières élections législatives d'avril 1994 et s'est toujours prononcé pour le démantèlement total du régime d'apartheid en Afrique du Sud. Il a accueilli avec une grande satisfaction la tenue des premières élections démocratiques en Afrique du Sud, la constitution d'un gouvernement d'unité nationale et, dans la foulée, la fin du régime d'apartheid.

C. Article 4 de la Convention : lutte contre la propagande et les organisations racistes

40. L'Allemagne s'oppose résolument aux organisations qui poursuivent des objectifs racistes ou fondés sur la discrimination raciale et empêche toute diffusion de matériel de propagande, ainsi que toute utilisation d'emblèmes d'organisations d'extrême droite, en particulier d'organisations néo-nazies. Le parquet a pour instruction permanente de poursuivre toute incitation de l'opinion à la haine raciale.

41. La propagande xénophobe antisémite et raciste à laquelle se livrent les organisations d'extrême droite emprunte des voies diverses. Les Skinheads et les groupes néo-nazis agissent au grand jour et sans détour, en utilisant des méthodes de propagande nazies. Des partis d'extrême droite, comme la Deutsche Volksunion (DVU) et le Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), ont recours à des moyens plus dissimulés pour propager leur antisémitisme, notamment en minimisant l'ampleur du génocide nazi commis contre les Juifs d'Europe et autres minorités (et parfois également en niant la réalité de celui-ci) ou en publiant dans leurs revues des rapports tendancieux sur l'Etat d'Israël et les organisations juives.

42. En particulier, l'afflux de publications étrangères dans lesquelles la propagande néo-nazie et autres propagandes d'extrême droite attisent la haine raciale ne laisse pas d'inquiéter. En 1995, le Gouvernement fédéral est parvenu à obtenir du Danemark qu'il extrade le citoyen américain Gary Lauck, qui avait exporté en République fédérale d'Allemagne un tel matériel de propagande en provenance des Etats-Unis. Lauck a été extradé vers l'Allemagne le 5 septembre 1995 et se trouve en détention préventive à Hambourg.

43. Les enquêtes menées dans certains Länder font apparaître une recrudescence de la propagande d'extrême droite, ces dernières années. Cette propagande est marquée par un durcissement du ton et le dénigrement tant verbal qu'écrit de certaines parties de la population. Elle s'inspire ouvertement de modèles nazis. En outre, elle utilise de plus en plus les emblèmes d'organisations et de partis déclarés inconstitutionnels, et ce, la plupart du temps, par voie de graffiti dont on ne connaît pas les auteurs ou de lettres anonymes. Les propagandistes utilisent également des emblèmes qui présentent des similitudes et qui peuvent parfois être confondus avec les emblèmes d'organisations interdites ou déclarées inconstitutionnelles.

1. Les dispositions du droit pénal et leur efficacité

a) Fondements juridiques

44. Dans ses rapports précédents, le Gouvernement fédéral a déjà fait état des dispositions figurant dans les articles 86, 86 a), 130 et 131 du Code pénal. L'article 86 punit la diffusion de la propagande d'organisations inconstitutionnelles. Selon l'article 86 a), l'utilisation des emblèmes de certains partis et associations interdits de manière définitive par la Cour constitutionnelle fédérale ou par les autorités compétentes, en particulier les anciennes organisations nazies, engage la responsabilité pénale de ceux qui agissent de la sorte. La disposition relative à l'infraction consistant à dresser l'opinion contre certaines parties de la population (art. 130), qui comprend à présent l'incitation à la haine raciale, visée autrefois à l'article 131, est une des dispositions les plus importantes du Code pénal en vue de l'élimination de la propagande xénophobe et de la propagande d'extrême droite (pour les modifications apportées à la loi et entrées en vigueur en 1994, voir par. 88, sous l'article 6). Par ailleurs, les organisations fondées sur des idées racistes ou qui prônent ou cherchent à promouvoir la haine raciale ou la discrimination raciale peuvent, dans certaines circonstances, être poursuivies sur la base des articles 129 et 129 a) du Code pénal. L'article 129 punit le fait de créer une association dont les objectifs ou les activités sont orientés vers la commission d'une infraction, ou le fait d'y adhérer. L'article 129 a) prévoit une peine encore plus lourde lorsque l'association en question est une association terroriste.

45. Dans les conférences qu'elle organise et dans les écrits qu'elle diffuse, l'extrême droite n'hésite pas à nier le fait que des millions de Juifs ont été exterminés dans les camps de concentration nazis. Les tribunaux avaient déjà jugé que ce genre de propos ("tendant à nier l'holocauste") était diffamatoire, et punissable comme tel, à l'égard des Juifs vivant en République fédérale d'Allemagne et à l'égard des morts (art. 185 et 189 du Code pénal). Depuis que la loi a été modifiée en 1985, le parquet peut intervenir d'office dans de tels cas. En cas d'atteinte à la dignité de la personne humaine, des poursuites peuvent également être engagées contre ceux qui dressent ainsi l'opinion contre certaines parties de la population (art. 130).

46. A la suite du débat suscité par un arrêt de la Cour fédérale de justice, et des délibérations du Parlement, une nouvelle modification a été apportée à l'article 130 du Code pénal en 1994. Le 15 mars 1994, la Cour fédérale de justice a cassé un jugement du tribunal régional de Mannheim qui avait condamné l'inculpé à une peine d'emprisonnement d'un an, avec sursis et mise à l'épreuve, pour s'être livré à une campagne d'agitation contre certaines parties de la population et d'incitation à la haine raciale, avoir répandu des calomnies avec l'intention de nuire et diffamé la mémoire des morts. L'inculpé avait organisé une manifestation au cours de laquelle un prétendu expert américain avait affirmé qu'il n'y avait pas eu de massacres sur une grande échelle dans les camps de concentration nazis; de plus, l'inculpé avait assuré l'interprétation de ce discours et commenté celui-ci.

47. Après avoir passé le jugement en revue, la Cour fédérale de justice a confirmé la jurisprudence selon laquelle celui qui nie la réalité du génocide perpétré par les nazis peut être également poursuivi pour s'être livré

à une campagne d'agitation contre certaines parties de la population. La Cour a cassé le jugement de la juridiction de première instance au motif qu'elle n'avait pas correctement évalué les faits ni du point de vue factuel ni du point de vue juridique. Toutefois, l'opinion s'est méprise en partie sur le sens de cet arrêt; elle a cru que la Cour, s'écartant de la jurisprudence, estimait à présent que le fait de nier la réalité des massacres commis sur une grande échelle dans les camps de concentration nazis n'était pas un crime ou n'était un crime que dans certaines circonstances.

48. Pour dissiper toute équivoque juridique dans ce domaine, une nouvelle modification a été apportée à l'article 130 du Code pénal (campagne d'agitation contre certaines parties de la population). L'amendement, qui a été voté par tous les groupes parlementaires du Parlement fédéral (le "Bundestag"), a été inséré dans la loi sur la négation du crime de génocide, qui est entrée en vigueur le 1er décembre 1994. Désormais, quiconque, publiquement ou lors d'une réunion, approuve, nie ou minimise le génocide perpétré sous le régime nazi d'une manière propre à troubler la paix peut être poursuivi pour avoir dressé l'opinion contre certaines parties de la population, et condamné à une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement. Pour de plus amples détails, on se reportera plus loin, sous l'article 6, au résumé des dispositions pertinentes de la loi sur la négation du crime de génocide.

49. A cet égard, il faut également signaler l'arrêt du 13 avril 1994 par lequel la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que le fait de nier la réalité des massacres commis sur une grande échelle dans les camps de concentration du Troisième Reich constituait une déformation patente des faits et que l'auteur de tels propos ne pouvait donc se prévaloir du droit fondamental à la liberté d'expression; aussi la Constitution n'interdisait-elle pas de considérer de telles affirmations comme constituant une diffamation des Juifs vivant dans la République fédérale d'Allemagne, conformément à l'article 185 du Code pénal.

b) Evaluation des statistiques en matière de poursuites pénales

50. Selon les statistiques relatives aux poursuites pénales engagées dans les "anciens" Länder, 85 personnes (dont 23 mineurs) ont été condamnées en 1992 pour une infraction visée à l'article 130 du Code pénal, lequel réprime, dans son ancienne formulation, le fait de dresser l'opinion contre certaines parties de la population. Vingt-deux personnes (dont un mineur) ont été condamnées pour une infraction visée à l'article 131 du Code pénal (incitation à la haine raciale). Comme ces dispositions pénales englobent également des actes autres que ceux inspirés par la haine raciale (par exemple, l'apologie d'actes de violence d'inspiration sadique), une partie seulement des condamnations mentionnées ici relève du champ d'application de la Convention.

51. Les statistiques officielles ne ventilant pas les condamnations prononcées sur la base de l'article 86 et de l'article 86 a) du Code pénal, aucune donnée ne peut être fournie ici. Selon les renseignements reçus des ministères de la justice des Länder, 8 738 enquêtes ont été menées en 1994 sur tout le territoire de la République fédérale afin d'établir la réalité des infractions à ces dispositions du Code pénal.

52. Aucun chiffre ne peut être actuellement fourni pour les condamnations prononcées en application des articles 129 et 129 a) du Code pénal, les statistiques ne comportant aucune ventilation des infractions commises par des extrémistes de gauche et des extrémistes de droite.

2. Mesures prises contre des organisations à visées racistes

a) Interdiction d'associations ou de partis

53. Selon le rapport de 1994 du Bureau pour la protection de la Constitution, la République fédérale d'Allemagne comptait 82 organisations et associations d'extrême droite à la fin de 1994. Leurs membres étaient au nombre de 56 600, contre 64 500 en 1993.

54. L'interdiction des associations autres que les partis politiques est visée au paragraphe 2 de l'article 9 de la Constitution et dans la loi sur les associations. En vertu de la première de ces dispositions, les associations dont les buts ou les activités sont contraires à la législation pénale ou dirigés contre l'ordre constitutionnel ou l'idée d'entente entre les peuples sont prohibées.

55. En 1992, le Ministère fédéral de l'intérieur a interdit les associations Deutsche Alternative, Nationalistische Front et Nationale Offensive; le 10 novembre 1994, l'organisation d'extrême droite Wiking-Jugend (Jeunesse viking); le 24 février 1995, la Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei (Parti des travailleurs allemands libres). Ainsi le nombre d'associations d'extrême droite interdites par le Ministère fédéral de l'intérieur est passé à dix depuis l'entrée en vigueur, le 12 septembre 1964, de la loi sur les associations.

56. Depuis 1992, six associations régionales d'extrême droite dont les activités étaient limitées à un Land ont été interdites et dissoutes.

57. Seule la Cour constitutionnelle fédérale est habilitée à se prononcer sur l'inconstitutionnalité de partis politiques, à la demande du Bundestag (Chambre des députés), du Bundesrat (Chambre des Länder) ou du Gouvernement fédéral, ou encore du gouvernement d'un Land lorsque les activités d'un parti ne s'exercent que sur le territoire de ce Land.

b) Autres mesures

58. Aucune mesure de caractère administratif ne peut menacer l'existence ou entraver les activités des partis et organisations qui n'ont pas été interdits par les organes habilités à cet effet par la Constitution. En conséquence, les partis tant d'extrême droite que d'extrême gauche jouissent du droit absolu et ont la possibilité effective de présenter des candidats aux élections. Ils peuvent se prévaloir de l'égalité fondamentale de traitement en application de l'article 5 de la loi sur les partis politiques, lorsque les autorités mettent des installations à la disposition des partis ou leur accordent d'autres avantages publics. Dans certains cas, ils ont droit à des subventions publiques (art. 18 et 20 de la loi sur les partis politiques). Leurs sympathisants, membres et cadres peuvent promouvoir les objectifs du parti en recourant à des méthodes généralement admises, se présenter aux élections et, le cas échéant, accepter un siège parlementaire.

