

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE DANEMARK

(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 23 mars 2012

Publié le 22 mai 2012



Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ	7
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
I. EXISTENCE ET MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES	11
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	11
LOI SUR LA NATIONALITÉ	12
DISPOSITIONS PÉNALES CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE	15
- <i>LOI INTERDISANT LA DISCRIMINATION RACIALE</i>	15
- <i>CODE PÉNAL</i>	16
DISPOSITIONS CIVILES ET ADMINISTRATIVES CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE	18
- <i>LOI SUR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES PERSONNES SANS DISTINCTION D'ORIGINE ETHNIQUE</i>	18
- <i>LOI SUR L'INTERDICTION DE LA DISCRIMINATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL</i>	19
ORGANES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET AUTRES INSTITUTIONS	19
- <i>COMMISSION POUR L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT</i>	19
- <i>INSTITUT DANOIS DES DROITS DE L'HOMME</i>	21
- <i>AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES</i>	22
II. DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES	22
EDUCATION	22
EMPLOI	25
LOGEMENT	26
SANTÉ.....	27
ADMINISTRATION DE LA JUSTICE	28
ACCÈS AUX LIEUX OUVERTS AU PUBLIC.....	29
III. VIOLENCE RACISTE	29
IV. RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC	30
MÉDIAS	30
DISCOURS POLITIQUE	31
V. GROUPES VULNÉRABLES/CIBLES	31
COMMUNAUTÉ MUSULMANE	31
COMMUNAUTÉ JUIVE	32
ROMS.....	34
MIGRANTS, RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE.....	35
- <i>DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS</i>	35
VI. ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS	39
- <i>LOI SUR LES ÉTRANGERS</i>	39
- <i>LOI SUR L'INTÉGRATION</i>	42
- <i>SÉJOUR PERMANENT</i>	45
VII. CONDUITE DES REPRÉSENTANTS DE LA LOI	45
VIII. EDUCATION ET SENSIBILISATION	47
IX. MONITORING DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE	48
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	51
BIBLIOGRAPHIE	53

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9/10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 8 décembre 2011. Sauf indication contraire expresse, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur le Danemark, le 16 mai 2006, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

Les autorités danoises ont créé la Commission pour l'égalité de traitement (la Commission). Cet organe est habilité à recevoir les plaintes déposées pour des motifs de genre et/ou de race ou d'origine ethnique dans les affaires qui ne concernent pas le marché du travail. En relation avec ce dernier, elle est habilitée à recevoir les plaintes déposées aux motifs notamment de la race de l'origine ethnique, de la couleur, de la religion ou des convictions, de la nationalité et du genre. Elle est autorisée à traiter les affaires contre les pouvoirs publics, les entreprises et les personnes physiques.

Les autorités danoises ont aussi pris un certain nombre de mesures pour intégrer les immigrés dans le marché du travail, dont le financement de 35 projets pour un montant de 4 millions EUR et le recrutement de 200 consultants pour l'emploi supplémentaires, qui travaillent dans les communes où se trouvent des minorités. De plus, des efforts particuliers ont été consentis en 2010 pour intégrer les jeunes hommes immigrés dans le marché du travail.

Quelques mesures ont été prises pour dispenser aux juges et aux assesseurs une formation aux instruments juridiques nationaux et internationaux relatifs au racisme¹ et à la discrimination raciale². Dans le domaine de l'accès aux lieux ouverts au public, une initiative a été lancée pour sensibiliser aux questions relatives à la discrimination raciale.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs au Danemark. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Le Danemark n'a toujours pas ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les dispositions relatives à l'obtention de la citoyenneté danoise, y compris le fait que le demandeur ne doit avoir bénéficié d'aucune aide au titre de la loi sur la politique sociale active ou de la loi sur l'intégration pendant une période supérieure à six mois au total au cours des cinq dernières années, risquent d'avoir des effets disproportionnés sur les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI. La difficulté de l'examen de langue et du test de citoyenneté ainsi que le coût de la procédure pour obtenir la nationalité ont aussi des effets disproportionnés sur ces groupes.

La Commission pour l'égalité de traitement n'est habilitée qu'à recevoir des éléments de preuve écrits et non des témoignages oraux. En dehors du secteur de l'emploi, elle ne peut traiter de la discrimination fondée sur la couleur, la religion ou les convictions, la nationalité et la langue. L'ECRI a été informée que la Commission n'est ni très active, ni très visible. En outre, les membres de son Secrétariat ne travaillent qu'à temps partiel. L'ampleur des ressources de la Commission et sa visibilité globale sont aussi préoccupantes.

¹ On entend par racisme la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes.

² Conformément à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, on entend par discrimination raciale toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

Les ONG et les autres organes spécialisés traitant des questions relatives aux groupes relevant du mandat de l'ECRI manquent toujours de fonds et un renforcement de la coopération entre ces organisations et les pouvoirs publics est nécessaire. Davantage de mesures doivent être prises pour lutter contre la ségrégation à l'école par l'intermédiaire de meilleures politiques de logement et des politiques sociales. Les immigrés continuent d'occuper des emplois moins bien rémunérés et ont donc moins d'opportunités que les Danois de souche. De plus, des mesures supplémentaires doivent être prises pour intégrer les immigrés et les membres des groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI dans le marché du travail. Pour ce qui est du logement, les stratégies de lutte contre la ségrégation n'ont pas suffisamment tenu compte de facteurs tels que la pauvreté et la discrimination.

Certains médias ont continué de dépeindre les groupes minoritaires, en particulier les musulmans et les Roms, sous un jour négatif. De plus, certains responsables politiques, en particulier du Parti populaire danois, ont continué à tenir des propos dénigrants sur les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI en général, et sur les musulmans en particulier. Peu d'affaires ont été portées devant les tribunaux en application du code pénal pour ce type de discours. L'attitude de la population à l'égard des Roms est négative et ceux-ci sont victimes de harcèlement et de discrimination. Les demandeurs d'asile ne sont toujours pas autorisés à s'inscrire au lycée ou à l'université au Danemark. Le caractère négatif du discours public et politique a eu des effets négatifs qui affectent, d'une manière disproportionnée, les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI dans un certain nombre de domaines de politique importants.

En juin 2011, la loi sur les étrangers a été modifiée pour durcir encore les règles strictes applicables au regroupement avec un(e) conjoint(e). Certaines dispositions de cette loi discriminent directement ou indirectement les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI. Il s'agit, entre autres, de l'obligation pour le conjoint/partenaire résidant au Danemark de ne pas avoir bénéficié de l'aide sociale depuis les trois dernières années et d'avoir travaillé à plein temps au Danemark pendant au moins deux ans et six mois au cours des trois dernières années. De plus, le coût total de la procédure de regroupement avec un(e) conjoint(e) demeure assez élevé, d'où une discrimination indirecte envers les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI, qui sont plus touchés par le chômage et la pauvreté que les Danois de souche.

En 2010, un système à points a été mis en place par lequel pour avoir droit à un titre de séjour permanent, une personne doit obtenir 100 points en remplissant certaines conditions. Elle ne doit pas avoir bénéficié de certains types d'aide sociale au cours des trois années ayant précédé le dépôt de sa demande et avoir exercé un emploi ordinaire à plein temps pendant au moins deux ans et six mois au cours des trois années ayant précédé le dépôt de sa demande. Ces conditions ont aussi des effets disproportionnés sur les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, y compris sur les réfugiés. L'ECRI se félicite donc du fait que les autorités danoises l'ont assuré que la procédure relative à l'octroi d'un titre de séjour permanent sera modifiée. Les Danois d'origine étrangère demeurent sous-représentés dans la police.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités danoises de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

L'ECRI recommande au Danemark de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour ce qui est de la citoyenneté, l'ECRI encourage les autorités danoises à modifier la disposition de la circulaire sur la citoyenneté qui porte sur l'obligation des demandeurs de subvenir à leurs besoins afin qu'elle n'ait pas des effets disproportionnés sur les membres des groupes relevant de son mandat en violation de l'article 5 de la Convention européenne sur la nationalité. Elle les encourage aussi à revoir l'examen

de langue et le test de citoyenneté requis pour acquérir la nationalité danoise pour s'assurer qu'ils ne se transforment pas en obstacle pour les demandeurs.

L'ECRI recommande aux autorités danoises de veiller à ce que la Commission pour l'égalité de traitement soit habilitée à entendre des témoignages et à s'autosaisir. Elle leur recommande d'étendre le mandat de la Commission pour l'habiliter à traiter de la discrimination en dehors du secteur de l'emploi, aux motifs de la couleur, de la religion ou des convictions, de la nationalité et de la langue. L'ECRI leur recommande en outre de prendre des mesures pour renforcer la visibilité de la Commission et sa connaissance des questions relatives à la discrimination fondée sur la « race », l'origine ethnique, la religion ou les convictions et la nationalité.

L'ECRI recommande aux autorités danoises de veiller à ce que les ONG et les autres acteurs de la société civile qui travaillent sur les questions relatives aux groupes relevant de son mandat reçoivent suffisamment de fonds, et de renforcer leur coopération avec ceux-ci.*

En ce qui concerne l'éducation, l'ECRI recommande aux autorités danoises de prendre des mesures pour lutter contre la ségrégation à l'école en élaborant, en consultation avec tous les acteurs concernés et en tenant compte de la dimension socio-économique (emploi et logement), des politiques visant à éviter, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la surreprésentation d'élèves issus des groupes minoritaires dans certains établissements scolaires. Pour ce qui est de l'emploi, l'ECRI souligne la nécessité de mener des recherches sur la discrimination dont sont victimes les Danois d'origine étrangère dans le secteur de l'emploi.

L'ECRI encourage les autorités danoises à poursuivre leurs efforts en vue de lutter contre la concentration disproportionnée des groupes qui relèvent de son mandat dans les quartiers défavorisés et elle leur recommande d'assurer un suivi des conséquences des mesures prises dans ces domaines.

L'ECRI encourage les autorités danoises à faire en sorte que les hommes politiques agissent de manière responsable lorsqu'ils traitent des questions relatives aux groupes relevant de son mandat. Elle leur recommande une nouvelle fois de veiller à ce que les demandeurs d'asile soient assistés d'un avocat pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile.

L'ECRI exhorte les autorités danoises à revoir en profondeur les règles relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e) afin d'en supprimer tout élément équivalent à une discrimination directe ou indirecte et/ou qui soit disproportionné à l'objectif déclaré*.

L'ECRI recommande aux autorités danoises d'encourager les médias à s'abstenir de diffuser des informations qui contribuent à alimenter la discrimination et l'intolérance envers les Roms. Elle leur recommande d'encourager la réflexion au sein des médias sur l'image qu'ils donnent de l'islam et des communautés musulmanes et sur la responsabilité qui leur incombe à cet égard de ne pas véhiculer des préjugés et des informations basées sur des partis pris. L'ECRI recommande aussi aux autorités danoises de modifier les conditions d'octroi du titre de séjour permanent pour faciliter l'accès des demandeurs à cette procédure.

L'ECRI encourage les autorités danoises à intensifier leurs efforts pour recruter des personnes issues des minorités ethniques dans la police*.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé au Danemark de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle lui a réitéré sa recommandation de ratifier la Charte sociale européenne (révisée) et d'accepter les dispositions de l'article 19 de la Charte sociale européenne. Elle lui a en outre recommandé de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
2. Le Danemark n'a pas ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Il a expliqué qu'il ne souhaitait pas, pour le moment, signer et ratifier cet instrument dont il juge le libellé trop vaste et donc source d'incertitudes pour ce qui est à la fois de ce qui pourrait être son champ d'application et du nombre d'affaires qui en découlerait. Le Danemark a en outre fait savoir qu'il suivait l'application du Protocole et qu'il serait disposé à revoir sa position si la jurisprudence montrait clairement la portée des obligations juridiques qui seraient les siennes en vertu de cet instrument. L'ECRI note donc avec satisfaction que le Danemark est ouvert à l'idée de ratifier cet instrument important pour la lutte contre la discrimination raciale. Elle souhaite porter à l'attention du Danemark l'arrêt *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* du 22 décembre 2009, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que le Protocole n° 12 serait interprété de la même manière que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.
3. L'ECRI recommande au Danemark de signer et de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.
4. Le Danemark n'a toujours pas ratifié la Charte sociale européenne (révisée). Il a fait savoir à l'ECRI qu'il n'acceptait pas les dispositions de l'article 19 de la Charte qui énonce le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance. Il l'a informée qu'il n'envisageait pas de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille qu'il juge très vaste. L'ECRI tient à souligner que la ratification de la Charte sociale européenne (révisée) et l'acceptation des dispositions de l'article 19 de la Charte sociale européenne témoigneraient de sa volonté d'élaborer une politique d'intégration. De plus, la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille aiderait les autorités dans les efforts qu'elles déploient pour maîtriser les migrations irrégulières en supprimant les incitations à l'exploitation des travailleurs et au travail dans des conditions abusives.
5. L'ECRI recommande de nouveau au Danemark de ratifier la Charte sociale européenne (révisée) et d'accepter les dispositions de l'article 19 de la Charte sociale européenne. Elle lui recommande de revoir sa position au sujet de la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et de ratifier cet instrument.

6. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé au Danemark de reconsidérer l'incorporation des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme à sa législation, et en particulier la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale afin qu'ils puissent être directement invoqués devant les tribunaux.
7. D'une part, les autorités ont indiqué à l'ECRI que la législation danoise était « conforme aux normes » en ce sens qu'indépendamment de l'incorporation, elle devait être appliquée en tenant compte des obligations internationales. D'autre part, l'ECRI prend note d'informations selon lesquelles les autorités administratives se fondent rarement sur des conventions non incorporées ; il en va de même pour les tribunaux, et ce même dans les affaires dans lesquelles les parties fondent leurs arguments sur ces conventions. Des acteurs de la société civile sont donc d'avis que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale n'est pas appliquée par les autorités danoises de la même manière qu'elle le serait si elle était incorporée dans l'ordre juridique interne. De plus, l'Institut danois des droits de l'homme (IDDH)¹ estime que l'incorporation de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme contribuerait, entre autres, à sensibiliser les avocats et la magistrature². Dans un arrêt du 5 décembre 2005, la Cour suprême danoise concluait que les conventions de l'OIT non incorporées ne pouvaient être appliquées directement de manière à primer sur le droit interne. L'IDDH estime que cet arrêt confirme la nécessité d'une incorporation générale en cas de conflit direct entre le droit international et la législation danoise ainsi qu'en l'absence de législation danoise pouvant servir de base à l'interprétation (et donc l'application du droit international)³. L'IDDH s'inquiète de ce que la non-incorporation de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale se traduise par un affaiblissement de la protection effective de la personne contre certaines formes de discrimination. L'ECRI estime que l'incorporation de cette convention et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme serait utile pour lutter contre la discrimination fondée sur la couleur, l'origine ethnique, la nationalité, la religion et la langue au Danemark et sensibiliserait, d'une manière générale, aux questions relatives aux droits de l'homme.
8. L'ECRI recommande de nouveau au Danemark d'incorporer les instruments juridiques internationaux dans sa législation nationale, en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Loi sur la nationalité

9. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de tenir compte de la Convention européenne sur la nationalité lorsqu'elles modifieraient leur loi sur la nationalité. Elle leur a également recommandé de s'assurer que tout amendement à cette loi soit conforme à l'article 5 de la Convention européenne sur la nationalité qui dispose, entre autres, que les règles relatives à la nationalité ne doivent pas contenir de distinction ou inclure des pratiques constituant une discrimination fondée sur la religion, la « race », la couleur ou l'origine nationale ou ethnique. L'ECRI a estimé que les autorités

¹ Pour en savoir plus sur l'Institut, voir « Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions » ci-dessous.

² *Parallel report July 2010 to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the 18th and 19th reports by the Government of Denmark on the implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, p.7-8.

³ *Ibid.*, page 8.

danoises devraient veiller en outre à ce que la loi sur la nationalité soit effectivement appliquée en tenant dûment compte de ces principes.

10. La loi sur la nationalité n'a pas été amendée depuis le troisième rapport de l'ECRI. Cependant, la circulaire n° 61 du 22 septembre 2008⁴ intitulée « Circulaire sur la citoyenneté » donne les lignes directrices aux fins de l'acquisition de la citoyenneté danoise. Elle dispose que le demandeur doit avoir résidé au Danemark pendant neuf années consécutives ; une exception étant prévue pour les réfugiés, les personnes apatrides, celles qui se sont installées au Danemark avant l'âge de 15 ans et les conjoints de ressortissants danois.⁵ Certaines dispositions de cette circulaire sont préoccupantes, car elles risquent d'avoir des effets disproportionnés sur les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI, qui sont plus nombreux à être sans emploi et plus défavorisés économiquement que les Danois de souche⁶. En particulier, la circulaire dispose que le demandeur doit subvenir à ses besoins, c'est-à-dire qu'il ne doit avoir bénéficié d'aucune aide au titre de la loi sur la politique sociale active ou de la loi sur l'intégration⁷ pendant une période supérieure à six mois au total au cours des cinq dernières années⁸. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'elles modifieront cette condition afin d'exiger que le demandeur n'ait pas reçu quelque aide que ce soit dans le cadre de la loi sur la politique sociale active ou de la loi sur l'intégration pour une période supérieure à deux ans et six mois au total, dans les dernières cinq années au lieu d'une période supérieure à six mois dans les cinq dernières années. La circulaire dispose également que le demandeur doit réussir un examen de danois ainsi que le test de citoyenneté qui porte sur la société, la culture et l'histoire danoises. Le test de citoyenneté comprend 40 questions et le demandeur doit répondre correctement à 32 d'entre-elles en 45 minutes. Le ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration, qui n'existe plus, avait mis au point des outils pédagogiques pour ce test. L'ECRI prend toutefois note d'informations selon lesquelles l'examen de langue et le test de citoyenneté sont très difficiles, ce qui réduit le nombre de personnes qui les réussissent et peuvent obtenir la citoyenneté danoise. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que des modifications seront effectuées à cette condition afin que les demandeurs aient l'obligation de passer l'examen de langue danoise au niveau 2 dans des centres de langue. De plus, la condition selon laquelle elles doivent avoir une connaissance de la société, de la culture et de l'histoire danoises documentée par un certificat du test de citoyenneté spécial sera également modifiée. Les autorités danoises ont indiqué que le coût de l'examen de langue était de 900 DKK (environ 120 EUR) et que celui du test de citoyenneté était de 600 DKK (environ 80 EUR). De plus, les frais de dossier s'élèvent à 1 000 DKK (environ 134 EUR). Le coût total de la procédure est donc d'environ 334 EUR. Cette somme pourrait être élevée pour les personnes

⁴ Cette circulaire a pris effet le 10 novembre 2008.

⁵ Une dérogation à la période de résidence de neuf années consécutives est également prévue pour les citoyens des pays nordiques, les personnes ayant fait la plupart de leurs études primaires ou leur formation professionnelle au Danemark, les personnes nées d'une mère danoise pendant une certaine période et les personnes ayant eu la nationalité danoise ou qui sont d'ascendance danoise ainsi que les personnes originaires du Schleswig du Sud qui ont un état d'esprit danois. De plus, il y a certaines dérogations pour les enfants, y compris ceux qui ont été adoptés par des citoyens danois (les enfants d'un autre lit aussi) qui ne deviennent pas automatiquement des citoyens danois en vertu de l'article 2 a) de la loi danoise sur la nationalité, les enfants qui, uniquement en raison de la séparation de leurs parents, n'ont pas pu devenir des citoyens danois en tant que personnes à charge en rapport avec la naturalisation de l'un des parents, les enfants nés hors mariage d'une mère étrangère et d'un père danois, et, conformément à la Convention des Nations Unies de 1988 relative aux droits de l'enfant, les enfants nés apatrides au Danemark.

⁶ Pour en savoir plus sur l'emploi, voir « Discrimination dans divers domaines » ci-dessous.

⁷ Pour en savoir plus sur la loi sur l'intégration, voir « Groupes vulnérables/cibles, Migrants, réfugiés et demandeurs d'asile » ci-dessous.

⁸ Articles 23 1. et 2. de la circulaire.

défavorisées économiquement, ce qui de nouveau a des effets disproportionnés sur les groupes relevant du mandat de l'ECRI.

11. L'ECRI encourage les autorités danoises à modifier la disposition de la circulaire sur la citoyenneté qui porte sur l'obligation des demandeurs de subvenir à leurs besoins afin qu'elle n'ait pas d'effets disproportionnés sur les membres des groupes relevant de son mandat en violation de l'article 5 de la Convention européenne sur la nationalité.
12. L'ECRI encourage les autorités danoises à revoir l'examen de langue et le test de citoyenneté requis pour acquérir la nationalité danoise afin de s'assurer que ceux-ci ne se transforment pas en obstacle disproportionné pour les demandeurs.
13. Il est apparu, en 2010, que l'on avait exigé de plusieurs personnes apatrides, dont 22 Palestiniens apatrides nés au Danemark, qu'ils demandent, à tort, la citoyenneté danoise selon la procédure normale.⁹ Les autorités danoises ont informé l'ECRI que ces 22 Palestiniens apatrides étaient désormais des citoyens danois. De plus, des personnes apatrides âgées de 21 à 38 ans¹⁰ dont on avait exigé qu'elles demandent la citoyenneté selon la procédure normale figureront dorénavant sur la liste du décret de naturalisation si elles déposent une demande avant le 1^{er} mars 2012 ; ces personnes ont été contactées et informées de leurs droits. Une commission d'enquête a été chargée de procéder à un examen indépendant de la situation des personnes apatrides. L'ECRI prend note de cette information. Les autorités ont indiqué que les questions relatives à la citoyenneté ont été transférées dans les compétences du ministère de la Justice à la suite du démantèlement du ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'intégration. Elles ont informé l'ECRI que l'une des mesures qui sera prise pour assurer, à l'avenir, le respect par le Danemark de ses obligations internationales et pour faciliter la procédure relative aux demandes, sera que celles déposées par des apatrides nés au Danemark seront remises directement au ministère de la Justice au lieu de la police locale. Les autorités ont en outre déclaré que l'article 17 de la circulaire n°61 du 22 septembre 2008 dispose que les enfants nés apatrides au Danemark peuvent figurer sur la liste du décret de naturalisation conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, si ceux-ci résident dans le pays. L'ECRI considère que pour éviter des cas où à l'avenir, les apatrides sont contraints de faire une demande de naturalisation par la procédure normale, la loi sur la nationalité et/ou la circulaire sur la citoyenneté devraient indiquer expressément que toutes les personnes apatrides bénéficient d'une dérogation à la demande de naturalisation par la procédure normale.
14. L'ECRI recommande aux autorités danoises de modifier la loi sur la nationalité et/ou la circulaire sur la citoyenneté pour veiller à ce que toutes les personnes apatrides bénéficient d'une dérogation à la demande de naturalisation par la procédure normale.
15. L'ECRI a appris que les personnes souffrant du trouble de stress post-traumatique étaient auparavant dispensées d'avoir un certain niveau de danois pour être naturalisées. Cependant, la situation a changé et les personnes qui souffrent de ce trouble et d'autres maladies mentales ainsi que les victimes de torture, qui ont par conséquent du mal à apprendre le danois, ne sont plus dispensées de passer le test de langue au même niveau que tout le monde. Les personnes qui relèvent de ces catégories sont essentiellement des réfugiés.

⁹ Les autorités ont indiqué à l'ECRI que l'on avait, à tort, refusé à 36 personnes le droit de figurer sur la liste d'un décret de naturalisation.

¹⁰ Des statistiques provenant du système d'enregistrement de l'état civil danois montrent que 378 personnes nées apatrides au Danemark ont moins de 38 ans.

L'ECRI estime que la manière dont la citoyenneté est octroyée aux réfugiés témoigne du degré d'ouverture de l'Etat envers autrui et que les réfugiés dans une telle situation de vulnérabilité devraient bénéficier d'une attention spéciale. Elle se félicite, par conséquent, de la déclaration des autorités danoises selon lesquelles le trouble de stress post-traumatique devrait de nouveau être considéré comme une maladie permettant une dérogation à l'obligation de passer le test de langue et citoyenneté danoises au même titre que tout le monde. L'ECRI espère que cela couvrira également les autres personnes souffrant de maladies mentales ainsi que les victimes de torture.

16. L'ECRI recommande vivement aux autorités danoises de veiller à ce que les personnes atteintes du trouble de stress post-traumatique et d'autres maladies mentales ainsi que les victimes de torture soient dispensées du test linguistique ordinairement requis pour acquérir la nationalité danoise.

Dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale

- Loi interdisant la discrimination raciale

17. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de s'assurer que la loi interdisant la discrimination raciale soit appliquée plus rigoureusement. Elle a aussi recommandé que davantage d'initiatives de sensibilisation soient prises au sujet de cette loi, y compris en dehors de la municipalité de Copenhague.

18. L'article 1 de la loi interdisant la discrimination raciale prohibe la discrimination fondée, entre autres, sur la « race », la couleur, l'origine nationale ou ethnique ou la religion dans l'offre de services commerciaux ou non lucratifs ou l'accès aux lieux publics. Les autorités danoises ont fait savoir à l'ECRI que les plaintes étaient rares et que peu d'affaires étaient portées devant les tribunaux en application de cette loi. Entre 2005 et 2010, seules cinq condamnations ont été prononcées en application de cette loi. Il y a toutefois lieu de penser que les cas de discrimination sont loin d'être tous signalés¹¹. Les autorités danoises ont aussi informé l'ECRI que dans le contexte du Plan d'action sur l'égalité de traitement des personnes sans distinction d'origine ethnique, des recherches porteront sur les obstacles à l'application de cette loi. Les autorités danoises lui ont fait savoir qu'en septembre 2011, le procureur général avait révisé, entre autres, les instructions relatives à cette loi destinées à la police et au parquet. Elles ont en outre indiqué qu'une campagne de sensibilisation à la discrimination dans la vie nocturne avait été lancée dans le cadre de ce plan d'action¹². Elles ont expliqué que l'accent était mis sur la vie nocturne, étant donné que c'est dans ce domaine qu'il y a le plus de problèmes¹³. Des acteurs de la société civile ont informé l'ECRI que la loi interdisant la discrimination raciale était rarement utilisée, car elle exige que la preuve de l'intention soit apportée.