59. Bien entendu, les partis doivent se conformer à la loi lorsqu'ils exercent leurs droits. Ainsi des réunions peuvent être interdites, moyennant le respect des conditions prévues à cet effet par la loi. En vertu du paragraphe 1 de l'article 5 de la loi sur les réunions du 15 novembre 1978, l'autorité compétente peut interdire une réunion lorsque, eu égard aux circonstances, la tenue de la réunion constituerait une menace directe contre la sécurité publique. Ainsi, par exemple, le tribunal administratif de Halle a admis, le 21 janvier 1994, la licéité de l'interdiction d'une réunion lorsqu'on a lieu de craindre que celle-ci minimise le caractère monstrueux de la dictature nazie et de ses atrocités et exalte les chefs de file de ce régime (dossier 3 B 3/94). La Haute Cour administrative de Mannheim a admis, le 22 janvier 1994, la licéité de l'interdiction d'une réunion lorsqu'il existe des raisons précises de craindre que des déclarations y soient faites à l'effet de dresser l'opinion contre certaines parties de la population (il s'agissait en l'occurrence d'une réunion du Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD) (dossier 1 S 180/94).

60. De surcroît, le pouvoir exécutif a le droit et le devoir de garantir et de défendre l'ordre démocratique, et il est même tenu de s'assurer que les objectifs des partis ne sont pas incompatibles avec la Constitution. Il doit évaluer le risque que comportent des objectifs présentant une telle incompatibilité, rendre compte au Parlement et à l'opinion du résultat de cette évaluation et expliquer comment il est amené à conclure que les objectifs et aspirations d'un parti politique sont plus ou moins incompatibles avec la Constitution. La Cour constitutionnelle fédérale avait déjà jugé dans le même sens dans son arrêt du 29 octobre 1975 (BVerfGE 40, 287, 293) par lequel elle avait débouté le NPD de la demande qu'il avait formée contre le Gouvernement fédéral au motif que celui-ci avait déclaré ses objectifs inconstitutionnels. Par ailleurs, des méthodes empruntées aux services de renseignements peuvent être utilisées pour surveiller les groupes et les activités inconstitutionnels au regard de la législation fédérale et des lois des Länder. Le parti qui estime faire l'objet d'une surveillance illicite peut saisir les tribunaux administratifs pour faire valoir ses moyens de droit.

61. Le Gouvernement fédéral suit de très près les faits et gestes de l'extrême droite. Il se prononce dans chaque cas sur les mesures qu'il faut prendre éventuellement en tenant compte de toutes les circonstances. Parfois, une interdiction ne se justifie pas, lorsque les intéressés ont fait allégeance verbalement à la Constitution et s'efforcent d'éviter toute déclaration qui pourrait être interprétée comme ayant un caractère raciste. Dans d'autres cas, une interdiction pourrait s'avérer inappropriée. Avant d'interdire une organisation, il faut donc peser soigneusement le pour et le contre de cette décision. Le Gouvernement allemand entend avant tout affronter l'extrémisme sur le plan intellectuel et politique et s'efforce d'éclairer l'opinion.

c) Déchéance des droits fondamentaux des particuliers

62. En vertu de l'article 18 de la Constitution, la Cour constitutionnelle fédérale peut prononcer, sur la demande du Parlement fédéral, du Gouvernement fédéral ou du gouvernement d'un Land, la déchéance de certains droits fondamentaux de ceux qui en abusent en vue de saper les fondements de l'ordre démocratique. Cela vaut en particulier pour la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association.

En décembre 1992, le Gouvernement fédéral a saisi la Cour constitutionnelle fédérale d'une demande tendant à déchoir de certains de leurs droits fondamentaux, en application de l'article 18 de la Constitution, deux extrémistes de droite. Il a fait cette démarche inhabituelle afin de signifier qu'il n'entendait pas tolérer plus longtemps les déclarations publiques prodiguées par ces deux extrémistes pour appeler à la lutte contre l'ordre démocratique.

3. La politique étrangère et la lutte contre le racisme et la discrimination raciale

63. La lutte contre le racisme et la discrimination raciale doit se voir également assigner un rang de priorité dans la politique étrangère, comme la République fédérale d'Allemagne le demande avec insistance, surtout dans le cadre de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et de l'Organisation des Nations Unies.

64. Sur les instances conjointes de la France et de l'Allemagne, le Conseil européen des ministres a adopté à Corfou en juin 1994 une initiative contre le racisme et la xénophobie, dans le cadre de laquelle, le Conseil des ministres de la justice et de l'intérieur de l'Union européenne est convenu en mars 1995 d'adopter les mesures ci-après pour lutter contre le racisme et la xénophobie :

a) Uniformisation de la procédure d'enregistrement statistique des actes de violence xénophobes à partir de la normalisation de la terminologie et des procédures d'établissement des rapports;

b) Désignation de bureaux de contact pour l'échange de renseignements;

c) Adjonction aux accords de coopération transfrontière actuels et futurs de clauses visant à lutter contre les actes de violence racistes;

d) Formulation de recommandations concernant les programmes de formation élémentaire et avancée de la police, l'échange de renseignements sur le plan opérationnel et les projets de recherche sur les causes du racisme.

65. Par ailleurs, le Conseil européen des ministres de Corfou a décidé la création d'une Commission consultative en matière de racisme et de xénophobie chargée de faire des recommandations touchant la coopération entre les gouvernements et les différents groupes sociaux en vue de promouvoir la tolérance et la compréhension à l'égard des étrangers. En juin 1995, la Commission consultative a présenté au Conseil européen de Cannes un rapport qui contient plus de 100 recommandations ayant trait à des mesures concrètes à prendre dans les secteurs de l'information, des communications et des médias, de l'éducation et de l'enseignement, ainsi que de la police et de la justice. A partir de ces conclusions, la Présidence espagnole de l'Union européenne au cours du second semestre de 1995 a élaboré le projet d'une mesure conjointe visant à lutter contre le racisme et la xénophobie; il s'agirait pour les Etats membres de l'Union européenne de s'engager à réaliser une entraide judiciaire efficace à l'effet de rendre certains comportements racistes ou xénophobes punissables ou, lorsque ces infractions donnent lieu à des poursuites, de renoncer au principe de la double incrimination.

A sa réunion de Madrid les 15 et 16 décembre 1995, le Conseil européen a demandé que la Mesure conjointe pour combattre le racisme et la xénophobie soit adoptée, afin de rapprocher les dispositions juridiques des Etats membres et de renforcer les possibilités d'entraide judiciaire entre les Etats membres dans ce domaine. Il incombe, à présent, à la Présidence italienne de l'Union européenne de mettre la dernière main au texte de la Mesure conjointe, en accord avec tous les Etats membres de l'UE.

66. En outre, sur la demande du Conseil européen de Cannes, la Commission consultative est en train d'étudier, en coopération étroite avec le Conseil de l'Europe, la faisabilité du projet de création d'un observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. Un rapport définitif devrait être présenté au Conseil européen qui se réunira pendant la Présidence italienne.

67. Au Sommet de Vienne des 8 et 9 octobre 1993, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la République fédérale d'Allemagne fait partie, ont adopté un plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. La République fédérale d'Allemagne participe activement à la mise en oeuvre du plan d'action, qui prévoit non seulement le lancement d'une vaste campagne européenne de jeunesse visant à mobiliser l'opinion en faveur d'une société de tolérance, mais également la création d'un comité d'experts gouvernementaux (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance). Cette commission examine les législations, politiques et autres mesures prises par les Etats membres en vue de combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, propose des mesures et formule des recommandations à l'intention des Etats membres. Elle a commencé ses travaux en 1994 et s'emploie actuellement à créer des groupes de travail chargés d'examiner comment la situation se présente en fait et en droit dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris l'Allemagne.

68. Dans le cadre de l'OSCE, la République fédérale d'Allemagne s'emploie à lutter de diverses façons contre la haine, le chauvinisme et le nationalisme agressif. C'est à son initiative que l'on doit, entre autres, les documents d'étude sur le racisme et la discrimination raciale qui ont été distribués à la Réunion d'experts sur les minorités nationales (Genève, 11-19 juillet 1991). Dans le cadre de l'OSCE/CSCE, le Gouvernement fédéral n'a eu de cesse d'appeler l'attention sur le problème du nationalisme agressif, du racisme, du chauvinisme, de la xénophobie et de l'antisémitisme.

69. Les initiatives que l'Union européenne a prises par le biais des nouvelles structures institutionnelles mises en place par le Traité de l'UE et les activités de l'OSCE et du Conseil de l'Europe se complètent mutuellement.

70. La République fédérale d'Allemagne appuie également les efforts de l'ONU pour lutter contre le racisme, la xénophobie et les formes connexes d'intolérance à travers le monde. Récemment, non contente d'apporter son soutien à la Déclaration sur la Troisième Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, elle s'est prononcée pour la désignation d'un rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée.

71. Le Rapporteur spécial s'est rendu en Allemagne du 18 au 28 septembre 1995, sur l'invitation du Gouvernement fédéral. Il s'est notamment entretenu avec des représentants du Gouvernement fédéral et des Gouvernements des Länder, des communes et des organisations non gouvernementales. Il doit présenter son rapport sur l'Allemagne à la Commission des droits de l'homme des Nations Unis au printemps de 1996.

D. Article 5 de la Convention : Protection globale des droits de l'homme

1. Introduction

a) La situation en Allemagne au regard du droit constitutionnel

72. Selon la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, chacun, quelle que soit sa nationalité, a le droit à l'épanouissement de sa personnalité, à condition qu'il ne porte atteinte ni aux droits d'autrui ni à l'ordre constitutionnel ou à la moralité (art. 2, par. 1). Nul ne doit être désavantagé ni privilégié en raison de son sexe, de son ascendance, de sa race, de sa langue, de sa patrie ou de son origine, de sa croyance, de ses opinions religieuses ou politiques (art. 3, par. 3, première phrase). La liberté de croyance et de religion, la liberté d'opinion et la liberté de la presse, la liberté de l'art et de l'enseignement, le secret de la correspondance, des postes et des télécommunications et l'inviolabilité du domicile sont autant de droits fondamentaux de l'homme. Tous les Allemands ont le droit de se réunir de manière pacifique et de créer des associations (art. 8 et 9), le droit de se déplacer librement dans tout le territoire fédéral (art. 11) et le droit de choisir librement leur métier ou profession (art. 12). La propriété et le droit d'héritage sont garantis (art. 14). La Constitution et les lois du pays, ainsi que leur mise en oeuvre pratique, garantissent à chacun - indépendamment de sa nationalité - la possibilité de jouir de tous les droits énoncés à l'article 5 de la Convention.

b) Sanction des crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda

73. Pour le Gouvernement fédéral, les poursuites en cas de violations graves du droit international, quand il s'agit de crimes contre l'humanité, constituent un élément primordial de la protection des droits de l'homme de par le monde. Le gouvernement a donc pris une part active aux efforts déployés par le Conseil de sécurité pour créer un Tribunal international dans le but de juger les responsables présumés de violations graves du droit international humanitaire dans l'ex-Yougoslavie. Pour satisfaire à la résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité et au statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie adopté en même temps, le Gouvernement fédéral a présenté en 1994 un projet de loi relatif à la coopération avec le Tribunal, en vertu duquel la loi allemande relative à l'entraide judiciaire devait être harmonisée avec les dispositions du statut du Tribunal. Le projet est devenu loi le 14 avril 1995; peu de temps après, une personne soupçonnée d'être un criminel de guerre, qui avait été arrêtée en Allemagne, a été remise aux autorités de La Haye; à ce jour, il s'agit de la seule personne ayant à répondre de ses actes devant le Tribunal.

74. Face aux événements tragiques qui se déroulent au Rwanda, le Gouvernement fédéral a également lancé un appel au Conseil de sécurité pour que soit créé un tribunal pénal ad hoc pour le Rwanda. Celui-ci a pu être constitué, le 27 juin 1995, à La Haye, une fois intervenue la nomination des juges par l'Assemblée générale, en mai 1995. En sa qualité actuelle de membre non permanent du Conseil de sécurité, l'Allemagne va notamment défendre l'idée que le Tribunal devrait assumer ses fonctions le plus rapidement possible. Dans ce contexte, le Gouvernement fédéral se félicite de l'intention de M. Richard Goldstone, Procureur du tribunal, de porter la première accusation dès cette année.