19. L'ECRI encourage les autorités danoises à continuer de sensibiliser le grand public en général et les membres des groupes relevant de son mandat en particulier à la loi interdisant la discrimination raciale. Elle leur recommande de prendre des mesures pour supprimer tout obstacle à la pleine et entière application de cette loi.

¹¹ http://fra.europe.eu/fraWebsite/home/home_en.htm.

¹² Pour en savoir plus sur la discrimination dans l'accès aux lieux ouverts au public, voir « Discrimination dans divers domaines » ci-dessous.

¹³ Ce que confirment largement des acteurs de la société civile ; selon eux, cette loi est essentiellement invoquée dans des affaires dans lesquelles des discothèques refusent l'entrée aux groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI.

- *Code pénal*

20. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités danoises à adopter une approche plus résolue pour engager des poursuites à l'encontre toute personne faisant des déclarations racistes, étant donné que l'article 266 b) du code pénal tel qu'interprété par la Cour suprême ne semblait pas suffisant.
21. L'article 266 b) du code pénal danois dispose que : 1) toute personne qui, publiquement ou dans l'intention d'une diffusion plus large, fait une déclaration ou donne d'autres informations menaçant, insultant ou avilissant un groupe de personnes aux motifs de sa race, de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique, de sa religion ou de son orientation sexuelle est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée ne dépassant pas deux ans ; 2) lorsque la peine est infligée, le fait que l'infraction relève d'activités de propagande est considéré comme une circonstance aggravante. Les autorités danoises ont fait savoir à l'ECRI que deux affaires de discours de haine tenu par des responsables politiques contre des musulmans¹⁴ avaient été portées devant la justice en application de cet article depuis son troisième rapport. Elles ont aussi indiqué que le parquet prenait la décision définitive de porter ou non une affaire devant les tribunaux et que pour relever de l'article 266 b), une déclaration devait s'adresser à un groupe de personnes et être largement diffusée. Les autorités ont aussi indiqué à l'ECRI que dans ses nouvelles instructions susmentionnées, le procureur général précisait le moment où une déclaration pouvait être considérée comme étant en violation de l'article 266 b). Des acteurs de la société civile ont cependant précisé à l'ECRI qu'il n'était pas clair qui pouvait porter plainte en application de cette disposition. Par exemple, d'une part des représentants de groupes minoritaires ont essayé de porter plainte, mais on leur a informé qu'ils ne pouvaient pas le faire, étant donné que seules des victimes individuelles y étaient autorisées. D'autre part, des personnes ont aussi été informées qu'elles n'avaient pas qualité pour porter plainte en application de cette disposition. L'ECRI est préoccupée par le fait que dans des affaires d'une aussi grande importance pour le public il n'existe pas de disposition permettant d'intenter une procédure à titre privé lorsque le procureur général décide de ne pas engager des poursuites. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'il n'y pas de restrictions à qui peut porter plainte (signaler un crime) à la police en vertu de l'article 266 b) du code pénal. Cependant, elles ont déclaré qu'en règle générale, une décision de clore une enquête ou de classer le dossier sans suites dans une affaire concernant cette disposition ne peut faire l'objet d'un appel de la part d'organisations ou de personnes n'ayant pas un intérêt direct et légal dans le dénouement de l'affaire. Les autorités n'ont cependant pas indiqué à l'ECRI qui pourrait être considéré comme entrant dans cette catégorie. C'est précisément ce manque de clarté qui semble avoir laissé les acteurs de la société civile quelque peu dans l'incertitude dans ce genre de situations. Les autorités danoises ont en outre indiqué que l'article 275 du code pénal dispose que des poursuites privées peuvent être engagées pour des affaires d'outrage à l'honneur ou pour diffamation en application, respectivement, des articles 267 et 268 du code pénal.
22. L'ECRI note que l'utilisation qui est faite de ces obligations légales préoccupe les acteurs de la société civile et les organismes internationaux. Selon les acteurs de la société civile, très peu d'affaires sont portées devant la justice en application de cet article même si les discours de haine contre des musulmans en particulier, tenus notamment par certains hommes politiques, sont un problème qui perdure depuis le troisième rapport de l'ECRI. Ces acteurs ont informé l'ECRI qu'en 2010, 29 cas au total de violation de l'article 266 b) ont été signalés à la police. Ils ont fait savoir que le parquet interprétait cet article de manière très restrictive. L'ECRI

¹⁴ Pour en savoir plus sur la situation des musulmans, voir « Groupes vulnérables/cibles » ci-dessous .

a en outre appris que les personnes condamnées au titre de cette disposition n'étaient d'ordinaire tenues que de payer une amende modeste.

23. L'ECRI mesure pleinement les problèmes que pose la définition des limites de la liberté d'expression, en particulier lorsqu'il existe une solide tradition de liberté de parole parallèlement aux importants problèmes que pose le statut des groupes relevant de son mandat dans la société. C'est alors qu'il est capital de veiller à appliquer rigoureusement des sanctions juridiques conformément à la Recommandation de politique générale n°7.¹⁵ Il est donc essentiel, de l'avis de l'ECRI, que la législation dans ce domaine soit le plus clair possible et qu'elle soit considérée comme étant appliquée avec fermeté et cohérence.
24. L'ECRI recommande aux autorités danoises de s'assurer que l'article 266 b) du code pénal soit appliqué conformément aux principes énoncés au paragraphe 23 ci-dessus.
25. D'après l'article 81 6) du code pénal, le fait qu'une infraction pénale repose, entre autres, sur l'origine ethnique, la couleur ou les convictions religieuses de la victime devrait être considéré comme une circonstance aggravante. D'une part, l'ECRI a été informée par des acteurs de la société civile que l'article 81 6) du code pénal était très rarement invoqué même dans les affaires dans lesquelles le mobile raciste d'une infraction pénale était apparent ; la police ne prend pas au sérieux ce mobile. Par conséquent, le faible nombre d'affaires signalées ne donne pas une image précise de l'ampleur des infractions motivées par la haine. L'IDDH en particulier se demande si ces infractions font l'objet d'enquêtes suffisantes, systématiques et efficaces¹⁶. D'autre part, l'ECRI prend note avec intérêt d'un certain nombre d'initiatives prises par les autorités pour veiller à ce que l'article 81 6) du code pénal soit appliqué dans tous les cas qu'il entend couvrir. Ainsi, le Service danois de sécurité et de renseignement (PET) administre un système en vertu duquel la police doit signaler les infractions pénales pouvant avoir une motivation raciste ou religieuse. De plus, les autorités ont informé l'ECRI que le procureur général est sur le point de mettre en place un système de surveillance du recours à l'article 81 6) en utilisant les données sur les crimes et les incidents ayant éventuellement un mobile raciste ou religieux que le PET recueille chaque année. Les autorités ont indiqué que les données concernant 2010 sont actuellement en cours d'analyse afin d'établir dans quelle mesure l'article 81 6) a été invoqué par le procureur et appliqué par les tribunaux. Enfin, selon les instructions de 2011 du procureur général susmentionnées, le parquet est obligé d'invoquer le mobile raciste d'une infraction pénale devant les tribunaux; les juges devront donc dire clairement s'ils en tiennent compte dans leurs décisions.
26. En ce qui concerne les chiffres réels, les autorités danoises ont informé l'ECRI que l'article 81 6) du code pénal avait été appliqué dans dix affaires depuis 2007¹⁷. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que les informations sur le

¹⁵ Le paragraphe 18 de la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI dispose que le droit pénal doit ériger en infractions pénales les comportements suivants, s'ils sont intentionnels : l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, les injures ou la diffamation publiques ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique. Cette Recommandation de politique générale dispose également que doivent être érigées en infractions pénales l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes aux motifs susmentionnés ainsi que la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre.

¹⁶ *Parallel report July 2010 to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the 18th and 19th reports by the Government of Denmark on the implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, p.7-8.

¹⁷ Il l'a aussi été dans les cas d'infractions pénales commises en tout ou en partie en raison de l'orientation sexuelle de la victime.

nombre d'affaires dans lesquelles l'article 81 6) a été invoqué ou appliqué sont basées sur une recherche effectuée dans les rapports du *Danish Weekly Law* (l'Hebdomadaire juridique danois) et que seul un petit nombre des jugements rendus par an y sont publiés. Les autorités danoises ont par conséquent déclaré que le nombre d'affaires dans lesquelles le procureur a invoqué et les tribunaux appliqué l'article 81 6) pourrait être beaucoup plus élevé que ces dix affaires. Parallèlement, les dernières données disponibles du PET (de décembre 2009) portent sur 175 infractions motivées par la haine en 2008¹⁸; soit une augmentation par rapport à 2007. D'après certaines indications, la police a attribué l'augmentation à la nouvelle définition que le PET donne d'une infraction inspirée par la haine, laquelle a été élargie pour y inclure les infractions pénales motivées par des questions politiques, la couleur de la peau, la nationalité, l'origine ethnique, les convictions religieuses et l'orientation sexuelle. De plus, pour la première fois, le PET a regroupé les cas d'infractions inspirées par la haine et ceux provenant de divers registres de police régionaux et nationaux. D'après la police, les victimes d'infractions inspirées par la haine comprenaient « des Juifs et des personnes n'étant pas d'origine ethnique danoise » (essentiellement des groupes d'origine africaine ou du Moyen-Orient)¹⁹.

27. L'ECRI prend note avec satisfaction des efforts faits par les autorités danoises pour assurer un suivi des infractions motivées par la haine. Elle considère cependant que des efforts supplémentaires semblent nécessaires pour multiplier les poursuites contre les auteurs d'infractions de ce type.
28. L'ECRI recommande aux autorités danoises de veiller à ce que l'article 81 6) soit appliqué lorsque cela est nécessaire.
29. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de sanctionner la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme ainsi que le soutien à ce groupement et la participation à ses activités.
30. La création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme ainsi que le soutien à ce groupement et la participation à ses activités ne sont toujours pas interdits au Danemark, bien que l'ECRI ait été informée de l'existence de groupes prônant la suprématie des Blancs dans le pays. Les autorités sont conscientes de l'existence de ces groupes, étant donné que le PET les surveille.
31. L'ECRI recommande de nouveau aux autorités danoises de veiller à ce que la loi interdise les groupements qui promeuvent le racisme ainsi que la participation à leurs activités conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Dispositions civiles et administratives contre la discrimination raciale

- *Loi sur l'égalité de traitement des personnes sans distinction d'origine ethnique*
32. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de jouer un rôle plus actif pour garantir l'application de la loi sur l'égalité de traitement des personnes sans distinction d'origine ethnique, en veillant, entre autres, à ce que les victimes éventuelles de discrimination connaissent

¹⁸ Elles semblent inclure des graffitis contre des immigrés (essentiellement musulmans et africains), la profanation de tombes juives et des agressions à l'encontre de musulmans et d'Africains.

¹⁹ Selon des sources provenant de la société civile, au cours de la période 2005-2008, 10 % de la population a été victime d'une infraction inspirée par la haine raciale. L'Agence des droits fondamentaux a indiqué dans une enquête menée à l'échelle de l'UE en 2008 que 31 % des Somaliens au Danemark avaient fait l'objet d'intimidations, de menaces et d'agressions physiques.

également l'existence de cette loi et les mécanismes permettant de l'invoquer devant les tribunaux.

33. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, une Commission pour l'égalité de traitement a été créée ; elle est habilitée à connaître des affaires en application de la loi sur l'égalité de traitement des personnes sans distinction d'origine ethnique²⁰. Les autorités ont informé l'ECRI que dans le cadre du Plan d'action sur l'égalité de traitement des personnes sans distinction d'origine ethnique précédemment mentionné²¹, l'IDDH avait été chargé d'aider plusieurs bibliothèques et centres communautaires à créer des unités locales dont la tâche consiste à donner des conseils sur la discrimination. L'ECRI se félicite de cette mesure. Des acteurs de la société civile lui ont cependant fait savoir que cette initiative privilégiait les mesures que les groupes relevant de son mandat pouvaient eux-mêmes prendre pour améliorer leur situation. Des acteurs de la société civile ont indiqué qu'ils souhaiteraient que l'accent soit davantage mis sur le problème de la discrimination.

34. L'ECRI recommande de traiter le problème de la discrimination raciale à l'occasion de toute campagne de sensibilisation qui serait menée.

- *Loi sur l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail*

35. La loi sur l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail prohibe la discrimination directe et indirecte sur le marché du travail aux motifs notamment de la race, de la couleur, de la religion et de l'origine nationale ou ethnique. Cette interdiction s'applique aussi bien aux employeurs du secteur privé qu'à ceux du secteur public et à toute personne participant à des activités de formation professionnelle, d'éducation ou de formation ainsi qu'à des activités de placement. La loi garantit aux employés l'égalité à tous les niveaux de la relation de travail. Des exceptions sont toutefois possibles s'il est essentiel que les employés d'une entreprise soient d'une « race », d'une couleur, d'une religion, etc., particulière. La Commission pour l'égalité de traitement est aussi habilitée à examiner les plaintes déposées en application de cette loi. Il ne semble pas que de nombreuses affaires de discrimination fondée sur la « race », la couleur, la religion, l'origine nationale ou ethnique aient été entendues en application de cette loi, bien que le sentiment selon lequel il existe des discriminations au Danemark soit apparemment très répandu.