2. Les étrangers résidant en Allemagne

75. Le nombre d'étrangers vivant en Allemagne a augmenté depuis le dernier rapport du Gouvernement fédéral. Au 31 décembre 1994, l'Allemagne comptait 6 990 510 étrangers. Leur part dans la population totale a donc elle aussi augmenté, passant de 7,8 % (au 31 août 1992) à 8,6 % (en décembre 1994). La population étrangère est particulièrement dense dans certaines régions; dans les conurbations, la part qu'elle représente dépasse dans certains cas 20 % (par exemple, à Francfort-sur-le-Main, elle est de 29,2 %, à Stuttgart de 24 % et à Munich de 22,9 %). La concentration d'étrangers est également très élevée dans certains Länder : ainsi, en 1993, près des trois quarts de la population étrangère en Allemagne vivaient dans les quatre principaux Länder que sont le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Hesse et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. La part d'étrangers dans la population totale était en effet de 13,2 % en Hesse, de 12,3 % au Bade-Wurtemberg, de 10,6 % en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de 8,9 % en Bavière. En revanche, les étrangers sont très peu nombreux dans les nouveaux Länder : à l'exception du Brandebourg (2,4 %), les étrangers ne représentent en effet que 1 à 1,5 % de la population; même dans les grandes villes que sont Leipzig, Dresde, Halle et Rostock, ils ne représentent en moyenne que 1,8 à 2,6 % de la population totale.

76. Les étrangers les plus nombreux en Allemagne sont ressortissants des pays suivants :

Turquie	1 965 577
ex-Yougoslavie	1 298 960
Italie	571 900
Grèce	355 583
Pologne	263 381
Autriche	185 140
ex-Union soviétique	140 146
Espagne	132 355
Roumanie	125 861

(Total des Etats de l'Union européenne : 1 560 998)

3. Réfugiés et demandeurs d'asile

77. Le nombre de réfugiés en République fédérale d'Allemagne avait augmenté pendant près de dix ans, passant de 610 000 en 1985 à quelque 2 millions en 1993; une baisse s'est amorcée en 1994 avec, cette année-là, 1 750 000 réfugiés. Parmi ceux-ci, on comptait 267 000 personnes ayant droit

à l'asile politique, ainsi que leurs familles (15,1 % de l'ensemble des réfugiés), environ 67 200 réfugiés admis au titre de quotas (3,8 %), 20 600 apatrides (1,2 %), 650 000 réfugiés de facto (36,7 %), 415 000 demandeurs d'asile (23,5 %) et 350 000 personnes réfugiées à la suite de guerres civiles (19,8 %).

78. Le nombre de demandeurs d'asile en Allemagne n'a cessé d'augmenter jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi sur le droit d'asile; le point culminant a été atteint en 1992 avec quelque 438 000 demandeurs d'asile. Fin 1992, environ 100 000 personnes ayant droit à l'asile et 610 000 demandeurs d'asile dont la demande n'était pas fondée au regard de la loi ou n'avait pas encore abouti vivaient en Allemagne. A la suite de l'entrée en vigueur, à la mi-1993, de la nouvelle loi sur l'asile, le nombre de demandeurs a diminué au second semestre de 1993, pour atteindre 98 500. Au total, quelque 323 000 étrangers ont fait une demande d'asile en Allemagne en 1993. La tendance à la baisse s'est poursuivie en 1994 et 1995, avec respectivement 127 210 et 127 937 demandes d'asile. On trouvera dans les annexes des statistiques plus complètes sur cette question.

a) Dispositions de l'amendement apporté en 1993 à la loi sur l'asile

79. A la suite de l'amendement apporté à la loi sur l'asile (loi du 28 juin 1993), un nouvel article 16 a été incorporé dans la Loi fondamentale afin, d'une part, d'assurer la protection nécessaire aux victimes de persécutions politiques et, d'autre part, de faire cesser l'abus généralisé du droit d'asile qui masquait une immigration illégale. Grâce à cet amendement, l'Allemagne peut désormais participer à part entière, en vertu des règles relatives à la compétence, à la mise en oeuvre des procédures d'asile énoncées dans le Protocole relatif à l'Accord de Schengen et dans la Convention de Dublin relative aux demandes d'asile. L'article 16 de la Loi fondamentale est libellé comme suit :

"1) Quiconque est persécuté pour des motifs politiques a droit à l'asile.

2) Le paragraphe 1) ne peut être invoqué par quiconque pénètre dans le pays depuis un Etat membre des Communautés européennes ou un Etat tiers qui applique la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les pays non membres des Communautés européennes qui remplissent les conditions énoncées à la première phrase du présent paragraphe sont précisés par voie législative, avec l'accord du Bundesrat. Dans les cas relevant de la première phrase, toute mesure d'interdiction de séjour peut être exécutée même si l'intéressé a fait appel de la décision.

3) Des lois nécessitant l'accord du Bundesrat peuvent être adoptées pour préciser les pays dans lesquels la situation juridique, la manière dont le droit est appliqué et les circonstances politiques générales justifient la présomption selon laquelle il n'y a dans le pays ni persécutions politiques ni peines ou traitements inhumains ou dégradants. On présume qu'un étranger originaire d'un tel pays n'est pas victime de persécutions pour motif politique,

et ce tant que l'intéressé ne présente pas des preuves venant infirmer cette présomption, et montrant qu'il est effectivement victime de persécutions politiques.

4) L'exécution de mesures d'interdiction de séjour est, dans les cas évoqués au paragraphe 3 et dans d'autres cas manifestement non justifiés ou considérés comme étant manifestement non justifiés, suspendue par le tribunal uniquement lorsqu'il existe des doutes sérieux quant à la licéité de la mesure; la portée de l'enquête peut être restreinte et les objections soulevées après l'épuisement des délais peuvent ne pas être prises en compte. Les détails de cette mesure font l'objet d'une loi.

5) Les paragraphes 1) à 4) ne sont pas incompatibles avec les accords internationaux conclus entre les Etats membres de la Communauté européenne et entre ces Etats et des Etats tiers, accords qui, tenant compte des obligations découlant de la Convention relative au statut des réfugiés et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales -, dont la mise en oeuvre doit être garantie par les Etats contractants - déterminent la compétence en matière d'examen des demandes d'asile, y compris la reconnaissance réciproque des décisions en matière d'asile."

80. Aussi, la Loi fondamentale continue-t-elle d'assurer une protection contre la persécution politique, et ce au moyen d'un droit fondamental individuel. L'étendue de cette protection est désormais consacrée par la Constitution.

81. La modification apportée à la loi relative à l'asile ne contient aucune disposition discriminatoire contre les demandeurs d'asile au motif de leur pays d'origine. En application de l'article 3 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, il est interdit aux Etats contractants de traiter différemment les réfugiés en fonction de leur race, de leur religion ou de leur pays d'origine. Autrement dit, l'arbitraire est interdit dans les décisions relatives à l'octroi d'une protection aux réfugiés. Ce sont uniquement des critères objectifs qui interviennent dans la décision de classer un pays d'origine dans la catégorie des pays "sans risque" : c'est au regard de la situation juridique, de la manière dont le droit est appliqué et des conditions politiques générales des Etats que l'on peut garantir que ni persécution politique ni peines ou traitements inhumains ou dégradants n'y sont pratiqués. Dans les pays tiers, c'est le respect effectif de la Convention relative au statut des réfugiés et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui constitue la garantie. La liste des Etats tiers et des pays d'origine "sans risque" sera déterminée par une loi nécessitant l'accord du Bundesrat (la Chambre haute). En cas de changement dans la situation politique, les listes de pays tiers et de pays d'origine "sans risque" seront modifiées en conséquence. Un exemple récent de cette possibilité : la Gambie a été rayée de la liste des pays d'origine "sans risque" à la suite du coup d'Etat militaire qui y a eu lieu. Cette exclusion est intervenue dans un premier temps par un décret du 6 octobre 1994 et, ultérieurement, par une loi du 31 mars 1995.

4. La politique d'intégration pratiquée par le Gouvernement fédéral

82. L'intégration est une des idées-forces de la politique du Gouvernement fédéral à l'égard des étrangers. Cette politique d'intégration est une manifestation de la responsabilité du Gouvernement fédéral envers les travailleurs étrangers embauchés à partir de 1955 et ce jusqu'à la fin du recrutement en 1973, ainsi qu'envers les membres de leur famille venus les rejoindre en Allemagne, le plus souvent après 1973. Cette catégorie d'étrangers représente environ 4,5 millions de personnes sur les 6,9 millions d'étrangers que compte l'Allemagne, dont 1 920 000 sont originaires de Turquie.

83. L'objectif politique de l'intégration est de permettre aux étrangers de vivre en Allemagne dans l'égalité et ce, en compensant les désavantages, en multipliant les chances - notamment dans l'accès à l'emploi - et en valorisant leur image. Cependant, il n'est pas question d'exiger d'eux qu'ils adoptent le mode de vie allemand au point de devenir invisibles. L'intégration exige en effet un effort de la part des Allemands comme des étrangers. La réussite de cette politique dépend par ailleurs de la volonté des familles étrangères de reconnaître les valeurs fondamentales de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne (séparation de l'Eglise et de l'Etat, condition des femmes, tolérance religieuse) et de respecter les lois (par exemple, le principe de la scolarisation obligatoire), ainsi que d'apprendre la langue allemande, et ce dans leur propre intérêt. En contrepartie, les familles étrangères ont le droit à la tolérance et à la compréhension de la part de la population allemande, ainsi qu'au respect de leur identité culturelle.

84. Cette identité culturelle passe également par la liberté du culte et, en particulier, la création de lieux de culte qui, en Allemagne, ne connaît aucune restriction. Ainsi, d'après les estimations de l'Eglise, il existe par exemple 1 200 centres de prière islamique en Allemagne, dont une trentaine de mosquées, très visibles dans le paysage urbain.

85. Dans le cadre des efforts visant l'intégration des étrangers, l'acquisition de la nationalité allemande, assortie de tous les droits civils constitutionnels, a été facilitée en 1993, notamment par la création d'un droit à la naturalisation. De surcroît, le Gouvernement fédéral envisage une réforme complète de la loi sur la nationalité et la citoyenneté.

5. Participation aux élections

86. Les étrangers vivant en Allemagne qui sont ressortissants d'un pays de l'Union européenne peuvent désormais voter aux élections au Parlement européen et aux élections locales. L'introduction de ce droit de vote est prévue à l'article 8 b) du Traité relatif à l'Union européenne et rejoint l'idée de citoyenneté de l'Union. Les étrangers ressortissants de l'Union européenne vivant dans un Etat membre autre que le leur ont pu exercer ce droit de vote aux élections au quatrième Parlement européen, en juin 1994. Les dispositions d'une directive correspondante sur le droit de vote aux élections locales ont été adoptées au moment de la présidence allemande de l'Union européenne, avant l'expiration du délai du 31 décembre 1994. La directive devait devenir loi nationale dans un délai d'un an, à savoir avant le 1er janvier 1996.

En Allemagne, tous les Länder à l'exception de Brême, qui va suivre incessamment, ont pris les mesures voulues avant l'expiration de ce délai. La loi du 21 décembre 1992 portant modification de la Loi fondamentale, article 28, paragraphe 1, troisième phrase (BGBl (Journal officiel des lois fédérales), première partie, p. 2086), a créé les conditions constitutionnelles préalables à cette loi nationale.