36. L'ECRI recommande aux autorités danoises de veiller à ce que la loi sur l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail s'applique à tous les cas qu'elle entend couvrir. Elle recommande de supprimer la disposition de cette loi concernant les exceptions au motif de la « race », car l'application du critère de la couleur par exemple permettrait d'atteindre le même objectif.

Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions

- *Commission pour l'égalité de traitement*

37. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de doter le Comité des plaintes relatif à l'égalité de traitement des personnes sans distinction d'origine ethnique de pouvoirs et de moyens financiers suffisants pour lui permettre de fonctionner efficacement en tant qu'organe spécialisé, au sens de sa Recommandation de politique générale n° 2. Elle les a aussi invitées à veiller à ce que la jurisprudence et les recommandations générales de ce comité soient largement diffusées auprès du grand public et de l'ensemble des organes publics, tant au niveau national qu'au niveau local.

²⁰ Voir « Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions » ci-dessous.

²¹ Voir « Dispositions pénales » ci-dessus.

38. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, la Commission pour l'égalité de traitement (la Commission), créée en 2008²² et opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2009, a repris les fonctions du Comité des plaintes relatif à l'égalité de traitement des personnes sans distinction d'origine ethnique et de la Commission pour l'égalité des sexes. Elle est habilitée à recevoir les plaintes pour discrimination fondée sur le genre, la race et l'origine ethnique en dehors du marché du travail. Si l'ECRI note avec satisfaction qu'en ce qui concerne le marché du travail, la Commission est habilitée à recevoir les plaintes pour discrimination fondée, entre autres, sur la race, l'origine ethnique, la couleur, la religion ou les convictions, la nationalité et le genre, elle relève qu'elle ne peut traiter de la discrimination fondée sur la langue. La Commission est habilitée à traiter des affaires contre les pouvoirs publics, les entreprises et les personnes physiques. Elle se compose d'une présidente qui est juge, de deux vice-présidents, également juges, et de neuf membres ordinaires qui doivent tous avoir une maîtrise en droit et une connaissance approfondie des réglementations relatives au marché du travail et des questions concernant la discrimination. Ces neuf membres sont nommés par le ministre de l'Emploi : dans le passé, trois étaient nommés par l'ancien ministre des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration ; trois le sont par le ministre de l'Egalité des Sexes et trois par le ministre de l'Emploi. La Commission dispose d'un secrétariat comptant un chef et un chef de service adjoint, quatre chefs de section et deux étudiants qui sont tous employés à temps partiel.
39. Bien que la Commission ait donné à l'ECRI l'assurance que tous ses membres doivent être indépendants des autorités qui les ont nommés et désignés, l'ECRI s'inquiète de ce que la Commission risque d'être perçue par le public comme n'étant pas totalement indépendante en raison de la procédure de nomination qui relève exclusivement des ministères concernés. Par ailleurs, le secrétariat de la Commission écarte les plaintes qui ne seront pas considérées comme étant recevables. Lorsque le secrétariat juge une plainte irrecevable, sa décision peut faire l'objet d'un recours devant la Commission. Si un plaignant n'est pas satisfait de la décision de la Commission, il peut naturellement saisir la justice. L'ECRI note cependant que les frais de procédure sont à sa charge.
40. La saisine de la Commission est gratuite et il est possible de porter plainte sur son site web. Les décisions qu'elle rend sont obligatoires pour les parties et elle peut accorder une indemnisation ou annuler un licenciement si la plainte a trait au marché du travail. En cas de non-respect, elle peut saisir la justice sans frais pour le plaignant. Elle a informé l'ECRI que des affaires sont souvent portées devant elle par des syndicats, des ONG et des avocats représentant un client donné.
41. L'ECRI a été informée que la loi sur la Commission pour l'égalité de traitement serait revue. On pourrait saisir cette occasion pour combler certaines lacunes dans cette loi, telles que le fait que les décisions de la Commission ne reposent que sur des éléments de preuve écrits et que cette dernière n'est pas habilitée à entendre des témoignages. En conséquence, si un témoignage est nécessaire pour approfondir une question (comme c'est apparemment souvent le cas), la Commission ne peut traiter ces questions de manière satisfaisante. Elle ne peut en outre s'autosaisir. Elle a ainsi déclaré que dans les affaires relatives à la « race » ou à l'origine ethnique, l'absence de preuve était souvent le principal problème. Elle a aussi indiqué qu'elle recevait de nombreuses plaintes concernant l'accès aux restaurants, mais comme ces derniers réfutent les accusations, les affaires sont souvent classées faute de preuve. Elle a précisé qu'elle appliquait le principe du renversement de la charge de la preuve.

²² Conformément à la loi sur la Commission pour l'égalité de traitement du 27 mai 2008.

42. La Commission a informé l'ECRI avoir été saisie de 194 affaires en 2009 ; sur les 64 affaires dont l'examen a été achevé, 22 concernaient la « race » ou l'origine ethnique. Dans quatre de ces affaires, la Commission s'est prononcée en faveur du plaignant. En 2010, elle a été saisie d'environ 286 affaires et a achevé l'examen de 122 affaires dont 26 concernaient la discrimination fondée sur la « race » ou l'origine ethnique. Cinq de ces affaires ont été tranchées en faveur du plaignant. La Commission a informé l'ECRI que l'indemnité accordée dans les affaires de discrimination sur le marché du travail s'élevait d'ordinaire à 25 000 DKK (environ 3 360 EUR).
43. De l'avis d'acteurs de la société civile, la Commission n'est ni très active, ni très visible. Pour eux, si elle connaît très bien les questions relatives au genre, elle ne connaît guère celles qui ont trait à la « race », à l'origine ethnique, etc. Quant aux ressources, l'ECRI note que le budget de la Commission s'élève actuellement à 250 000 EUR par an. Les membres du secrétariat ne travaillent qu'à temps partiel et doivent examiner 200 à 300 affaires environ par an. L'ECRI espère que dans le cadre du réexamen, un accroissement des ressources sera envisagé.
44. L'ECRI recommande aux autorités danoises de veiller à ce que la Commission pour l'égalité de traitement soit indépendante conformément au Principe 5.2. de sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. Elle leur recommande de veiller à ce que la Commission pour l'égalité de traitement soit habilitée à entendre des témoignages et à s'autosaisir. Elle leur recommande d'étendre le mandat de la Commission pour l'autoriser à traiter de la discrimination dans le domaine de l'emploi au motif de la langue et, en dehors de ce domaine, aux motifs de la couleur, de la religion ou des convictions, de la nationalité et de la langue, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Elle leur recommande de prendre des mesures pour accroître les ressources humaines et financières allouées à la Commission pour l'égalité de traitement. Elle leur recommande en outre de prendre des mesures pour renforcer la visibilité de la Commission et sa connaissance des questions relatives à la discrimination fondée sur la « race », l'origine ethnique, la religion ou les convictions et la nationalité.

- *Institut danois des droits de l'homme*

45. L'IDDH a été créé par une décision parlementaire en 1987. En 2002, l'IDDH a été établi en tant qu'organe de protection des droits de l'homme par la loi portant création de l'IDDH (loi n°411 du 6 juin 2002). Les travaux menés par l'Institut sur la base de son mandat découlent de la Directive de la CE 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Conformément à son mandat, l'Institut favorise l'égalité de traitement de toutes les personnes indépendamment de leur origine raciale ou ethnique. Il aide ainsi les victimes de discrimination en instruisant leurs plaintes, en enquêtant sur les affaires de discrimination, en publiant des rapports sur les différences de traitement et en formulant des recommandations pour lutter contre la discrimination. L'IDDH a précisé avoir apporté, en 2010, une aide dans 28 affaires concernant toutes les formes de discrimination (genre, âge, handicap, religion ou convictions, orientation sexuelle, « race » et appartenance ethnique). Il aide les victimes de discrimination fondée notamment sur la « race » ou l'appartenance ethnique en les orientant vers la Commission pour l'égalité de traitement, le médiateur ou d'autres organes. Il est aussi habilité à mener des enquêtes d'office et les victimes de discrimination peuvent le saisir lorsque la Commission pour l'égalité de traitement a rejeté leur demande. De plus, s'il estime que l'indemnité accordée à un plaignant ayant saisi

la Commission pour l'égalité de traitement est insuffisante, il peut saisir les tribunaux pour demander un montant supérieur.

46. L'IDDH a fait savoir à l'ECRI qu'il recevait 6 millions DKK par an (environ 800 000 EUR) pour traiter des questions relatives à l'égalité, somme qu'il juge insuffisante.

47. L'ECRI recommande aux autorités danoises de revoir la situation budgétaire de l'Institut danois des droits de l'homme.

- *Autres institutions et organisations non gouvernementales*

48. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de doter les ONG et les autres organes spécialisés de suffisamment de moyens pour leur permettre d'aider de manière convenable les groupes minoritaires à résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés.

49. L'ECRI a été informée que les ONG et les autres organes spécialisés traitant des questions relatives aux groupes qui relèvent de son mandat manquent toujours de fonds. Elle a aussi été informée de la nécessité de renforcer la coopération entre les ONG et les pouvoirs publics.

50. L'ECRI recommande aux autorités danoises de veiller à ce que les ONG et les autres acteurs de la société civile qui travaillent sur les questions relatives aux groupes relevant de son mandat reçoivent suffisamment de fonds, et de renforcer leur coopération avec ceux-ci.

II. Discrimination dans divers domaines

Education

51. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de veiller à ce que les mesures visant à mieux intégrer les enfants issus de groupes minoritaires soient prises sur une base volontaire après consultation des parents et des enfants concernés. Elle a aussi recommandé aux autorités d'adopter une politique globale pour lutter contre la ségrégation à l'école en tenant compte de la composante sociale du problème et de celles liées à l'emploi et au logement.

52. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que certaines communes telles que celle d'Aarhus mettaient à disposition des cars de ramassage scolaire pour acheminer les enfants des groupes relevant du mandat de l'ECRI vers des établissements scolaires fréquentés, en majorité, par des élèves danois de souche. Cette mesure est prise à l'issue d'une évaluation de la connaissance linguistique. L'ECRI a été informée que bien que les parents étaient consultés, ils ne pouvaient pas s'opposer à un changement d'établissement scolaire. Les autorités ont indiqué que cette mesure avait porté ses fruits et que les enfants concernés avaient fait beaucoup plus de progrès en matière de connaissance de la langue. Les autorités danoises ont également indiqué que les règles pertinentes ne permettent pas aux élèves d'être transférés d'une école à l'autre. Elles ont déclaré que les enfants ayant un grand besoin de soutien linguistique, qui sont sur le point de commencer l'école ou d'en changer, peuvent être envoyés dans une école autre que celle de leur quartier ou celle demandée par leurs parents si, sur la base d'une évaluation des besoins pédagogiques de l'enfant, la direction de l'école a des raisons de croire que celle-ci est en mesure de mieux y pourvoir. Cela peut être une école où, en plus d'y avoir un soutien linguistique qualifié, l'enfant bénéficiera d'un plus grand nombre de camarades de classe parlant la langue d'instruction en tant que langue maternelle. L'ECRI considère que les souhaits des parents devraient être pris en compte, mais que la solution au problème est la mise en œuvre de mesures d'une portée plus

générale. A ce sujet, des acteurs de la société civile ont informé l'ECRI de la nécessité de redoubler d'efforts pour lutter contre la ségrégation scolaire en appliquant des politiques de logement et des politiques sociales au lieu d'avoir recours au ramassage scolaire, estimant que tout enfant devrait avoir le droit d'être scolarisé dans son quartier. Ils ont en outre relevé les excellents résultats de certains établissements scolaires comptant environ 80 % d'élèves d'origine immigrée. L'ECRI estime que les autorités danoises doivent davantage prendre en considération les éléments relatifs au logement, à l'emploi et aux questions sociales du problème de la ségrégation à l'école.