6. Prise en compte des intérêts des étrangers dans les décisions de justice

87. Tout Allemand ou tout étranger estimant que ses droits ont été lésés peut saisir les tribunaux allemands. La protection contre les abus des autorités publiques est garantie par l'article 19, paragraphe 4, de la Loi fondamentale. Les tribunaux allemands ne manquent jamais de respecter leur mission, qui est d'assurer une protection efficace des droits de l'individu. A ce titre, deux jugements sont exemplaires :

a) Le Tribunal administratif fédéral s'est prononcé en 1993 sur la requête d'une fillette de nationalité turque née en Allemagne en 1977, de religion islamique et fréquentant un lycée mixte. Elle avait demandé, sans succès, à être dispensée de suivre les cours d'éducation physique, qui étaient mixtes, invoquant les préceptes de sa religion en matière vestimentaire. Le tribunal administratif fédéral lui a donné raison, estimant qu'en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la Loi fondamentale, elle avait le droit d'être dispensée de suivre les cours d'éducation physique tant que ceux-ci étaient mixtes. Les cours d'éducation sportive mixtes, dans le contexte de l'obligation d'assiduité scolaire, ont créé un conflit de conscience chez cette lycéenne de 12 ans du fait des préceptes du Coran en matière vestimentaire (jugement du tribunal administratif fédéral du 25 août 1993, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - NVwZ [Nouveau périodique du droit administratif] 1994, p. 578);

b) Le 9 février 1994, la Cour constitutionnelle fédérale statuait sur une affaire dans le cadre de laquelle un citoyen turc alléguait une atteinte à ses droits constitutionnels : locataire dans un immeuble relié à une antenne de télévision groupée qui lui permettait de recevoir cinq chaînes de télévision allemandes, il avait demandé à sa propriétaire la permission d'installer un récepteur satellite qui lui permettrait de recevoir également les émissions de la télévision turque. Après un refus, il a porté plainte devant le tribunal local puis devant le tribunal régional, mais a été débouté. La Cour constitutionnelle fédérale a cassé le jugement de la Cour régionale au motif que le droit fondamental à la liberté d'information du requérant avait été violé. Un propriétaire ne saurait interdire à un étranger d'installer une antenne parabolique. Le droit à l'information du locataire prime sur le droit du propriétaire - protégé par l'article 14, paragraphe 1 de la Loi fondamentale - de vouloir protéger l'aspect extérieur de son immeuble. Si les tribunaux civils, dans le cadre d'une affaire ordinaire où un locataire demanderait à son propriétaire la permission d'installer une antenne parabolique lui déniaient ce droit, même en cas de raccordement au réseau câblé, on ne saurait s'y opposer. En revanche, le droit propre aux locataires étrangers résidant en permanence en Allemagne à une information spéciale n'était pas couvert par cette considération, qui est celle de la jurisprudence classique. De manière générale, les étrangers vivant en Allemagne tiennent à recevoir les émissions de leur pays d'origine, ayant à coeur de se tenir au courant de l'actualité et d'entretenir leur culture et leur langue.

Etant donné le nombre limité d'émissions étrangères sur les chaînes allemandes câblées, seule l'installation d'un récepteur satellite permettait de résoudre le problème.

7. La pratique de l'indemnisation en cas de discrimination raciale

88. Dans son rapport précédent, le Gouvernement allemand expliquait que le droit civil allemand ne contenait aucune disposition spéciale prévoyant l'indemnisation d'éventuelles victimes de la discrimination raciale. En vertu des dispositions générales du droit civil, tout acte de discrimination agressif et manifeste pourrait justifier le droit de la victime d'être indemnisée (voir également par. 95).

8. Mesures ayant trait au droit de l'assurance

89. Dans son rapport précédent, le Gouvernement fédéral illustre également des manifestations occultes de discrimination dans le secteur privé, dans le cas par exemple des étrangers qui souscrivent une assurance en responsabilité civile pour leur voiture.

90. Entre-temps, le calcul des primes en fonction de la nationalité a été strictement interdit. Au moyen de la troisième loi relative à la transposition des directives du Conseil des communautés européennes dans la loi relative à l'assurance (troisième loi sur la transposition/loi sur la surveillance des assurances) du 21 juillet 1994 (Journal officiel fédéral, première partie, p. 1630), le règlement suivant a été inséré dans la loi sur la surveillance des assurances (Versicherungsaufsichtsgesetz) :

"Article 81 e

Au sens de l'article 81, paragraphe 2, le calcul des barèmes et des primes en fonction de la nationalité de celui qui souscrit l'assurance ou de la personne assurée ou de l'appartenance à un groupe ethnique est considéré comme un abus."

91. Si cette réglementation a été adoptée c'est que, selon l'opinion générale, la nationalité ou l'appartenance à un groupe ethnique ne saurait en soi constituer un critère de risque. En vertu de cette nouvelle réglementation, l'Office fédéral de surveillance des compagnies d'assurance peut, ès-qualité, intervenir dans les cas de discrimination. Cette nouvelle réglementation s'applique à tous les types d'assurance.

9. Mesures en vertu de la loi sur les débits de boissons

92. La loi du 5 mai 1970 sur les débits de boissons exige la délivrance d'une licence à tout débitant de boissons. Cette licence n'est pas délivrée si le demandeur ne donne pas les assurances de fiabilité requises.

93. Une licence peut être retirée si ce manquement devient manifeste par la suite. Les règlements d'application de la loi sur les débits de boissons, mis en oeuvre dans les Länder à la suite d'une loi-cadre datant de 1984, prévoient ceci :

"S'agissant d'un débitant de boissons, le manque de fiabilité peut se traduire également par un abus de l'autorité - qui lui est conférée par la loi - de refuser l'accès de son établissement à certaines personnes s'il fait preuve d'arbitraire en se fondant uniquement sur la couleur de la peau, la race, l'origine ethnique ou la nationalité de l'intéressé. En revanche, on ne peut conclure qu'il y a eu abus si, en raison de certains incidents qui se sont déjà produits, le débitant de boissons a pris une telle décision de peur que le fonctionnement de son établissement ne soit perturbé ou que ses employés ou clients ne soient importunés."

10. Mesures contre la discrimination dans d'autres secteurs

94. Les allégations de discrimination dans le secteur civil portent, outre le refus d'accès aux bars et aux discothèques, sur le logement et le travail. La position juridique et la politique de l'Allemagne sont énoncées dans la déclaration que le Gouvernement fédéral a fait récemment parvenir à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance : le lecteur est renvoyé à ce texte, qui figure en annexe.

11. Autres considérations d'ordre législatif

95. A l'invitation du Comité, le Gouvernement fédéral s'est de nouveau penché sur la question de savoir si une loi générale interdisant la discrimination était opportune et efficace pour mieux lutter contre le racisme et la xénophobie. Les débats politiques sur cette question, qui ne sont pas encore achevés, se déroulent actuellement au sein de la Fédération et dans certains Länder.

96. Le Gouvernement allemand fait des efforts incessants pour empêcher la discrimination, et ce en prenant des mesures juridiques. Dans une grande mesure, cet objectif est atteint au moyen des textes constitutionnels directement applicables régissant l'égalité de traitement, de dispositions spécifiques du droit pénal, de textes de droit administratif et de dispositions générales du droit civil et aussi grâce à l'ampleur des recours disponibles en Allemagne. Dans la lutte contre la discrimination par des particuliers de la société civile, on pose quelquefois la question des relations qui existent entre la liberté individuelle - garantie par la Constitution - et la liberté contractuelle. Des problèmes spécifiques se posent également lorsqu'il faut prouver qu'une inégalité a effectivement des motifs racistes ou similaires.

E. Article 6 de la Convention : protection contre la discrimination raciale

1. Activités xénophobes : remarques préliminaires

97. Dans son document réunissant les onzième et douzième rapports, le Gouvernement allemand a fait rapport au Comité sur l'étendue des activités xénophobes en Allemagne à l'époque, ainsi que sur les mesures prises par l'Etat pour les combattre. A sa cinquantième session, la Commission des droits de l'homme, conformément à la procédure prévue dans la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, a traité des incidents survenus en Allemagne. Elle a aujourd'hui mis fin à l'examen de cette question après un dialogue écrit et oral avec le Gouvernement allemand.

Les mesures d'ensemble qui ont été adoptées contre le racisme et la xénophobie en Allemagne à tous les niveaux de la société ont été couronnées de succès. Le nombre de délits xénophobes a considérablement diminué depuis juin 1993 (cf. par. 108). Cependant, le Gouvernement allemand reste mobilisé dans la lutte contre la xénophobie, le racisme et l'antisémitisme.

98. Les causes des incidents xénophobes en Allemagne sont multiples et appellent donc des mesures de diverses natures.

99. La lutte contre la xénophobie et le racisme en Allemagne doit engager la société tout entière mais il ne fait aucun doute que l'Etat porte une responsabilité particulière. C'est pourquoi le Gouvernement fédéral, avec à sa tête le Chancelier Helmut Kohl, a demandé au chef de la Chancellerie fédérale le 2 décembre 1992 d'établir un récapitulatif de toutes les mesures et de tous les projets mis en oeuvre par le Gouvernement fédéral en vue de prévenir et de combattre la violence, au sein d'un comité de Secrétaires d'Etat. Des groupes de travail ont été formés par les ministères fédéraux compétents qui ont travaillé sur le problème de la violence chez les jeunes, sur l'intégration des étrangers, sur les questions liées aux activités de la police et sur des questions de droit pénal, de droit de procédure pénale, ainsi que sur le système judiciaire. Les conclusions de ces groupes de travail, publiées sous le titre "Offensive contre la violence et la xénophobie", sont décrites dans la documentation annexée au présent rapport.

100. Le Gouvernement fédéral lui-même est limité dans ses moyens de lutte contre l'extrémisme et la violence, car de vastes pans de la vie publique, comme l'éducation, la culture, la police et le système judiciaire, relèvent de la compétence et de la responsabilité des Länder. Les Länder ont fourni au Gouvernement allemand des contributions au suivi du premier rapport intermédiaire. Celles-ci sont décrites en termes généraux dans le second rapport intermédiaire établi dans le cadre de l'Offensive contre la violence et la xénophobie. Le texte intégral des contributions des Länder est contenu dans le document Mesures adoptées par les Länder contre la violence et la xénophobie (Maßnahmen der Bundesländer gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit), publié par la Chancellerie fédérale (ci-joint).

101. La tendance croissante à la violence observée d'une manière générale, et en particulier chez les jeunes, appelle une mobilisation concertée de toutes les forces de la société. Les écoles et les universités, les associations religieuses, les clubs et, en particulier, les familles doivent s'engager dans la lutte contre la violence et l'extrémisme. C'est pourquoi le Chancelier fédéral Helmut Kohl a invité des représentants des secteurs concernés, ainsi que des représentants des médias, des scientifiques et des experts, à discuter des moyens de prévenir la violence. A ce jour, trois séries de débats ouverts et plutôt animés ont été organisées sur les causes du phénomène "violence", sur les moyens de prévenir les actes de violence et sur la nécessité de les punir. Des accords concrets ont été conclus en vue d'une coopération entre les institutions et organisations représentées. Ces débats se poursuivent.

2. L'étendue des incidents

a) Evolution entre 1991 et 1995

102. Depuis l'été 1991, l'Allemagne a connu une augmentation importante, tant dans le nombre que dans l'ampleur, des délits xénophobes, qui ont culminé en octobre 1991 avec les événements de Hoyerswerda, où des extrémistes de droite ont brutalement attaqué un foyer d'étrangers, principalement occupé par des travailleurs vietnamiens et mozambicains, ainsi qu'avec les violentes émeutes qui ont éclaté devant le centre de réception des demandeurs d'asile de Rostock-Lichtenhagen. Au cours du premier semestre de 1992, le niveau d'activités xénophobes a commencé par décliner pour augmenter de nouveau à la fin du mois d'août et au début du mois de septembre 1992, avec les émeutes qui ont éclaté devant le centre de réception des demandeurs d'asile à Rostock-Lichtenhagen. Cette flambée de violence a culminé tragiquement avec les deux incendies criminels provoqués à Mölln (Schleswig-Holstein) le 23 novembre 1992 dans deux maisons habitées par des ressortissants turcs, entraînant la mort de trois occupantes.

103. Après cet incendie criminel, le nombre d'attaques xénophobes a enregistré une nette diminution globale, due probablement en grande partie au dégoût profond qu'inspirent de tels actes dans la société. Le crime xénophobe le plus grave a eu lieu le 29 mai 1993. Une maison du centre de Solingen (Rhénanie du Nord-Westphalie) habitée par une famille turque a été incendiée et cinq membres de la famille ont péri dans les flammes. Ce crime a entraîné une nouvelle vague d'actes xénophobes en juin 1993, qui ont presque triplé par rapport au mois précédent. En juillet 1993, une forte diminution de ces actes a été enregistrée et la tendance est actuellement de nouveau à la baisse.

b) Stockage central d'informations sur les délits xénophobes

104. Depuis 1991, la police travaille à l'établissement d'un dossier général sur "les délits xénophobes" sur la base d'une définition standard. Les délits xénophobes sont enregistrés par les autorités de police dans les Länder - en règle générale par la Direction de la police criminelle du Land, qui sert de bureau central pour la région - et par la Direction fédérale de la police criminelle, qui sert de bureau central pour la Fédération, à des fins statistiques et en soutien aux mesures préventives ou répressives adoptées. L'évolution des statistiques est présentée en détail dans le tableau ci-joint des actes criminels et de violence. Leur nombre a considérablement diminué depuis juin 1993. Il n'existe pas de statistiques correspondantes pour les années antérieures à 1991.

105. En outre, les forces de police et le Bureau pour la protection de la Constitution rassemblent des données statistiques sur les délits antisémites.

106. La Direction fédérale de la police criminelle classe comme xénophobes des infractions perpétrées contre des personnes auxquelles les délinquants contestent le droit de séjourner ou de résider dans la région ou dans le pays, sur la base de leur nationalité ou ethnicité réelle ou supposée, de leur race ou de leur couleur, de leur religion ou de leur philosophie, de leur origine ou de leur apparence extérieure. Il en va de même pour les délits commis à l'encontre d'autres personnes, institutions, biens ou propriétés lorsque les délinquants sont mûs par des sentiments xénophobes.

107. Les chiffres pour 1993 et 1994 selon les différents types d'infractions sont les suivants :

	1993	1994
Homicide	2 (6 victimes)	0
Tentative d'homicide	18	8
Coups et blessures	727	494
Attaques à l'explosif	3	1
Incendies criminels	284	80
Autres délits xénophobes	5 687	2 908

108. En 1993, 6 personnes au total ont été tuées et 906 ont été blessées. Parmi les victimes - dont 189 étaient de nationalité turque - 294 étaient des demandeurs d'asile. En 1994, 547 personnes ont été blessées, dont 134 demandeurs d'asile.

109. Les autorités de police fédérales et des Länder sont d'accord sur le fait que ces crimes ne suivent pas un schéma uniforme mais répondent à une variété de causes et de motifs. Une partie seulement des délinquants sont des extrémistes de droite qui rejettent en bloc les principes de démocratie et de liberté ou qui, au nom d'un nationalisme exacerbé et raciste, cherchent à isoler et à chasser les membres d'autres peuples, races ou religions. Les délits xénophobes sont souvent l'expression militante d'une haine pour les demandeurs d'asile et les immigrants et d'une vague crainte d'être aliéné. Il existe des cas isolés d'étrangers (enfants de travailleurs immigrés de la première et de la seconde générations) qui commettent des délits d'inspiration xénophobe, en particulier contre les demandeurs d'asile et leur lieu de résidence. Il arrive que des membres d'organisations étrangères militantes se livrent à des attaques entre eux. Les rapatriés allemands en provenance des anciens pays d'Europe de l'Est font également l'objet d'attaques.

110. La plupart des délits d'inspiration xénophobe sont commis spontanément et par des délinquants locaux. Il n'existe pas de preuve à ce jour d'une orchestration centrale par des organisations d'extrême droite. En revanche, il semble que les skinheads cherchent de plus en plus à s'organiser en réseaux et à établir des liens avec d'autres groupes d'extrême droite. Ces tentatives sont très surveillées par les autorités responsables de la sécurité, et en particulier par le Bureau pour la protection de la Constitution. On sait par ailleurs que les extrémistes de droite en Allemagne restent en contact avec les étrangers de même obédience.

111. Une série de délits d'inspiration antisémite a été commise. L'incendie criminel contre l'ancien camp de concentration de Sachsenhausen, près d'Oranienburg le 26 septembre 1992, la profanation du monument situé dans l'ancien camp de concentration de Buchenwald le 23 juillet 1994 et l'incendie criminel contre la synagogue de Lübeck le 25 mars 1994 ont soulevé l'indignation et la consternation, non seulement en Allemagne mais aussi à l'étranger. Ces attaques montrent à quel point il est important de poursuivre la lutte contre l'extrémisme de droite et l'antisémitisme.

112. Le Gouvernement fédéral a très récemment répondu à des demandes de renseignements des Nations Unies concernant plusieurs attaques dirigées contre des étrangers et d'inspiration ouvertement ou vraisemblablement raciste (voir les annexes).

3. Les causes

113. Pour ce qui est des causes de la violence xénophobe en Allemagne, le rapport final du projet, qui a bénéficié du soutien du Gouvernement fédéral, et où est analysée la délinquance xénophobe, est disponible depuis décembre 1994. L'étude intitulée "Analyse de la délinquance xénophobe", réalisée par un groupe de chercheurs de l'Université de Trèves, consiste principalement en une analyse des fichiers de police tenus sur les suspects d'infractions xénophobes entre mai 1992 et décembre 1993 et s'inscrit dans la lignée de l'analyse de la délinquance xénophobe pour 1991 ("Violence, attitudes, délinquance xénophobe et escalade du conflit").

114. Les 16 Länder ont participé au projet de recherche, qui constitue donc la première analyse systématique et complète des suspects d'auteurs d'actes xénophobes identifiés au cours de la période concernée (5 232 au total). Cette étude (ci-jointe) poursuivait les objectifs suivants :

a) Découvrir les structures sociodémographiques et la composition des groupes de délinquants portés à commettre des actes de violence xénophobe;

b) Observer les changements intervenus dans la composition et la structure de ces groupes entre 1991 et 1993;

c) Déterminer les conséquences de la progression du recrutement et de la mobilisation.

115. Cette étude a permis d'obtenir des données de base fiables sur ces questions et a de ce fait ouvert la voie à des mesures politiques d'intervention efficaces. Elle a permis de tirer des conclusions sur un certain nombre de points, et notamment :

a) Connaissances statistiques. La grande majorité des auteurs d'actes de violence xénophobe sont des hommes jeunes. Plus de 60 % des suspects sont âgés de 20 ans ou moins; 20,8 % des suspects ont plus de 25 ans. La structure d'âge des suspects correspond grosso modo à la répartition typique de la jeune délinquance et de la violence de groupes non politiques qui culmine dans le groupe d'âge des 15 à 24 ans;

b) Groupes de délinquants. La proportion de suspects plus âgés a beaucoup augmenté depuis l'étude précédente. Il s'agit de chômeurs pour la plupart, dont certains ont des casiers judiciaires très chargés et de "vieux nazis" entretenant des liens avec des partis d'extrême droite et la criminalité politique. La grande majorité des suspects a un niveau d'instruction bas ou moyen. La proportion de chômeurs parmi les auteurs de délits xénophobes est bien supérieure à ce qu'elle est parmi les jeunes en général, ce qui est dû essentiellement à une forte proportion d'individus plus âgés (entre 25 et 45 ans) parmi les délinquants. La théorie se trouve donc confirmée, selon laquelle des groupes, auparavant non engagés politiquement,

de jeunes et d'adultes délinquants et désillusionnés, portés à commettre des actes de violence, se mobilisent de plus en plus dans le cadre de conflits politiques, en l'occurrence sur la question de la poursuite de l'immigration.

c) Nature des délits commis. L'étude confirme également que les actes typiques de violence et de criminalité xénophobes sont commis par des groupes ou par des individus appartenant à des groupes. Chez la majorité des auteurs d'actes de violence xénophobe, on peut découvrir des affinités ou des liens réels avec des groupes ou des bandes informels qui affichent leur xénophobie ou l'entretiennent à l'état latent. Il s'agit donc aujourd'hui de jeunes sans passé politique et de délinquants primaires. Selon cette étude, une minorité d'entre eux seulement, même si elle est relativement importante, entretient des contacts avec des groupes d'extrême droite ou la mouvance skinhead;

d) Causes. Les motifs et les causes forment un écheveau complexe. La radicalisation des jeunes et les émeutes auxquelles ils participent procèdent d'une grande variété de causes. Les motifs politiques se recourent avec d'autres éléments, produits de situations personnelles et de parcours sociaux, de l'environnement et de la pression du groupe. Dans un petit nombre de cas seulement, les groupes d'extrême droite eux-mêmes sont directement impliqués. Un échec personnel, en particulier l'abandon des études ou le chômage, n'est pourtant déterminant que pour une minorité des délinquants xénophobes. Le poids des problèmes économiques, la récession et le taux élevé de chômage, auxquels vient s'ajouter l'immigration de nouveaux groupes de populations, permettent aussi dans une large part d'expliquer la violence xénophobe. Les problèmes économiques et le taux élevé de chômage suscitent des craintes chez ceux qui n'en sont pas encore victimes mais qui vivent dans la peur de le devenir ou de voir d'autres groupes de la société touchés par ces problèmes.

116. Le Ministre fédéral de la justice a commandé au professeur Heitmeyer de l'Université de Bielefeld une nouvelle étude dont les résultats sont aujourd'hui disponibles, qui a largement confirmé les hypothèses émises concernant les causes de la violence xénophobe. (Wilhelm Heitmeyer, Joachim Müller, Fremdenfeindliche Gewalt junger Menschen. Antécédents biographiques, contexte social et portée des sanctions pénales. Publiée par le Ministère fédéral de la justice (Bonn) : Forum Verlag 1995. Cf. annexes.) L'objectif du projet de recherche était de réaliser un examen détaillé des antécédents biographiques des auteurs et du contexte social de la violence xénophobe sur la base d'une enquête orale effectuée auprès d'un certain nombre de condamnés.

117. Cette étude a permis d'obtenir des résultats importants, dont voici un aperçu :

a) Sur 48 jeunes délinquants interrogés, 40 avaient vécu des expériences de désagrégation sociale dans leur famille;

b) Le niveau d'instruction des extrémistes de droite et des délinquants xénophobes est inférieur à la moyenne;

c) Le facteur chômage à lui seul n'explique la violence d'extrême droite et xénophobe que dans une certaine mesure; c'est la nature du travail qui semble revêtir une plus grande importance;

d) Les tendances xénophobes de l'énorme majorité des délinquants interrogés sont principalement inspirées par la crainte d'une concurrence pour le travail, le logement, etc., ou par le sentiment que leur "propre culture" est menacée; des convictions racistes reposant sur la croyance à une inégalité biologique n'ont été mises en évidence que chez deux des délinquants interrogés;

e) La plupart des personnes interrogées approuvaient les principes de la démocratie tout en en critiquant la réalité;

f) Les auteurs d'actes de violence peuvent être répartis en trois catégories selon leur appartenance à un groupe : partis ou groupes d'extrême droite ou néonazis, sous-culture skinhead et bandes de jeunes;

g) Interrogés sur les raisons de leur violence, les jeunes ont mis en avant le fait qu'ils avaient consommé de l'alcool avant d'agir ou qu'ils avaient été provoqués par d'autres jeunes ou d'autres groupes; quelques-uns ont également invoqué le "plaisir" et l'"expérience" de la violence;

h) Pour un petit nombre de personnes interrogées, ce sont les sanctions imposées qui fixaient les limites à ne pas dépasser; la punition elle-même, et non sa sévérité, était considérée comme le facteur important.