53. L'ECRI recommande aux autorités danoises de prendre des mesures pour lutter contre la ségrégation à l'école en élaborant, en consultation avec tous les acteurs concernés et en tenant compte de la dimension socio-économique (emploi et logement) des politiques afin d'éviter, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la surreprésentation d'élèves issus des groupes minoritaires dans certains établissements scolaires tel que proposé dans sa Recommandation de politique générale n° 10 intitulée : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.
54. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de dispenser aux enfants un enseignement dans/de la langue maternelle, de manière non discriminatoire.
55. Avant 2002, tous les enfants au Danemark bénéficiaient d'un enseignement dans/de leur langue maternelle. Cependant, depuis 2002, cet enseignement n'est obligatoire que pour les enfants issus de l'Union européenne (UE) et de l'Espace économique européen (EEE) ainsi que pour ceux des Iles Féroé et du Groenland. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que certaines communes avaient décidé de continuer à dispenser aux enfants qui n'étaient pas originaires de ces régions un enseignement dans/de leur langue maternelle sur une base volontaire. Elles ont indiqué que les résultats des établissements scolaires de ces communes n'étaient pas sensiblement meilleurs que ceux des autres. L'ECRI estime qu'étant donné qu'avant 2002, tous les enfants, quelle que soit leur nationalité, bénéficiaient d'un enseignement dans/de leur langue maternelle, ce changement de politique risque d'être interprété comme un moyen de faire pression sur les groupes visés pour les assimiler. De plus, l'enseignement dans/de la langue maternelle ne devrait pas être lié aux résultats. L'ECRI tient à porter à l'attention des autorités sur une enquête menée en 2008 au sujet du point de vue des parents sur l'enseignement dans/de la langue maternelle, qui montrait que les parents estimaient que cet enseignement permettait à leurs enfants de développer leur amour-propre en tant qu'enfants bilingues et multiculturels et que celui-ci était un atout du point de vue pédagogique et pour leur avenir professionnel²³.
56. L'ECRI recommande de nouveau aux autorités danoises de veiller à ce qu'une fois le nombre de personnes intéressées atteint, tous les enfants au Danemark bénéficient d'un enseignement dans/de leur langue maternelle, quel que soit leur pays d'origine.
57. Les autorités danoises ont pris certaines mesures pour que les enfants apprennent le danois très jeunes. Elles ont fait savoir à l'ECRI que des initiatives avaient été prises pour veiller à ce que tous les enfants aient la possibilité d'acquérir ces compétences linguistiques. Depuis 2010, les autorités locales doivent procéder à une évaluation linguistique de tous les enfants âgés de 3 ans pour savoir s'ils ont besoin d'une stimulation linguistique. Les autorités danoises ont en outre indiqué que tous les enfants qui n'étaient pas préscolarisés devaient

²³ Muslims in Copenhagen, At Home in Europe Project, Open Society Foundations, p. 86.

passer des tests de langue, que les collectivités locales étaient obligées de stimuler les aptitudes linguistiques de tous les enfants vivant au Danemark qui en avaient besoin et que la participation était obligatoire. Elles ont aussi précisé que les enfants bilingues qui n'étaient pas préscolarisés devaient suivre 15 heures par semaine de stimulation linguistique, ce chiffre passant à 30 heures hebdomadaires si l'un des parents était au chômage. Les autorités ont indiqué que les parents pouvaient perdre leur droit aux allocations familiales si ces enfants ne suivaient pas cet enseignement. Bien que les autorités l'aient assurée du fait que la majorité des enfants immigrés était préscolarisée, l'ECRI estime qu'il faudrait encourager l'apprentissage d'une langue sans avoir recours à des mesures punitives. De plus, l'ECRI ne comprend pas pourquoi un enfant dont l'un des parents est au chômage devrait suivre 30 heures de stimulation linguistique et non 15.

58. Une autre initiative mentionnée par les autorités danoises est les classes dites d'accueil réservées aux élèves bilingues ayant besoin d'un enseignement de base en danois en tant que deuxième langue. La présence dans une classe d'accueil est limitée à deux ans à l'issue desquels ces enfants sont intégrés dans d'autres classes.
59. Les autorités danoises ont aussi informé l'ECRI qu'en 2007, la formation dispensée aux enseignants avait fait l'objet d'une réforme comprenant désormais un module obligatoire sur l'enseignement destiné à des enfants issus des minorités. Lors de leur formation, certains enseignants acquièrent une expérience pratique de l'enseignement dans des établissements comptant une majorité d'élèves issus des minorités. Des acteurs de la société civile ont toutefois informé l'ECRI qu'ils considèrent que les enseignants devraient bénéficier d'une formation plus approfondie pour pouvoir enseigner dans un environnement multiculturel. Les stagiaires bénéficient d'une formation à la citoyenneté, à l'instruction civique et au christianisme ; les autorités ont expliqué que l'accent était mis sur le christianisme en raison des liens entre ce dernier et l'histoire danoise et que cette matière servait d'outil général pour des matières telles que la morale. L'ECRI estime toutefois que le Danemark étant une société multiconfessionnelle, la formation des enseignants devrait mettre l'accent sur cet aspect de la société danoise. Les autorités danoises ont en outre informé l'ECRI d'une campagne de recrutement d'enseignants issus de groupes relevant de son mandat, menée en 2007 ; elles ont indiqué que deux tiers des étudiants dans un grand centre de formation pédagogique étaient d'origine immigrée. Un groupe de travail a été créé pour les étudiants bilingues ; il réunit les directeurs d'établissements scolaires pour les inciter à partager leur expérience à enseigner dans une société multiculturelle.
60. L'ECRI prend note d'informations selon lesquelles les taux d'abandon scolaire des membres de groupes relevant de son mandat, en particulier dans les établissements d'enseignement professionnel, sont supérieurs à ceux des Danois de souche. Elle estime que des recherches devraient être menées sur les raisons de cet abandon scolaire et que des mesures devraient être prises pour lutter contre ce phénomène.
61. L'ECRI recommande aux autorités danoises de prendre des mesures pour veiller à ce que les enseignants bénéficient d'une formation multiconfessionnelle. Elle leur recommande en outre de s'assurer que le personnel enseignant reçoit, à tous les niveaux, une formation initiale et continue pour le préparer à assurer l'éducation des élèves venant de milieux différents, et à répondre à leurs besoins, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 10.

Emploi

62. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités danoises à prendre des mesures plus ambitieuses pour appliquer la législation contre la discrimination dans le secteur de l'emploi en menant, entre autres, des campagnes d'information visant les groupes minoritaires ainsi que les employeurs, les bureaux de placement et les autorités publiques locales et nationales.
63. Les autorités danoises ont indiqué qu'en janvier 2006, le ministère de l'Emploi avait publié un guide relatif à la loi sur l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail susmentionnée²⁴. Ce guide actualise un guide antérieur de 2000 et vise à aider les organisations, les employeurs, les employés et d'autres personnes à comprendre la manière dont les règles doivent être utilisées. Il donne des exemples d'interprétation de la loi. L'ECRI n'a pas connaissance d'autres mesures prises par les autorités depuis 2006 pour sensibiliser à la discrimination dans le secteur de l'emploi. Aucune statistique ne porte sur les cas de racisme et de discrimination raciale dans ce secteur, mais l'ECRI a reçu des informations faisant état d'offres d'emploi discriminatoires, d'islamophobie sur le marché du travail et de la perception négative que de nombreux Danois auraient des travailleurs d'Europe centrale et de l'Est. Ces derniers seraient aussi exploités sur le marché du travail. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que 20 000 ressortissants de nouveaux Etats membres de l'UE travaillaient actuellement au Danemark et qu'elles jugent leur contribution au marché du travail danois positive. Elles ont aussi indiqué ne pas être au courant de cas de discrimination contre ces ressortissants, mais elles reconnaissent qu'il y a un risque que ces personnes se voient parfois offrir des salaires inférieurs à ceux des Danois pour des emplois analogues. Les autorités ont en outre indiqué que des syndicats avaient embauché du personnel polonais, les Polonais étant le plus grand groupe de travailleurs d'Europe centrale et de l'Est vivant au Danemark. Elles ont assuré l'ECRI que des efforts étaient faits pour que les travailleurs étrangers connaissent leurs droits. L'ECRI a toutefois appris que d'après certaines estimations, 17 % des Polonais avaient été menacés physiquement par les personnes qui les avaient recrutés et que 32 % étaient menacés d'être licenciés par leurs employeurs²⁵.
64. L'ECRI souligne la nécessité de mener des recherches sur la discrimination dont sont victimes les personnes qui ne sont pas d'origine ethnique danoise dans le secteur de l'emploi. Elle juge aussi nécessaire d'accroître le nombre de programmes de sensibilisation pour appeler l'attention des employeurs sur l'importance de ces questions et sur la teneur des obligations juridiques en la matière.
65. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités danoises à adopter et à appliquer une politique à long terme claire et cohérente pour intégrer les groupes minoritaires dans le marché du travail. Elle les a aussi exhortées à veiller à ce que les mesures prises pour encourager les jeunes à entrer sur le marché de l'emploi ne soient pas appliquées de manière à sanctionner dans les faits les groupes minoritaires sans leur offrir les outils et les moyens nécessaires pour qu'ils trouvent du travail. Elle a recommandé de s'assurer que les groupes minoritaires et tous les partenaires concernés, tels que le secteur privé et les ONG, les autorités nationales et locales ainsi que les bureaux de placement soient associés à la conception et à la mise en œuvre de politiques visant à intégrer les groupes minoritaires dans le marché du travail. Elle a aussi

²⁴ Voir ci-dessus «Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques, Dispositions civiles et administratives contre la discrimination raciale ».

²⁵ ENAR Shadow Report 2009/2010, *Racism and Discrimination in Denmark, Ethnic Debate Forum*, p.13.

recommandé aux autorités danoises d'apporter un financement adéquat aux initiatives visant à améliorer la formation et les compétences professionnelles des groupes minoritaires.

66. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que le nombre d'immigrés ayant un emploi, qui sont originaires de pays non occidentaux et âgés de 16 à 64 ans était passé de 44 % en 2001 à 54 % en 2009. Elles ont aussi indiqué que le taux d'emploi des femmes immigrées d'origine non occidentale était passé de 36,5 % en 2001 à 48,8 % en 2009 et que l'écart entre le taux d'emploi des 16-29 ans d'origine non occidentale et celui des 16-29 ans d'origine danoise avait été réduit de près de 5 % de 2001 à 2009. Cependant, l'écart demeure de 10 % pour ce groupe. Les autorités danoises ont fait part d'un certain nombre d'initiatives prises pour intégrer les immigrés, dont le financement de 35 projets pour un montant de 4 millions EUR ; le recrutement de 200 consultants pour l'emploi supplémentaires dans les communes comptant des minorités ; les efforts particuliers consentis en 2010 pour intégrer des jeunes hommes immigrés dans le marché du travail. De plus, une campagne sur la diversité a été lancée en 2006 à l'adresse des entreprises et chaque année un prix de la diversité sur le lieu de travail est décerné au Danemark. L'ECRI se félicite de cette évolution. Cependant, davantage de mesures pourraient être prises, d'autant que l'ECRI a appris que les immigrés occupaient, d'une manière disproportionnée, des emplois moins bien rémunérés et auraient par conséquent moins d'opportunités que les Danois d'origine. Elle estime que toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour intégrer les immigrés et les membres des groupes qui relèvent de son mandat dans le marché du travail.
67. En 2006, la loi n° 239 sur les modifications de la loi relative à une politique sociale active et à une politique de l'emploi disposait que lorsqu'un couple marié vivait de prestations sociales, l'un des partenaires n'avait plus droit à ces prestations si le couple avait travaillé moins de 300 heures au cours des deux années précédentes. En 2008, ce nombre est passé à 450 heures. L'ECRI se félicite des informations indiquant que cette législation sera abrogée dès le 1^{er} janvier 2012. Cependant, elle ne dispose pas encore d'informations sur ce qui remplacera ces dispositions.

Logement

68. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé que toute mesure prise pour renforcer le caractère multiculturel des quartiers n'ait pas un effet néfaste sur les groupes minoritaires, en les logeant dans des zones où ils seront en fait isolés. Elle a en outre recommandé de s'assurer que lorsque des membres de groupes minoritaires sont logés dans des nouveaux quartiers, une aide financière et sociale appropriée leur soit octroyée et que des mesures soient prises pour favoriser les relations de voisinage. Elle a en outre recommandé aux autorités danoises d'examiner les raisons pour lesquelles le nombre de sans-abri est élevé, et ce de manière disproportionnée, au sein des groupes minoritaires et de résoudre ce problème de façon appropriée.
69. Un Comité du programme pour le dialogue et l'équilibre dans les quartiers vulnérables (le Comité du programme), composé de représentants du secteur du logement, des entreprises et des conseils municipaux, a été créé pour la période 2004-2008 en vue d'élaborer une stratégie d'action globale tournée vers l'avenir dans les quartiers les plus vulnérables du Danemark. En novembre 2008, ce comité a publié un rapport comprenant des observations et des recommandations à l'intention du gouvernement, des conseils locaux et des organismes de logement. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'il leur avait recommandé de réunir les conditions juridiques et économiques propices à des changements durables. Selon certaines informations, le Gouvernement

danois a présenté, en 2010, de nouvelles « stratégies contre les ghettos » qu'il a définis comme des zones comptant 50 % au moins de migrants, où le taux de chômage est supérieur à 40 % et où au moins 270 habitants sur 10 000 ont été condamnés à la suite d'une infraction pénale. D'après cette définition, le Danemark compte 29 « ghettos », dont 10 à Copenhague. Selon certaines informations, les autorités danoises ont annoncé que leur objectif est de réduire d'un quart le nombre de zones relevant de cette catégorie.

70. Selon d'autres informations, la stratégie du gouvernement contre la ghettoïsation suppose la démolition de bâtiments et un renforcement des opérations de la police pour venir à bout de la criminalité et améliorer la sécurité dans ces quartiers. L'ECRI note cependant que des chercheurs et des travailleurs sociaux dans le domaine du logement estiment qu'il faut trouver des solutions pour vaincre la pauvreté dans ces quartiers où se trouvent des logements sociaux. L'ECRI est du même avis et pense qu'il faudrait tenir compte des problèmes de pauvreté et la crise économique lors de l'élaboration des stratégies de logement. De plus, le terme « ghetto » est toujours perçu comme stigmatisant les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI. Celle-ci se félicite en conséquence des informations selon lesquelles le gouvernement élu le 15 septembre 2011 a décidé de ne plus employer ce terme et de plutôt considérer ces quartiers comme des zones vulnérables. Les autorités danoises ont aussi indiqué à l'ECRI qu'aucune étude n'avait porté sur les répercussions des mesures prises en faveur d'une plus grande intégration des quartiers sur les groupes qui relèvent de son mandat.