118. Les conclusions tirées par les auteurs à partir des résultats du questionnaire sont que les mesures de prévention contre la violence, l'extrémisme de droite et la xénophobie doivent être articulées autour des intérêts sociaux, économiques, relationnels et politiques des catégories de la société dont sont issus ces adolescents et ces jeunes adultes pour leur permettre de développer une vision positive de la vie et de leur valeur en tant qu'individu sans avoir besoin d'isoler les étrangers ou tout autre groupe minoritaire.

119. La diminution considérable du nombre de délits xénophobes après l'escalade et les grands mouvements de mobilisation observés entre août 1991 et juillet 1993 montre clairement que le développement de modes de comportement xénophobes et leur montée en flèche, tout comme leur propagation, peuvent être infléchis par des réactions politiques, policières, juridiques et publiques.

4. Les opinions du peuple allemand : les mesures adoptées contre la xénophobie

120. Le Président, le Gouvernement fédéral et les partis représentés au Bundestag (Parlement fédéral), ainsi que les gouvernements des Länder, ont condamné à maintes reprises et avec force les délits commis par les groupes d'extrême droite. Un vaste mouvement de protestation a également vu le jour au sein de la population contre la violence d'extrême droite et xénophobe. Ces protestations ont commencé le 8 novembre 1992 avec l'organisation d'une grande manifestation à Berlin autour du slogan "La dignité de l'homme est indivisible". Depuis lors, des activités similaires se sont développées

dans de nombreuses villes d'Allemagne - manifestations, processions aux chandelles et concerts de solidarité - au cours desquelles les participants ont exprimé leur rejet des idées et des actes xénophobes. Beaucoup de ces manifestations ont rassemblé plusieurs centaines de milliers de personnes. Le 6 décembre 1993, à Munich, 400 000 personnes ont formé une procession aux chandelles qui s'est déroulée sur 45 km pour devenir la plus grande manifestation jamais organisée dans la capitale bavaroise depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

121. Des personnes et des entreprises privées appellent à la tolérance par le biais d'annonces dans les journaux. Les chaînes de radio et de télévision mettent des créneaux horaires à la disposition de personnalités qui prônent l'amitié envers les étrangers. Des sportifs allemands en vue mènent campagne contre la xénophobie et le racisme dans le cadre de manifestations diverses. Dans les lieux publics comme les gares et les arrêts de bus, des affiches appellent à prendre position contre le racisme et la xénophobie. Dans les écoles, les enfants montent des projets sur ce thème. Des classes entières ou des personnes "parrainent" des étrangers, par exemple ceux qui résident dans des foyers de demandeurs d'asile. De nombreuses activités sont organisées, en particulier dans les écoles et par les élèves, pour riposter à la xénophobie. Des mesures disciplinaires ont été prises pour sanctionner des remarques xénophobes sur le lieu de travail, qui sont allées jusqu'au licenciement des auteurs sans préavis.

122. Des enquêtes ont montré que la grande majorité de la population n'est pas xénophobe. Plus récemment, plus de 70 % des Allemands interrogés ont indiqué qu'ils acceptaient la présence d'autant d'étrangers en Allemagne; 94 % ont indiqué qu'ils n'éprouvaient aucune sympathie envers les actes de violence dirigés contre les étrangers et 77 % qu'ils n'aimeraient pas avoir comme voisins des extrémistes de droite. L'attitude des Allemands envers les Juifs est également largement positive.

123. Une étude consacrée spécifiquement aux attitudes des adolescents et des jeunes adultes - "Les adolescents et les jeunes adultes en Allemagne" - réalisée entre février et mars 1995 a également révélé que la grande majorité des jeunes rejettent catégoriquement les conflits violents dans les sociétés démocratiques (anciens Länder : 88 %, nouveaux Länder : 88 %). Les jeunes se distancient également du recours à la violence individuelle contre les étrangers et les demandeurs d'asile, et la majorité d'entre eux condamnent la violence à l'encontre de ces groupes (territoire fédéral avant la réunification : 90 %, nouveaux territoires : 86 %). Les jeunes Allemands, dans leur grande majorité, seraient personnellement prêts à porter secours à des étrangers qui seraient attaqués en leur présence ou à appeler la police, ce qui prouve que les étrangers et les demandeurs d'asile sont bien acceptés.

124. Afin d'analyser l'évolution des attitudes xénophobes à long terme, des chercheurs de l'Université de Trèves ont effectué, à la demande du Gouvernement fédéral, une analyse secondaire de questionnaires successifs soumis à la population. Cette analyse montre que les attitudes xénophobes ne se sont pas développées en Allemagne au cours des dernières années. La proportion de résidents extrêmement ethnocentriques a diminué de plus de moitié pour tomber à 6 % en 1990, contre 14 % en 1980, tandis que la proportion de résidents animés de sentiments positifs est passée de 27 % à 47 % au cours de cette période. La proportion de ceux qui, par exemple,

préconisent une interdiction d'entrée sur le territoire aux proches des demandeurs d'asile est passée de 30,4 % en 1990, à 18,4 % en 1991 et 21,9 % en 1992. La proportion de ceux qui préconisent une limitation de l'entrée sur le territoire des proches des demandeurs d'asile est passée de 50,4 %, à 67,1 % et 64,8 % au cours de la même période.

125. Enfin, il n'est pas inutile de noter que les partis et les groupes d'extrême droite n'ont pas pu jouer par le passé un rôle politique important en Allemagne.

5. Mesures policières et pénales

126. La police et le système judiciaire ont décidé de relever le défi de l'extrémisme de droite et de la xénophobie, et tous les organismes publics sont mobilisés dans la lutte contre ces tendances.

a) Mesures structurelles

127. Une étude effectuée par le Ministère fédéral de la justice auprès des services judiciaires des Länder sur les mesures adoptées pour combattre la délinquance d'extrême droite et xénophobe a permis d'établir le tableau suivant pour le début de l'année 1994.

128. Dix Länder ont établi des divisions spéciales, au moins dans les services du ministère public les plus importants pour lutter contre la délinquance d'extrême droite ou xénophobe (Bade-Wurtemberg, Bavière, Berlin, Brême, Hambourg, Basse-Saxe, Rhénanie du Nord-Westphalie, Saxe, Schleswig-Holstein et Thuringe). En Hesse, Rhénanie-Palatinat et dans la Sarre, les autorités ont indiqué que ces activités étaient prises en charge par les services politiques créés au sein des services du ministère public les plus importants.

129. Les grandes mesures structurelles suivantes ont été prises dans les Länder :

a) Hambourg : création d'un département spécial au sein de la Direction de la police criminelle du Land;

b) Hesse : échange continu d'expérience entre tous les organes impliqués dans la poursuite de ces délits, organisation de cours de formation spéciaux et inscription du sujet "La violence contre les minorités, en particulier la violence xénophobe" au programme de travail du Comité d'experts pour la prévention de la criminalité (Conseil de prévention) du Gouvernement de la Hesse;

c) Basse-Saxe : organisation de cours de formation spéciale à l'intention du personnel judiciaire, des employés du ministère public et des fonctionnaires de police.

d) Rhénanie-Palatinat : participation de l'agence centrale du Land chargée de lutter contre les publications glorifiant la violence, la pornographie ou toute autre valeur représentant un danger pour les jeunes aux enquêtes sur les délits en vertu de l'article 131 du Code de procédure pénale (représentation de la violence);

e) Thuringe : création d'une commission interministérielle en décembre 1992 chargée d'établir un plan d'action concerté de lutte contre la violence xénophobe; proposition en vue de la réalisation d'un projet de recherche par l'Université d'Iéna sur le thème "Les jeunes et la violence de groupe".

130. Comme les tribunaux, la police est investie d'un rôle particulier dans la lutte contre les activités xénophobes. Personne ne conteste aujourd'hui que les méthodes policières classiques sont devenues insuffisantes. C'est pourquoi le Gouvernement fédéral mais aussi les Länder, responsables des services de police en vertu du système fédéral de la République fédérale d'Allemagne, ont eu recours à une multitude de mesures visant à lutter plus efficacement contre la criminalité xénophobe : efforts au niveau de la résolution des crimes, mais aussi mesures préventives et maintien en alerte de forces suffisantes rapidement mobilisables en cas d'incidents violents. La Fédération soutient les Länder dans les opérations qu'ils mènent contre les extrémistes de droite en mettant à leur disposition des unités de gardes frontière fédéraux pour lutter contre la violence xénophobe. En outre, les efforts déployés par la Direction fédérale des affaires criminelles et par le Bureau fédéral pour la protection de la Constitution se sont considérablement intensifiés.

b) Mesures préventives

131. Les services de sécurité et les autorités chargées des poursuites pénales s'emploient au maximum à prévenir de nouveaux incidents xénophobes. Ils oeuvrent par tous les moyens possibles à la prévention de la violence et poursuivent les coupables dans le respect de l'Etat de droit. La loi est appliquée sans concession à tous ceux qui participent à des incidents xénophobes.

132. En vertu du système fédéral allemand, aussi bien les mesures de protection des étrangers que les poursuites pénales relèvent essentiellement de la compétence des Länder. La police criminelle enquête sur les délits commis alors que la police ordinaire est déployée à titre préventif pour éviter la perpétration de ces délits. Par ailleurs, les autorités fédérales et les autorités des Länder chargées de la protection de la Constitution rassemblent des informations sur l'extrémisme de droite et la violence d'inspiration xénophobe et les transmettent aux autorités chargées des poursuites pénales.

c) Poursuites pénales

133. Dans le cadre d'une enquête statistique spéciale, des renseignements relatifs aux enquêtes et aux poursuites pénales engagées pour des délits à caractère extrémiste ou xénophobe sont rassemblés par les services judiciaires des Länder et transmis au Ministère fédéral de la justice.

134. En 1994, 16 472 instructions ont été ouvertes à cet effet, dont 70 % pour diffusion de propagande d'organisations interdites en vertu de la Constitution, utilisation des symboles de ces organisations, incitation à la haine, à la violence et à la haine raciale (art. 86, 86 a), 130 et 131 du Code de procédure pénale). En 1994, le nombre d'instructions ouvertes était inférieur de 30 % environ au chiffre de 1993; 16 626 affaires ont été closes en 1994. Deux cinquièmes environ des instructions closes en 1993 ont dû être

classées pour impossibilité d'identifier les coupables. En 1994, 2 231 personnes ont été condamnées pour ce type de délits, 912 d'entre elles à des peines carcérales ou à la prison pour mineurs; 94 personnes se sont vu infliger des peines privatives de liberté de plus de deux ans.

135. Comme ces chiffres l'attestent, les poursuites pénales ne sont pas limitées à des infractions particulièrement violentes ou spectaculaires. Les résultats de l'enquête spéciale ont également montré que les tribunaux eux aussi font preuve de fermeté à l'égard de toutes les infractions visant à diffuser des idées d'extrême droite ou xénophobes.

136. Les deux coupables de l'incendie criminel de Mölln ont été condamnés pour triple meurtre, tentative de meurtre sur plusieurs personnes et incendie criminel. Un des deux coupables a été condamné à une peine de prison à perpétuité et l'autre, encore adolescent au moment du crime, a été condamné à 10 ans de prison pour mineurs (la peine maximum). Ces condamnations sont exécutoires.

137. Le procès des auteurs de l'incendie criminel de Solingen s'est terminé en première instance. Un des quatre coupables a été condamné à une peine de prison de 15 ans pour quintuple meurtre, tentative de meurtre sur plusieurs personnes et incendie criminel, alors que les trois autres, encore enfants ou adolescents au moment du crime, ont été condamnés à 10 ans chacun de prison pour mineurs (la peine maximum).

138. Tous les experts s'entendent pour dire que les mesures politiques, policières et pénales associées peuvent envoyer un signal clair et ont un effet dissuasif certain. Les actes de violence xénophobe feront l'objet d'enquêtes diligentes et approfondies et les coupables seront rapidement inculpés et condamnés.