71. L'ECRI encourage les autorités danoises à poursuivre leurs efforts en vue de lutter contre la concentration disproportionnée des groupes qui relèvent de son mandat dans les quartiers défavorisés. Tout en reconnaissant les difficultés liées à cette tâche, elle leur recommande vivement d'assurer un suivi des effets des mesures prises dans ces domaines.

72. En ce qui concerne la question des sans-abri issus des groupes relevant du mandat de l'ECRI, les autorités danoises ont informé l'ECRI que 65 millions EUR avaient été consacrés à la lutte contre ce phénomène de 2009 à 2012 et qu'en 2010 et en 2011, le gouvernement avait ouvert des centres d'hébergement d'urgence pour les sans-abri, quel que soit leur statut. Elles ont aussi indiqué que 5 % des sans-abri au Danemark étaient originaires de l'UE, 5 % du Moyen-Orient et 6 % d'Afrique. L'ECRI est préoccupée par les informations²⁶ selon lesquelles les sans-abri non danois accueillis dans des centres d'hébergement et originaires en particulier d'Afrique, d'Europe de l'Est ainsi que les Roms²⁷, seraient victimes de racisme et de discrimination. Elle estime que l'on devrait mener des enquêtes au sujet de ces informations.

Santé

73. En vertu d'une nouvelle règle introduite en juin 2011, toute personne résidant au Danemark depuis sept ans et ne parlant pas danois devait payer les services d'un interprète lors de chaque consultation médicale. Ces frais, de 150 DKK (environ 20 EUR), étaient à acquitter une seule fois en cas d'hospitalisation. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que les victimes de torture et les patients souffrant de troubles mentaux n'étaient pas visés par cette disposition. L'ECRI tient à souligner qu'il est important que les patients reçoivent des informations sur

²⁶ ENAR Shadow report 2009/2010, Denmark, Ethnic Debate Forum, p.15-16 et Submission by the Documentary and Advisory Centre on Racial Discrimination, Denmark (DACoRD) to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 77th session (2-27 August 2010) on the consideration of the 18th and 19th periodic reports of Denmark, para. 59.

²⁷ Pour en savoir plus sur la situation des Roms, voir la partie ci-dessous « Groupes vulnérables/cibles ».

les questions relatives à leur santé dans une langue qu'ils comprennent, en particulier vu le risque d'erreur de diagnostic lorsque les immigrés n'ont pas accès aux services d'un interprète. Par conséquent, elle se félicite des informations des autorités danoises selon lesquelles la loi sur la santé a été amendée le 21 décembre 2011 et que la disposition concernant les frais d'interprétation pour les consultations médicales a été abrogée. Ce changement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

74. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que quatre projets concernant des maisons de la santé pour des membres de groupes relevant du mandat de l'ECRI avaient été menés dans trois régions du pays sur la période 2005-2007. Ces établissements ont élaboré de nouvelles méthodes adaptées aux soins de santé, en travaillant avec différents groupes ethniques au niveau local. Les autorités danoises ont indiqué que les résultats étaient présentés dans deux publications diffusées à toutes les communes danoises. Selon certaines informations, des recherches sur les problèmes de santé prévalant parmi les immigrés ont été menées ces dernières années, même si davantage de progrès pourraient être faits dans ce domaine.

Administration de la justice

75. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de veiller à ce que les juges, les avocats et les procureurs bénéficient, pendant leur formation formelle et tout au long de leur carrière, d'une formation à tous les instruments juridiques nationaux et internationaux relatifs au racisme et à la discrimination raciale. Elle leur a également recommandé de continuer à prendre des mesures pour encourager les membres de groupes minoritaires à poser leur candidature à des postes dans tous les secteurs du système judiciaire.
76. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que la formation générale dispensée aux juges et à leurs assesseurs couvrait, le cas échéant, les instruments juridiques nationaux et internationaux relatifs au racisme et à la discrimination raciale ainsi que le droit de toute personne d'être traitée avec respect. Elles ont aussi indiqué que les juges et les procureurs suivaient des cours généraux sur les droits de l'homme dans le cadre de leur formation. Elles ont par ailleurs informé l'ECRI que les procureurs et officiers de police participeraient à un séminaire d'une journée destiné spécifiquement à améliorer leurs connaissances relatives aux infractions motivées par la haine. Des acteurs de la société civile ont cependant informé l'ECRI que les juges maîtrisaient mal les questions relatives à la discrimination, qu'ils le reconnaissaient et qu'ils avaient accepté de suivre une formation continue dans ce domaine. Des acteurs de la société civile ont précisé qu'une formation aux questions relatives à la discrimination avait été dispensée aux juges en 2008 et 2009. Ils ont toutefois déploré que ceux-ci, bien que favorables à des tribunaux plus diversifiés, ne soient pas très intéressés par ces questions.
77. En ce qui concerne les mesures adoptées pour encourager les membres de groupes minoritaires à poser leur candidature à des postes dans tous les secteurs du système judiciaire, les autorités danoises ont indiqué à l'ECRI que les avis de postes vacants publiés par le ministère de la Justice incitent toutes les personnes intéressées à postuler, quels que soient leur genre, leur âge, leur religion ou leur origine ethnique. Cependant, l'ECRI estime qu'une politique plus volontariste devrait être mise en œuvre afin que l'appareil judiciaire danois reflète davantage la diversité du pays.
78. L'ECRI recommande aux autorités danoises de poursuivre et de renforcer la formation dispensée aux personnels judiciaires sur les questions relatives à la discrimination raciale. Elle leur recommande également d'adopter des mesures

plus volontaristes pour recruter dans tous les secteurs du système judiciaire des membres de groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI.

Accès aux lieux ouverts au public

79. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités dans leurs efforts pour lutter contre la discrimination raciale dans l'accès aux lieux publics et leur a recommandé de mener une politique cohérente à long terme pour faire face à ce problème. Elle leur a recommandé à ce sujet de s'assurer que davantage de campagnes de sensibilisation soient organisées et que les programmes appliqués dans tout le pays soient multipliés.
80. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'une initiative avait été lancée afin de sensibiliser les portiers des discothèques aux questions de discrimination raciale. Cette initiative s'ajoute à la campagne de sensibilisation à la discrimination dans la vie nocturne évoquée plus haut²⁸. D'après des acteurs de la société civile, le tribunal municipal de Copenhague a condamné en 2006 quatre portiers (employés par quatre discothèques) pour discrimination envers de jeunes hommes d'origine non danoise, et l'industrie des loisirs, en particulier les boîtes de nuit et les discothèques est le secteur où la discrimination est la plus persistante et évidente. Ils soulignent que les recherches²⁹ menées auprès de 200 jeunes appartenant à des minorités et 181 Danois de souche ont montré que les jeunes issus des minorités qui sont nés et ont grandi au Danemark rencontrent des difficultés pour accéder aux discothèques. 59 % des jeunes interrogés qui sont issus des minorités et sont âgés de 25 à 34 ans ont dit s'être vu refuser l'entrée d'une discothèque ou d'une boîte de nuit comparé à 18 % seulement de Danois de souche. L'étude a également révélé l'importance de la couleur de peau : plus une personne a le teint mat, moins elle a de chances d'être autorisée à entrer : si 44 % des personnes originaires de l'ex-Yougoslavie se sont fait refouler, ce chiffre grimpe à 54 % pour les Turcs et 79 % pour les Somaliens. L'ECRI estime par conséquent que les autorités danoises devraient poursuivre et renforcer leurs initiatives pour combattre le racisme et la discrimination raciale dans l'accès aux lieux ouverts au public.

III. Violence raciste

81. Les autorités danoises ont indiqué à l'ECRI que le PET avait identifié neuf cas de violence raciste en 2009 à partir du système de gestion des dossiers de la police. De plus, d'après le procureur général, la plupart des affaires dans lesquelles a été appliqué l'article 81 6) du code pénal depuis 2007 concernent des actes de violence. Enfin, en 2008, le ministère public a invoqué cet article au sujet du meurtre d'un livreur de journaux turc, mais le jugement ne précise pas si le tribunal en a tenu compte. L'ECRI renvoie à cet égard aux observations formulées dans la partie « Dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale ».
82. L'ECRI note que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) a reçu des informations du ministère de la Justice faisant état de 122 crimes de haine, dont une tentative de meurtre, 13 agressions et 6 cas de vandalisme en 2008, mais celles-ci ne précisent pas si ces actes étaient considérés comme des infractions à caractère raciste ou xénophobe.

²⁸ Voir ci-dessus « Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques, Dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale ».

²⁹ ENAR Shadow Report 2008, *Racism in Denmark, Ethnic Debate Forum*, p. 26-27.

IV. Racisme dans le discours public

83. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités danoises à présenter les questions relatives aux groupes minoritaires et à leur rôle dans la société danoise de manière plus équilibrée. Elle les a également exhorté à envoyer un message fort selon lequel l'incitation à la haine raciale ne sera pas tolérée, en veillant à ce que les auteurs de tels actes fassent systématiquement l'objet de poursuites, en application du code pénal. L'ECRI a recommandé de mener des campagnes de sensibilisation sur les avantages que présente une société multiculturelle et de s'assurer que les membres des groupes minoritaires, les ONG intéressées et les autorités nationales et locales y soient associés à toutes les étapes. Dans ce rapport, l'ECRI a aussi recommandé aux autorités danoises de favoriser les initiatives visant à former les journalistes aux questions relatives aux droits de l'homme en général, et au racisme et à la discrimination raciale en particulier, et d'apporter une aide financière à ces initiatives.

Médias

84. L'ECRI note avec inquiétude des rapports indiquant que certains médias continuent de dépeindre les groupes minoritaires, en particulier les musulmans et les Roms, sous un jour négatif. Elle a aussi reçu des informations indiquant que certains médias divulguent l'origine ethnique de suspects alors que ce n'est pas utile à la compréhension de l'événement, tandis que les infractions pénales commises par des Danois contre des groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI sont minimisées. En outre, l'ECRI est consciente du fait que certains membres de groupes relevant de son mandat considèrent qu'on ne leur donne pas la possibilité de s'exprimer dans les médias, alors qu'aucune exception n'est faite à l'égard de ceux, y compris des universitaires, qui y défendent des positions racistes. Le discours véhiculé par les médias au sujet des groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI influe ainsi sur la manière dont la population majoritaire perçoit ces groupes avec lesquels elle a par ailleurs peu de contacts au quotidien. L'ECRI note également avec inquiétude que les médias qui incitent à la haine raciale ne s'exposent dans la pratique à aucune conséquence juridique. L'ECRI considère qu'il convient de faire des efforts pour sensibiliser les médias à la nécessité d'un journalisme responsable.
85. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que la première année des études de journalisme comprenait une formation obligatoire sur les médias et le droit (la liberté d'expression et ses limites ainsi que les responsabilités des journalistes) et sur le journalisme dans la société (l'influence des médias dans la société). Durant leur formation, les journalistes peuvent également choisir des enseignements sur les stéréotypes et la compréhension entre les cultures. Les autorités danoises ont indiqué que le Conseil danois de la presse, qui s'occupe des médias de masse, et le Conseil danois de la radio et de la télévision, qui est compétent pour les médias audiovisuels, sont habilités à recevoir des plaintes. Ce dernier s'assure que les programmes n'incitent pas à la haine raciale. Les autorités danoises ont également informé l'ECRI d'un cas dans lequel une radio locale a diffusé des propos haineux contre les Juifs, mais où le Conseil danois de la radio et de la télévision a conclu à l'absence d'incitation à la haine raciale. Les autorités danoises ont aussi évoqué un projet intitulé « Les médias et les nouveaux Danois », qui prévoit des ateliers visant à débattre des médias.
86. L'ECRI recommande vivement aux autorités danoises d'encourager les médias, par tous les moyens pratiques disponibles et sans porter atteinte à leur indépendance éditoriale, à veiller à ce que les informations qu'ils diffusent ne contribuent pas à générer un climat d'hostilité envers les membres des groupes relevant de son mandat. Elle recommande également aux autorités de soutenir toute initiative prise par les médias dans ce domaine et de leur donner les

moyens de dispenser une formation initiale et continue aux droits de l'homme en général, et aux questions relatives au racisme en particulier.

Discours politique

87. L'ECRI note avec inquiétude les informations selon lesquelles depuis son troisième rapport, certains responsables politiques, en particulier du Parti populaire danois, ont continué à tenir des propos dénigrants sur les groupes qui relèvent de son mandat en général et sur les musulmans en particulier, en dépeignant systématiquement ces derniers sous un jour négatif. Comme indiqué plus haut³⁰, certains responsables politiques ont été poursuivis en justice. Cependant, les acteurs de la société civile ont informé l'ECRI qu'elles ont maintes fois porté plainte contre ces personnes, sans succès. L'ECRI considère que ces tendances conjuguées ont créé un climat qui a eu des effets négatifs dans des domaines politiques précis concernant directement les groupes relevant de son mandat. Elle se réjouit donc des informations indiquant que le gouvernement danois nouvellement élu s'est engagé à garantir un débat plus positif sur les questions relatives à l'immigration. L'ECRI espère que cela permettra des discussions publiques plus responsables de la part de la classe politique sur les questions touchant aux groupes qui relèvent de son mandat. A cet égard, elle souhaite attirer l'attention des autorités sur la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste, ainsi que sur sa propre Déclaration sur le recours à des éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique, qui peuvent servir de lignes directrices utiles pour améliorer le discours politique sur les groupes relevant de son mandat en général et sur les musulmans en particulier.