6. Accusations portées contre les forces de l'ordre

139. A l'occasion d'incidents xénophobes de grande ampleur intervenus au cours des dernières années, par exemple à Rostock, Eberswalde ou Magdeburg, et dans d'autres cas individuels, les policiers allemands ont été accusés de ne pas fournir une protection suffisante aux étrangers concernés ou d'avoir eux-mêmes maltraité des étrangers par xénophobie. Le Gouvernement fédéral a ordonné des enquêtes sur toutes ces plaintes, qui ont été menées en collaboration avec les services judiciaires des Länder. Les rapports établis par ces derniers ont montré que les accusations portées contre la police n'étaient justifiées dans aucun cas.

140. Le Gouvernement fédéral a fourni des renseignements sur plusieurs de ces cas au Rapporteur spécial des Nations Unies sur la question de la torture et au Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

141. En octobre 1994, le Groupe de travail II de la Conférence des ministres de l'intérieur a émis l'idée d'un projet de recherche portant sur les causes spécifiques et les formes d'expression du racisme et de la xénophobie au sein de la police. Les résultats du projet, aujourd'hui publiés, disculpent les forces de police de l'accusation de xénophobie généralisée. Il n'existe aucune

pratique systématique d'attaques xénophobes de la part de la police qui pourrait expliquer les cas individuels. Cela étant, on peut mettre en évidence des structures qui augmentent le risque de préjugés et d'attaques. Le projet a montré d'autre part qu'un grand nombre d'initiatives ont été prises au cours des dernières années en matière de formation et de recyclage pour mieux préparer les fonctionnaires de police aux contacts avec des personnes d'origine étrangère et à la lutte contre les délits xénophobes.

7. Mesures législatives

142. La législation pénale en vigueur constitue un moyen largement suffisant de poursuite et de sanction efficaces des délits. La pratique des poursuites pénales en particulier a cependant mis à jour des problèmes d'ordre juridique ou matériel dans certains domaines, qui ont entraîné l'adoption de la loi sur la lutte contre la criminalité (Verbrechensbekämpfungsgesetz). Cette loi, qui est entrée en vigueur le 1er décembre 1994, comprend notamment les dispositions suivantes :

a) Le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 86 du Code pénal (Utilisation de symboles d'organisations interdites en vertu de la Constitution) sera étendu pour sanctionner aussi l'utilisation de symboles suffisamment ressemblants pour être confondus avec les symboles visés à la première phrase du paragraphe 2 de l'article 86 a). La loi dans sa forme présente ne punit pas systématiquement l'utilisation de symboles d'organisations nationales-socialistes interdites s'ils sont présentés sous une forme légèrement différente. Les modifications visent principalement à faciliter l'adoption de décisions par les juges;

b) Le champ d'application des articles 86 et 86 a) du Code pénal sera élargi pour couvrir la fabrication et le stockage à des fins d'exportation, ainsi que l'exportation elle-même, des moyens de propagande et des symboles d'organisations interdites par la Constitution;

c) La portée des dispositions pénales relatives à l'incitation à la haine, à la violence et à la haine raciale (art. 130 et 131 du Code pénal) sera élargie, en particulier par l'ajout de nouvelles dispositions à l'article 130 du Code de procédure pénale, en vertu desquelles est passible de sanction toute personne qui, publiquement ou lors d'une réunion, approuve ou nie le génocide commis sous le régime national-socialiste, ou en minimise l'importance, d'une manière susceptible de porter atteinte à l'ordre public, ou qui diffuse des écrits de même inspiration ou les rend disponibles au public. Ces actes, dans l'avenir, et en particulier le déni de l'holocauste, seront donc passibles de peines plus lourdes qu'auparavant en tant qu'incitations à la haine et à la violence;

d) Des peines plus sévères seront prononcées pour le délit de coups et blessures. Ces mesures ne sont pas directement liées à la violence d'inspiration d'extrême droite mais témoignent de l'importance qu'accorde le Gouvernement fédéral à la notion juridique d'intégrité physique;

e) Les procédures accélérées seront plus souvent utilisées si les faits sont simples ou si les preuves sont manifestes, pour que le délit soit puni dans les meilleurs délais. Si une peine de prison d'au moins six mois est prévisible, un avocat sera commis d'office aux accusés qui n'ont pas encore de conseil pour la procédure accélérée devant le tribunal local;

f) L'article 112 a) du Code de procédure pénale est amendé pour autoriser la mise en détention provisoire afin de prévenir un risque de récidive même si l'accusé n'a pas été condamné à une peine de prison au cours des cinq dernières années pour un délit similaire, comme l'exige la procédure normale. L'article 112 a) amendé tient compte des exigences de la lutte contre l'extrémisme de droite et la violence xénophobe et du fait que dans le cas de certains délinquants l'ouverture d'une enquête judiciaire ne suffit pas à empêcher les récidives et qu'il est parfois indispensable d'ordonner la détention provisoire même en l'absence de condamnation antérieure;

g) Sera élargie la possibilité, déjà disponible pour certaines des infractions les plus graves, d'ordonner plus facilement la détention provisoire en raison de la gravité de l'infraction, par exemple pour ce qui est des incendies criminels graves et de l'intention de porter des coups et blessures;

h) Il sera créé, par disposition statutaire, un système central au sein des services du ministère public destiné à améliorer l'accès à l'information des autorités chargées des poursuites judiciaires. Cette réglementation n'est qu'indirectement liée aux incidents xénophobes récents mais prendra toute son efficacité lorsqu'il s'agira de suivre les déplacements de délinquants violents animés de motivations xénophobes;

i) La loi sur les associations (Vereinsgesetz) sera amendée pour éviter notamment que les associations d'extrême droite ne passent outre à leur interdiction, et ne contournent la loi, par des menées conspiratrices, le transfert des biens de l'association aux membres ou d'autres moyens détournés.

8. Autres mesures prises par l'Etat, en particulier dans le domaine de l'information et de l'éducation

143. Outre les mesures adoptées dans le domaine judiciaire et de la police, l'accent a été mis sur l'information, la clarification et l'éducation. Un certain nombre de ces mesures sont présentées ici à titre d'exemple.

144. Longtemps avant la vague de délits xénophobes, le Gouvernement fédéral avait clairement pris position sur la violence et la xénophobie, en particulier par le biais d'instruments publicitaires. En collaboration avec le Ministère fédéral de l'intérieur, le Service de presse et de l'information du Gouvernement fédéral a lancé à l'automne 1991 une vaste campagne contre la xénophobie ayant pour devise "Non à la violence". A cette fin, deux spots publicitaires ont été réalisés, une brochure a été publiée sur le thème des étrangers en Allemagne, des autocollants et des badges ont été distribués ainsi qu'une affiche dans tout le pays, les propriétaires de journaux ont gracieusement ouvert leurs colonnes à l'annonce de cette campagne publicitaire, qui s'est vu décerner par les lecteurs de la revue de jeunes Bravo le prix de l'"Annonce de l'année 1992". Grâce à une subvention

du budget fédéral d'environ 1,3 million de deutsche marks, des annonces et des films d'un montant de 8 millions de deutsche marks ont été diffusés dans le cadre de cette campagne.

145. En décembre 1991, la publication périodique du Service de presse et de l'information du Gouvernement fédéral "Informations politiques de Bonn", a souligné la contribution des résidents étrangers à la prospérité et au maintien du système de sécurité sociale en Allemagne dans un article intitulé "Vous payez l'impôt de solidarité aussi" (plus de 250 000 exemplaires). Dans le numéro de novembre 1992 qui titrait en couverture "La dignité de l'homme est inviolable", le Gouvernement fédéral a rappelé quelle était sa position envers la xénophobie, l'antisémitisme et la violence d'extrême droite. La série d'encarts publiés dans l'ensemble de la presse quotidienne, ainsi que dans le supplément "Journal de l'Allemagne" (plus de 5 millions d'exemplaires) du journal BILD du 2 janvier 1993 à l'occasion du nouvel an 1993, contenaient des déclarations du Gouvernement fédéral sur ce sujet et ayant pour thème central les campagnes de lutte contre la violence.

146. Dans sa série "Conseils pratiques", le Service de presse et de l'information du Gouvernement fédéral, en collaboration avec la Société de production Berolina-Film, a réalisé la série "Les étrangers en Allemagne", achevée dès 1992, diffusée sur les chaînes locales de l'ARD depuis le premier semestre de 1993 et également utilisée par le Centre cinématographique allemand et les agences de matériel audiovisuel des Länder pour les écoles et autres établissements d'enseignement.

147. Avec sa documentation intitulée "Les étrangers et l'économie allemande" publiée en allemand et en anglais, le Ministère fédéral de l'économie souhaite contribuer à réduire les préjugés à l'encontre des étrangers travaillant dans l'économie allemande. En dix arguments, on explique quels sont les effets économiques positifs de la présence des résidents étrangers en Allemagne en tant que contribuables, investisseurs, hommes d'affaires, employés, employeurs et consommateurs.

148. Le programme global du Gouvernement fédéral contre la violence est régulièrement inscrit à l'ordre du jour des conférences de journalistes et de communicateurs (une cinquantaine de conférences de ce type se sont tenues en 1993). Il s'agit également de sensibiliser les médias et de désamorcer le rôle éventuel qu'ils pourraient jouer en se faisant l'écho de groupes extrémistes de droite et de gauche.

149. De concert avec une maison d'édition, le Service de presse et de l'information du Gouvernement fédéral a réalisé, à l'intention des enseignants qui en font la demande, une documentation sur le rôle politique et social joué par les groupes violents et extrémistes. Enfin, le sujet de la propension à la violence et l'attitude du Gouvernement allemand ont fait l'objet d'articles dans la publication "La politique à l'intention des jeunes" de 1993.

150. La campagne d'information contre l'extrémisme et la xénophobie lancée par les Ministres de l'intérieur de la Fédération et des Länder en mars 1993 avec la devise "Justice et entente - respect de la dignité humaine - pas de haine de l'étranger" est actuellement au centre des intérêts. Cette campagne poursuit un double objectif : informer et motiver. Les origines, l'historique et les dimensions de la violence, de la xénophobie et de l'extrémisme

sont expliqués aux jeunes en particulier mais aussi à l'ensemble de la population. Parallèlement, on incite les jeunes à réfléchir à leur comportement envers les étrangers et à chercher des façons de contrecarrer la violence et la xénophobie. A ce jour, 10 millions de deutsche marks - versés à part égale par la Fédération et les Länder - ont été consacrés à cette campagne.

151. Toujours dans ce cadre, du matériel d'information - un livre de classe, un livre du maître, un livre à l'intention des jeunes intitulé "Basta - non à la violence", une brochure d'accompagnement pédagogique, le jeu informatique "Dark Shadows", des affiches, des autocollants, des badges et des bannières - a été produit, des encarts publicitaires ont été publiés dans des revues de jeunes et la télévision a diffusé des spots contre la xénophobie.

152. En poursuivant la campagne en 1994, l'objectif était d'approfondir les discussions sur l'extrémisme de droite et le problème de la violence. En plus du livre "Basta - non à la violence" et du jeu informatique "Dark Shadows", des efforts ont été déployés à titre préventif pour tenter d'immuniser les jeunes contre la violence, l'extrémisme de droite et la xénophobie. Le livre a pour but de communiquer des informations, et le jeu informatique a été choisi spécifiquement pour son pouvoir de séduction inégalé auprès des jeunes et parce qu'il permet d'aborder ces problèmes de façon active. En outre, la Fédération et les Länder ont distribué, dans tout le pays, quelque 370 000 affiches porteuses du message "La violence est le mauvais choix", qui ont permis d'atteindre un vaste public au-delà du groupe cible. De nouveaux encarts publicitaires ont paru dans les magazines pour la jeunesse, dans le but de donner plus de poids au message de l'affiche et de proposer le bon choix : "Justice et entente".