88. L'ECRI encourage les autorités danoises à faire en sorte que les hommes politiques agissent de manière responsable lorsqu'ils traitent des questions relatives aux groupes relevant de son mandat.

V. Groupes vulnérables/cibles

Communauté musulmane

89. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités danoises à envoyer un message fort destiné à faire comprendre que l'incitation à la haine raciale envers les musulmans ne sera pas tolérée, en renforçant l'article 266 b) du Code pénal à cet effet. Elle leur a également recommandé de mener des campagnes de sensibilisation dans tout le pays, en y associant des membres de la communauté musulmane, des ONG, les médias ainsi que des membres des autorités locales et nationales, afin de présenter une image plus objective et nuancée des musulmans et de l'islam et de favoriser un débat constructif sur la vie dans une société plurielle. Dans son rapport, l'ECRI a en outre recommandé aux autorités danoises de continuer à rencontrer des membres de la communauté musulmane afin de collaborer avec eux sur des questions qui présentent un intérêt particulier pour les musulmans, telle que l'accès à l'éducation et à l'emploi.

90. Comme indiqué plus haut³¹, certains responsables politiques ont continué à tenir des propos négatifs sur les musulmans depuis le troisième rapport de l'ECRI. Celle-ci note avec préoccupation qu'ils ont rarement fait l'objet de poursuites. Selon les autorités danoises, 27 procédures judiciaires ont abouti à la condamnation d'auteurs de déclarations racistes envers les musulmans entre

³⁰ Voir « Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques et Dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale » ci-dessus .

³¹ Voir « Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques, Dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale et Racisme dans le discours public » ci-dessus.

2000 et 2010³². Cependant, on n'a pas fourni à l'ECRI d'informations sur le nombre précis de condamnations depuis son troisième rapport. Au vu du faible nombre de condamnations prononcées en l'espace de 10 ans, l'ECRI estime qu'il semble nécessaire de redoubler d'efforts pour remédier à ce problème. Elle espère que l'engagement susmentionné du gouvernement danois en faveur d'un débat plus positif sur les questions d'immigration³³ profitera également à la communauté musulmane.

91. Comme indiqué plus haut également³⁴, depuis le troisième rapport de l'ECRI, les médias ont continué à dépeindre les musulmans sous un jour négatif. D'après une étude menée en 2009 dans l'UE par l'Agence des droits fondamentaux, 61 % des Somaliens et 58 % des Turcs vivant au Danemark estimaient que la discrimination basée sur l'origine ethnique ou en raison de leur statut d'immigré était répandue au Danemark. L'ECRI n'a pas connaissance de campagnes de sensibilisation concernant les musulmans et l'islam qui auraient été menées depuis la parution de son troisième rapport.

92. L'ECRI recommande vivement aux autorités d'encourager la réflexion au sein des médias sur l'image qu'ils donnent de l'islam et des communautés musulmanes et sur la responsabilité qui leur incombe à cet égard de ne pas véhiculer des préjugés et des informations basées sur des partis pris, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans.

93. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'un cimetière musulman avait été créé à Brønby en 2006. Elles ont également indiqué que la législation danoise prévoit l'inhumation de musulmans dans des parcelles de cimetières chrétiens et qu'il était envisagé de créer un cimetière musulman à Roskilde. En ce qui concerne les mosquées, les autorités danoises ont indiqué qu'il en existait 125 dans le pays, même si aucune ne possédait de minaret, et qu'elles étaient généralement construites dans des bâtiments tels que des usines désaffectées. Deux demandes pour la construction d'une mosquée ont été déposées à Copenhague, mais selon les autorités, la réalisation de ces projets dépendra de la question du financement. Il est également envisagé de construire deux mosquées à Aarhus, mais il y a là aussi des problèmes de financement.

94. L'ECRI recommande aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour garantir pleinement la liberté de pratique religieuse. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être accordée à la suppression des barrières juridiques ou administratives faisant inutilement obstacle à l'édification de lieux de culte adéquats et en nombre suffisant pour la pratique de l'islam et au bon déroulement de ses rites funéraires, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 5.

Communauté juive

95. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités danoises à interdire la négation, la banalisation, la justification ou l'apologie publiques de l'Holocauste ainsi que la production, la publication et la diffusion de souvenirs nazis et de contenus à caractère révisionniste ou niant l'Holocauste.

96. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'aucune mesure spécifique n'avait été adoptée pour interdire les actes ci-dessus, étant donné que les déclarations

³² Pour en savoir plus sur le discours de haine, voir « Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques, Dispositions pénales contre le racisme et la discrimination raciale et Racisme dans le discours public » ci-dessus.

³³ Voir « Racisme dans le discours public ».

³⁴ Ibid.

présentant un caractère menaçant, insultant ou dégradant sont réprimées par l'article 266 b) du code pénal. Bien que l'ECRI ait été informée que la négation de l'Holocauste n'était pas un problème majeur au Danemark, elle note que de nombreux souvenirs nazis et matériels niant l'Holocauste sont fabriqués dans ce pays.

97. L'ECRI recommande de nouveau d'interdire la négation, la banalisation ou l'apologie publiques de l'Holocauste ainsi que la production, la publication et la diffusion de souvenirs nazis et de contenus à caractère révisionniste ou niant l'Holocauste, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme.
98. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de veiller à ce que les déclarations antisémites soient dûment contrôlées et sanctionnées en application de l'article 266 b) du code pénal.
99. Les autorités danoises ont indiqué à l'ECRI que le Service danois de sécurité et de renseignement (PET) publiait des rapports sur les infractions inspirées par la haine, qui contiennent également des informations sur la propagande néonazie et les actes tels que le vandalisme dans les synagogues. Toutefois, selon l'Agence des droits fondamentaux, le PET ne fait pas de distinction entre les actes antisémites et les autres actes³⁵. L'Agence des droits fondamentaux indique en outre que quatre actes antisémites ont été enregistrés en 2006, puis 22 en 2009³⁶. Des représentants de la communauté juive au Danemark ont indiqué qu'il existait un lien très direct entre les événements au Proche-Orient et ceux à Copenhague, que la communauté juive coopérait avec la communauté musulmane et qu'ils constituaient un réseau avec la ville de Copenhague. Ils ont également informé l'ECRI d'attaques contre des synagogues ou des mémoriaux de l'Holocauste et de la profanation de tombes, ainsi que de l'agression d'un jeune homme en 2010³⁷. L'ECRI a déjà formulé des recommandations sur les mesures à prendre au sujet des infractions racistes.
100. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de mener des recherches sur la situation de la communauté juive au Danemark afin de lutter contre l'antisémitisme sous toutes ses formes, ainsi que d'inscrire l'enseignement de l'Holocauste dans tous les programmes scolaires.
101. Les autorités danoises ont indiqué que le Plan d'action sur l'égalité de traitement des personnes sans distinction d'origine ethnique prévoyait des actions visant à combattre l'antisémitisme, notamment en effectuant une cartographie de l'antisémitisme et des recherches sur ce sujet. Elles ont toutefois précisé qu'aucune recherche spécifique n'était menée au sujet de la communauté juive au Danemark. L'ECRI estime que des recherches devraient être menées sur les incidents racistes. Les autorités danoises ont par ailleurs déclaré à l'ECRI que les cours d'histoire abordaient la question de l'antisémitisme au Danemark durant la Seconde Guerre mondiale et celle de l'Holocauste. Elles ont ajouté que la Journée de la mémoire de l'Holocauste était commémorée chaque année le 27 janvier et qu'à cette occasion les survivants de l'Holocauste et les responsables politiques étaient invités à s'exprimer dans tout le pays.

³⁵ *Anti-Semitism – Summary overview of the situation in the European Union 2001-2010, Working Paper*, avril 2011, p. 10.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Pour en savoir plus sur ce type d'acte, voir « Violence raciste » ci-dessus.

Roms

102. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de valoriser le patrimoine culturel, historique et linguistique des Roms en envisageant, entre autres, de les reconnaître en tant que minorité nationale en application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle a également recommandé au Danemark de lutter contre toutes les formes de ségrégation scolaire à l'encontre des enfants roms et les autres discriminations auxquelles les Roms sont confrontés.
103. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'elles ne reconnaîtraient pas les Roms en tant que minorité nationale en application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elles ont indiqué que le Système danois d'enregistrement de l'état civil (une base de données contenant des informations sur le genre, le lieu de naissance, etc., de la population du Danemark) ne donnait aucune information sur les Roms. Après avoir travaillé avec les acteurs de la société civile pour mettre en évidence la présence des Roms au Danemark au cours de l'histoire, les autorités sont parvenues à la conclusion que les Roms n'avaient pas d'attaches très anciennes avec ce pays. L'ECRI déplore que les autorités danoises aient décidé de ne pas reconnaître les Roms en tant que minorité nationale en application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, étant donné que cette décision aurait incité les organisations roms à renoncer à faire connaître et à améliorer la situation de la population rom. De plus, cette non-reconnaissance se traduit par une absence de soutien aux organisations qui se mobilisent pour informer sur les droits, l'histoire, la culture et la langue des Roms³⁸. L'ECRI est consciente du fait que les Etats disposent d'une marge d'appréciation pour reconnaître à tel ou tel groupe le statut de minorité nationale ; cependant, elle considère qu'il convient de reconnaître l'identité rom pour combattre le racisme et la discrimination raciale contre les Roms.
104. Depuis le troisième rapport de l'ECRI, le Danemark a enregistré une augmentation du nombre de Roms venant d'Europe de l'Est et des nouveaux Etats membres de l'UE. S'il n'existe pas de statistiques officielles sur le nombre de Roms résidant au Danemark, les estimations vont de 5 000 à 10 000. Les autorités danoises ont indiqué sur ce point que la Commission européenne a estimé que le nombre de Roms vivant au Danemark était entre 1 000 et 10 000 personnes.³⁹ Comme indiqué plus haut⁴⁰, certains médias dépeignent les Roms sous un jour négatif, en les présentant comme des criminels. L'ECRI a appris que les informations relayées par les médias au sujet des Roms provenaient souvent de sources policières.
105. L'ECRI recommande aux autorités danoises d'encourager les médias, sans porter atteinte à leur indépendance, à s'abstenir de diffuser toute information qui risque d'attiser la discrimination et l'intolérance envers les Roms, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'antisiganisme et les discriminations envers les Roms.
106. L'ECRI recommande aux autorités danoises de s'assurer que la police communique avec les médias et le public en général d'une façon qui ne soit pas de nature à entretenir l'hostilité ou les préjugés à l'encontre des membres de

³⁸ *Denmark Raxen National Focal Point, Thematic Study, Housing Conditions of Roma and Travellers*, mars 2009, p. 7.

³⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'en 2020, COM(2011) 173 final, p. 16.

⁴⁰ Voir « Racisme dans le discours public ».

groupes relevant de son mandat, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.

107. En juillet 2010, une vingtaine de Roms originaires de Roumanie ont été arrêtés et expulsés au motif que leur renvoi était nécessaire pour préserver l'ordre et la santé publics car ils occupaient illégalement un bâtiment abandonné. A la suite d'un arrêt de la Cour suprême, en avril 2011, le ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration, qui n'existe plus, a décidé d'annuler l'arrêté d'expulsion pris par les Services de l'immigration à l'encontre de 14 de ces Roms. L'ECRI note avec inquiétude que certains responsables politiques ont fait des commentaires négatifs au sujet des Roms dans le cadre de cette affaire.
108. L'attitude de la population à l'égard des Roms est également négative, en particulier, comme l'a appris l'ECRI, lors des festivals de musique en été, au cours desquels les Roms sont harcelés lorsqu'ils ramassent des bouteilles vides pour gagner un peu d'argent. L'IDDH a informé l'ECRI qu'il prévoyait de publier une brochure en roumain et en bulgare pour informer les Roms de leurs droits. Les Roms sont également victimes de discrimination dans l'accès aux sites de campement, entre autres ; il existe des rapports indiquant que on en leur refuse l'accès. Ce genre de discrimination est prohibé par la loi interdisant la discrimination basée sur la race, mais aucune affaire dans laquelle celle-ci a été utilisée pour punir les personnes qui commettent ce genre d'actes n'a été portée à la connaissance de l'ECRI. L'ECRI note que d'une manière générale il existe peu d'informations sur les Roms au Danemark, ce qui rend difficile toute évaluation plus approfondie de leur situation.
109. L'ECRI recommande aux autorités danoises, afin de mieux mesurer les problèmes dans le but de les combattre plus efficacement et d'adapter les politiques à entreprendre, de recueillir des données statistiques sur les Roms, en matière notamment d'éducation, d'emploi, de logement et de santé, en veillant à respecter les principes de confidentialité, d'auto-identification volontaire et de consentement éclairé, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 13.