153. La campagne d'information de 1995 s'est articulée autour d'une nouvelle affiche accompagnée du slogan "Le rapprochement plutôt que la violence", qui a été largement diffusée. Il faut souligner également la coopération avec une grande chaîne de télévision qui a intégré le message de la campagne à plusieurs épisodes d'un feuilleton dont l'objectif était d'amener les jeunes à soutenir activement la campagne, ainsi que la participation des chemins de fer allemands (Deutsche Bahn) à la tournée Pop Tour 1995 dans 45 villes allemandes, qui s'est conclue le 30 septembre 1995 avec des soirées pop dans 17 villes du pays. La campagne d'information se poursuivra en 1996 et 1997.

154. Cette campagne a été bien perçue par la population, comme l'attestent les nombreuses demandes d'information et de matériel publicitaire et les offres de coopération, sans compter le soutien spontané que lui ont apporté de nombreuses personnes, en diffusant du matériel, en publiant gratuitement des annonces, en portant des T-shirts "Justice et entente" lors de manifestations sportives, en organisant des groupes antiviolence et en s'engageant auprès des résidents étrangers.

155. En politique intérieure, une des priorités du Gouvernement allemand est de garantir la coexistence pacifique des Allemands et des étrangers. La Fédération et les Länder ne ménageront pas leurs efforts pour lutter contre l'extrémisme, la xénophobie et la violence. Le savoir, la justice et la compréhension sont les meilleurs moyens de parvenir à une coexistence

pacifique et épanouie dans tout le pays. C'est pourquoi la campagne se poursuivra l'année prochaine. On s'adressera encore aux jeunes par toutes sortes de moyens visant à démontrer que les idéologies extrémistes n'offrent aucune solution valable aux problèmes du moment et qu'il est possible de communiquer les valeurs qui remplacent la haine par la tolérance et la violence par la créativité et une volonté d'agir au niveau individuel. La participation, la tolérance et l'absence de préjugés seront soutenues par l'adoption de mesures parallèles faisant participer les parents, les écoles, les clubs et les associations.

156. En outre, le Ministère fédéral de l'intérieur, dans le cadre de la confrontation intellectuelle et politique avec l'extrémisme, la violence et la xénophobie, a adopté notamment les mesures suivantes :

a) Organisation de séminaires avec des communicateurs issus de la presse pour les jeunes, des médias en général, des domaines de l'éducation et de la formation, des services sociaux et de la jeunesse et de l'appareil administratif;

b) Réalisation de brochures dans la série "Textes sur la sécurité intérieure" publiées par le Ministère fédéral de l'intérieur.

157. Le soutien à long terme apporté à l'intégration par le Gouvernement fédéral joue un rôle préventif en matière de xénophobie et de racisme.

158. En 1994, le Ministère fédéral du travail et des affaires sociales a consacré quelque 90 millions de deutsche marks à des mesures d'intégration à l'intention des travailleurs étrangers et de leur famille, à la promotion des bonnes relations existant entre Allemands et étrangers et à un travail de relations publiques dans ce domaine. Les projets d'intégration à l'échelle du pays élaborés par ce ministère visent à soutenir des activités dans les domaines suivants :

a) Passage de l'école au monde du travail pour les deuxième et troisième générations d'étrangers, et en particulier motivation des jeunes pour l'éducation dans le système dualiste allemand de formation professionnelle;

b) Formation professionnelle avec soutien sociopédagogique et cours de langue spécialisés, si besoin est, et bilinguisme par le biais de projets de formation binationaux;

c) Connaissances de l'allemand par des cours de langue (depuis la création de l'association Sprachverband Deutsch for ausländische Arbeitnehmer e.V. [Association d'enseignement de l'allemand aux travailleurs étrangers], en 1974, plus de 1,1 million de personnes y ont participé);

d) Inscription des femmes étrangères dans des classes à leur intention et dans des projets expérimentaux visant à rompre l'isolement et à rendre l'allemand plus accessible; orientation et motivation professionnelles en vue d'une formation à un métier;

e) Intégration des étrangers âgés compte tenu de leurs besoins spécifiques par l'élaboration de concepts et de stratégies adaptés, pour rompre leur isolement et sensibiliser le public à leurs problèmes;

f) Orientation sociale des étrangers et création d'un réseau de soutien pour intégrer les travailleurs étrangers sous contrat dans l'ex-République démocratique allemande.

159. Dans le domaine des relations publiques, l'accent est mis sur le soutien à l'intégration et l'abandon des préjugés xénophobes par l'évocation de la coexistence quotidienne des Allemands et des étrangers.

160. Le Ministère fédéral du travail et des affaires sociales apporte son soutien au magazine d'information Les étrangers en Allemagne destiné aux communicateurs allemands et étrangers ainsi qu'à un service de publication au niveau local pour que les thèmes de l'intégration et de la coexistence des Allemands et des étrangers puissent aussi être traités dans la presse locale. On a de plus en plus recours aussi aux nouveaux médias (audiovisuels). Ainsi, dans le cadre de la programmation de Radio SFB 4 Multi-Kulti, le Ministère fédéral du travail et des affaires sociales soutient la série d'émissions "Viaduc" en tant que forum du rapprochement. Des séminaires d'études régionaux sont organisés pour pallier les lacunes des communicateurs allemands sur les pays d'origine des étrangers. D'autres séminaires portant sur des sujets spécifiques visent à donner aux communicateurs étrangers et allemands des connaissances de base et une expérience de la collaboration avec les étrangers.

161. La coexistence des Allemands et des étrangers est encouragée par le biais de projets expérimentaux spécifiques :

a) Création d'agences de coordination régionales contre la xénophobie;

b) Réduction des préjugés - adoption de mesures de formation et de recyclage professionnels à l'intention des Allemands et des étrangers, notamment par le biais de l'apprentissage et du travail en coopération;

c) Activités concertées sur des projets faisant intervenir des groupes allemands, notamment des jeunes Allemands qui risqueraient de devenir xénophobes, pour assurer l'intégration sociale et professionnelle des étrangers.

162. Le Groupe de coordination "Employés étrangers", au sein duquel sont représentés tous les grands ministères fédéraux, des groupements des partis représentés au Parlement fédéral, des syndicats, des associations d'employeurs, des organisations caritatives et sociales, ainsi que trois Länder, est un organe consultatif relevant du Ministère fédéral du travail et des affaires sociales. En règle générale, ce groupe examine des sujets ayant trait à la politique fédérale d'intégration.

163. Sont représentés au sein du Comité Fédération-Länder "Directives générales concernant les étrangers", qui relève du Ministère fédéral du travail et des affaires sociales, les Ministères fédéraux et des Länder compétents en la matière, ainsi que le Commissaire du Gouvernement fédéral chargé de la protection des intérêts des étrangers.

164. La question de la "lutte contre la xénophobie" est inscrite en permanence à l'ordre du jour du Groupe de coordination et du Comité Fédération-Länder. En outre, l'intégration des employés étrangers constitue l'un des thèmes des discussions qui se tiennent entre l'Association allemande des syndicats et l'Association fédérale des associations d'employeurs allemands, avec la participation des Ministères fédéraux concernés.

165. Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour prévenir la violence, le Ministère fédéral des affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse apporte son soutien à un grand nombre de mesures visant à neutraliser la violence, la xénophobie et l'extrémisme de droite. Depuis 1992, dans le cadre d'un programme spécial, la création d'organisations indépendantes de protection de la jeunesse dans les nouveaux Länder a reçu des subventions se montant à 90 millions de deutsche marks. Entre 1992 et 1994, le Ministère fédéral des affaires familiales et des personnes âgées de l'époque a également financé un programme pour la prévention de la violence à hauteur de 20 millions de deutsche marks par an afin de créer des structures dans les nouveaux Länder et de proposer des activités de nature à prévenir et à repousser la montée de l'extrémisme et de la violence.

166. Le programme d'action du Gouvernement fédéral contre l'agression et la violence, en préparation depuis l'été 1991 et lancé en 1992, a reçu entre 1992 et 1994 un soutien financier de l'ordre de 20 millions de deutsche marks par an. Pour 1995 et 1996, ce soutien s'élève à 10 millions de deutsche marks par an. Ces ressources servent à financer, dans 30 régions sélectionnées, des projets de réduction et de prévention de la violence des jeunes et des manifestations récréatives d'inspiration culturelle mettant à profit l'impact éducatif des expéditions sportives, des projets de travail social de rue, des chantiers de jeunes itinérants, des activités communautaires, des programmes d'hébergement surveillé, des clubs de fans et autres. Les premières évaluations ont révélé que ces projets avaient été efficaces.

167. Outre les quelque 150 projets locaux de travail avec la jeunesse, les éducateurs spécialisés - bénévoles ou employés à plein temps - reçoivent des informations et une formation supplémentaires qui visent à donner aux travailleurs in situ, confrontés aux difficultés et aux risques particuliers que présentent les jeunes violents, des connaissances pédagogiques et des compétences supplémentaires.

168. L'expérience acquise dans le cadre de ce programme sera utilisée par les Länder qui se chargeront de le poursuivre et de l'élargir sous leur propre responsabilité. Une analyse systématique des connaissances acquises rendra ces dernières transférables à d'autres régions.

169. Sur le thème de la violence et de la sécurité intérieure, le Service de presse et de l'information du Gouvernement fédéral a élaboré une série pédagogique qui aidera les enseignants et les adultes des nouveaux Länder à traiter ce thème. Cette méthode a été imprimée à 15 000 exemplaires.

170. Pour établir des contacts directs avec la jeunesse, le Service de presse et de l'information du Gouvernement fédéral a soutenu, dans le passé, un grand nombre de séminaires organisés par la Deutsche Gesellschaft e.V. (Société allemande) de concert avec des groupes de jeunes sur le thème de la violence, ainsi qu'une grande manifestation qui s'est déroulée à Francfort-sur-l'Oder.

171. Les Länder et les communes poursuivent également un grand nombre d'initiatives propres dans ce domaine comme l'exposition itinérante en Bade-Wurtemberg "Le petit bourgeois et les incendiaires */ - la violence de droite en Bade-Wurtemberg" et la campagne médiatique intitulée "Le sport pour tous - l'espace pour tous - bienvenue aux étrangers" en Rhénanie-Palatinat.

F. Article 7 de la Convention : combattre les préjugés racistes à l'école

172. On se reportera aux annexes de ce rapport et aux renseignements fournis dans le cadre de l'article 6.

*/ Allusion à une pièce de Max Frisch où un petit bourgeois observe des incendiaires à l'oeuvre. Mise en garde contre le risque de terreur nazie.

Liste des annexes et documentation de référence

A. Annexes

1. Déclaration du Gouvernement fédéral au sujet des accusations portées contre les fonctionnaires de police allemands (I) et sur quatre cas de tortures présumées, présentés par le Rapporteur spécial chargé d'examiner la question de la torture (lettre du Centre pour les droits de l'homme du 29 mai 1995) (II), 6 pages.
2. Observations du Gouvernement fédéral au sujet des affaires concernant l'Allemagne évoquées dans le rapport présenté par le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, à la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 7 pages.
3. Note du Gouvernement de la République fédérale sur le rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, présenté à la cinquante et unième session de la Commission pour les droits de l'homme, 4 pages.
4. Déclaration du Gouvernement fédéral au sujet de la lettre du 24 mai 1995 du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, 7 pages.
5. Observations du Gouvernement fédéral sur la lettre datée du 15 septembre 1995 du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, 17 pages.

B. Documents divers

1. Questionnaire de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance : réponse du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, 121 pages.
2. Analyse fremdenfeindlicher Straftäter, 82 pages.
3. Offensive gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit, 45 pages.
4. Maßnahmen der Bundesländer gegen Gewalt und Fremdenfeindlichkeit, 180 pages.
5. Fremdenfeindliche Gewalt junger Menschen; biographische Hintergründe, soziale Situationskontexte und die Bedeutung Strafrechtlicher Sanktionen, von Wilhelm Heitmeyer und Joachim Müller, 187 pages.
6. Mort de ressortissants nigériens en Allemagne : renseignements communiqués par les services compétents des Länder en ce qui concerne les circonstances de ces décès, 7 pages.