Migrants, réfugiés et demandeurs d'asile

- Demandeurs d'asile et réfugiés

110. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de s'assurer que les demandeurs d'asile soient assistés d'un avocat lorsqu'ils soumettent leur demande aux autorités compétentes et pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile.
111. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que les demandeurs d'asile n'étaient pas assistés d'un avocat lorsqu'ils remplissent le formulaire de demande d'asile et lors de leur entretien avec les Services danois de l'immigration. Des acteurs de la société civile ont fait part à l'ECRI de leur souhait de parler aux demandeurs d'asile récemment arrivés, afin de s'assurer qu'ils comprennent la procédure et pour leur donner des conseils. L'ECRI note que le formulaire de demande d'asile fait 24 pages et que certaines personnes peuvent avoir besoin d'aide pour le remplir. Elle considère que les demandeurs d'asile devraient bénéficier d'une assistance judiciaire lors de leur entretien avec le Service de l'immigration. Les autorités danoises ont indiqué que les demandeurs d'asile ont accès à un avocat en cas d'appel devant la Commission de recours.
112. L'ECRI recommande une nouvelle fois aux autorités danoises de veiller à ce que les demandeurs d'asile soient assistés d'un avocat pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile.

113. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé au Danemark de s'assurer que les demandeurs d'asile peuvent pleinement présenter leur requête aux autorités en leur donnant accès, sur un pied d'égalité, à tous les recours juridiques dont dispose toute personne vivant au Danemark, y compris au droit de faire appel devant un tribunal indépendant.
114. Les autorités danoises ont indiqué à l'ECRI que le Service de l'immigration examinait les demandes d'asile en première instance et que, en cas de rejet, le dossier était automatiquement transmis à la Commission de recours des réfugiés (la Commission). Toute demande jugée manifestement non fondée donne lieu à une procédure accélérée, aux termes de laquelle le demandeur est débouté. Le Conseil danois des réfugiés a alors la possibilité de dire s'il est d'accord ou non avec cette décision. S'il ne l'est pas, le dossier est renvoyé à la Commission. Les autorités danoises ont précisé qu'en vertu de l'article 56 8) de la loi sur les étrangers, les décisions de la Commission étaient définitives et ne pouvaient donc faire l'objet d'un réexamen judiciaire, ce que la Cour suprême a confirmé. L'article 53 b) de la loi sur les étrangers prévoit le rejet des demandes manifestement infondées mais n'établit pas la liste des ressortissants dont la demande sera considérée comme telle. Les autorités danoises ont indiqué à l'ECRI que ces personnes proviennent de pays dans lesquels, selon les informations les plus récentes, il est peu probable qu'elles seraient victimes de persécutions. Les autorités danoises ont en outre informé l'ECRI que toutes les demandes d'asile déposées par des ressortissants d'Etats membres de l'UE étaient considérées comme manifestement infondées, de même que celles émanant de ressortissants de pays tels que l'Albanie, l'Australie, le Canada, le Kosovo, la Serbie, etc. L'ECRI estime, cependant, que les demandes d'asile devraient être examinées au cas par cas.
115. Les autorités danoises ont indiqué que la Commission annulait environ 25 % des décisions de rejet. La Commission est composée d'un juge, d'une personne nommée par l'Ordre des avocats danois et d'une autre nommée par le ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration, aujourd'hui disparu. Auparavant, elle comptait cinq membres, dont l'un était nommé par le Conseil danois des réfugiés et un autre par le ministère des Affaires étrangères. Les autorités danoises ont assuré à l'ECRI que la Commission était indépendante. Cependant, l'ECRI note que des acteurs de la société civile craignent qu'elle ne soit pas considérée comme tel par le public et les demandeurs d'asile du fait de sa nouvelle composition, car elle inclut un membre nommé par l'ancien ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration. L'ECRI a d'ailleurs appris que cette personne serait désormais nommée par le ministère de la Justice. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'elles comptent élargir la composition de la Commission de recours des réfugiés avec un membre du ministère des Affaires Etrangères et un autre du Conseil danois des réfugiés.
116. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de veiller à ce que les demandeurs d'asile aient accès à l'emploi et à une formation professionnelle et que leurs enfants soient scolarisés dans les établissements danois ordinaires. Elle a également recommandé de dispenser aux demandeurs d'asile les soins appropriés, conformément aux normes nationales et internationales des droits de l'homme.
117. Les demandeurs d'asile ne sont en principe pas autorisés à travailler au Danemark. Ils participent uniquement à des activités de formation dans les centres d'asile où ils sont logés ou à une formation professionnelle non rémunérée en dehors de ces centres ; ils sont également autorisés à faire du bénévolat. En outre, ceux qui se sont vu proposer un emploi dans un secteur souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre peuvent obtenir un titre de séjour (sinon ils conservent leur statut jusqu'à l'adoption d'une décision définitive). Cependant,

la procédure d'obtention d'un titre de séjour dans ces circonstances exceptionnelles est assez lourde. D'après l'expérience de l'ECRI, plusieurs facteurs devraient être pris en compte lorsque l'on décide d'accorder ou non aux demandeurs d'asile la possibilité de chercher un emploi rémunéré, y compris le fait que travailler réduit le risque qu'ils soient perçus par la population comme une charge pour la société et que ceux qui obtiennent par la suite le statut de réfugié pourront s'intégrer plus facilement une fois qu'ils l'auront obtenu. L'ECRI estime qu'il appartient en principe aux autorités de déterminer le délai au-delà duquel les demandeurs d'asile peuvent travailler. Elle se félicite donc des informations des autorités selon lesquelles les demandeurs d'asile dont la demande est en cours d'examen auront la possibilité de travailler et de vivre en dehors des centres d'accueil après six mois. Les autorités ont également indiqué qu'un comité intergouvernemental a été créé afin d'examiner la manière dont on peut donner la possibilité aux demandeurs d'asile de vivre en dehors des centres d'accueil.

118. Les autorités danoises ont également informé l'ECRI que tous les enfants en âge de scolarité vivant au Danemark au moins pendant six mois font l'objet d'une scolarisation obligatoire en application de la loi sur l'école primaire publique. Cela s'applique également aux enfants de demandeurs d'asile et aux mineurs non accompagnés ayant fait une demande d'asile. Les autorités danoises ont indiqué que dans la pratique, tous les enfants en âge de scolarité se trouvant sous l'autorité du Service d'immigration danois sont inscrits à l'école primaire ou secondaire tout de suite après leur installation dans un centre d'accueil ou dans d'autres logements appropriés financés par ce service. Les autorités danoises ont également déclaré que les enfants de demandeurs d'asile et les mineurs non accompagnés ayant fait une demande d'asile peuvent aller au lycée s'ils remplissent les conditions académiques et linguistiques générales pour être admis. Cependant, il ne semblerait pas qu'ils aient le droit d'aller à l'université. Les autorités danoises ont indiqué que les demandeurs d'asile qui sont sous l'autorité du Service danois de l'immigration ont accès aux soins de santé nécessaires⁴¹ couverts par cet organe et les autorités régionales. Elles ont en outre informé l'ECRI que les enfants des demandeurs d'asile et les mineurs non accompagnés ayant fait une demande d'asile ont accès aux mêmes soins de santé que les autres enfants vivant dans le pays. Les autorités danoises ont également indiqué que des allocations quotidiennes pour les demandeurs d'asile adultes qui ne prennent pas leurs repas aux centres d'accueil consiste en une allocation de base pour couvrir les dépenses alimentaires et celles relatives aux autres nécessités de base, une allocation pour ceux qui ont la garde d'enfants mineurs et une allocation complémentaire à condition de remplir un contrat avec le centre d'accueil. L'allocation de base quotidienne est de 40.76 DKK (environ 5.48 €) pour les couples adultes mariés ou en cohabitation et de 51.48 DKK (environ 6.92 €) pour des adultes célibataires. L'allocation allouée à une personne ayant la garde d'un enfant est, pour les deux premiers d'entre eux, de 51.48 DKK pour les demandeurs d'asile déboutés qui ne coopèrent pas à leur départ, de 60.08 DKK (environ 8.08€) pour les demandeurs d'asile se trouvant dans la phase initiale/Dublin et de 81.52 DKK (environ 10.95 €) pour les demandeurs d'asile enregistrés et ceux qui ont été déboutés et coopèrent à leur départ. Pour le troisième et quatrième enfant, l'allocation allouée à une personne ayant la garde d'un enfant est de 42.91 DKK (environ 5.77 €) quel que soit le statut de sa demande. L'allocation complémentaire disponible aux demandeurs d'asile adultes qui remplissent leur contrat avec le centre d'accueil est de 8.59 DKK (environ 1.15€) pour les demandeurs d'asile dans la phase initiale/Dublin et de

⁴¹ Le Service d'immigration couvrira les soins qui soulagent la douleur ou qui ne peuvent être reportés au risque d'une blessure permanente ou d'une grave maladie ou d'une aggravation de la situation ou au risque de voir la maladie devenir chronique. Voir <http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming-to-dk/asylum/conditions-for-asylum-applicants/conditions-for-asylum-applicants.htm>.

30.04 (environ 4.04 €) pour les demandeurs d'asile enregistrés ou ceux qui sont déboutés et coopéreront à leur départ. Les autorités ont indiqué que les demandeurs d'asile déboutés qui ne coopèrent pas à leur départ n'ont pas droit à l'allocation complémentaire. Par conséquent, l'ECRI note avec inquiétude que les allocations versées aux demandeurs d'asile sont tellement faibles que l'on ne peut raisonnablement estimer qu'elles leur permettent de vivre dans la dignité.

119. L'ECRI encourage les autorités danoises à autoriser les demandeurs d'asile à exercer un emploi rémunéré après une certaine durée de séjour dans le pays. Elle leur recommande également de s'assurer que tous les demandeurs d'asile bénéficient d'une assistance adéquate pour pouvoir s'inscrire au lycée et afin qu'ils soient autorisés à s'inscrire au lycée ou à l'université au Danemark. Elle exhorte en outre les autorités à augmenter les allocations versées aux demandeurs d'asile.
120. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'environ 19 000 demandes d'asile avaient été déposées sur la période allant de 2006 à novembre 2011, parmi lesquelles environ 9 200 ont été acceptées. Elles ont également indiqué qu'il fallait en moyenne 100 jours pour traiter une demande d'asile et qu'au mois de novembre 2011 un recours devant la Commission d'appel des réfugiés prenait environ 180 jours.
121. En ce qui concerne les demandeurs d'asile déboutés, les autorités danoises ont informé l'ECRI que ceux qui avaient résidé dans un centre d'accueil pendant un an et demi après le rejet de leur demande pouvaient se voir accorder un logement spécial en dehors de ces centres. Cependant, l'ECRI a été informée que seuls quelques demandeurs d'asile déboutés se voient accorder un logement en dehors des centres d'accueil. De plus, elle note avec inquiétude qu'il y a des enfants qui sont nés dans ces centres et qui peuvent y vivre pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 ans dans un milieu qui leur est nuisible, étant donné qu'ils fréquentent essentiellement des personnes qui sont elles-mêmes traumatisées en raison de la précarité de leur situation au Danemark. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que les demandeurs d'asile déboutés ayant la garde d'enfants mineurs qui sont restés dans un centre d'accueil pendant plus de 18 mois après le rejet final de leur demande pourraient se voir attribuer un logement spécial en dehors de ces centres. Elles ont en outre indiqué que l'on donnera aux demandeurs d'asile déboutés qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays et qui ont coopéré à leur retour la possibilité de vivre et de travailler en dehors des centres d'accueil, après six mois.
122. Les demandeurs d'asile déboutés qui coopèrent pour quitter le Danemark sont traités différemment de ceux qui ne le font pas. S'ils coopèrent mais ne peuvent être renvoyés, par exemple parce que leur gouvernement refuse de les accepter, ils obtiennent un titre de séjour temporaire. Les demandeurs d'asile coopératifs reçoivent en outre la somme de 4 € supplémentaires par jour. Ceux qui ne coopèrent pas perçoivent une indemnité réduite et sont obligés de vivre dans des centres de départ spécifiques ; la police est habilitée à décider s'ils doivent se présenter à elle quotidiennement. Les autorités danoises ont indiqué à l'ECRI que les demandeurs d'asile déboutés et qui ne coopèrent pas peuvent être détenus pour une période de six mois, qui peut être prolongée jusqu'à 12 mois, après quoi ils doivent être remis en liberté. L'ECRI note que l'IDDH s'inquiète du fait que les mesures adoptées pour encourager la coopération future des demandeurs d'asile déboutés qui n'ont pas coopéré jusque-là ont peu de chances de produire l'effet escompté sur ceux qui ne peuvent être renvoyés de force et qu'elles sont disproportionnées. L'ECRI considère que la réduction de l'indemnité versée aux demandeurs d'asile qui ne coopèrent pas à leur retour n'a pas de justification claire. Les autorités danoises ont indiqué à l'ECRI que le

comité intergouvernemental susmentionné examinera les mesures prises pour inciter les demandeurs d'asile déboutés à rentrer dans leur pays.

123. L'ECRI recommande aux autorités danoises de s'assurer qu'aucune famille de demandeurs d'asile déboutés ayant des enfants ne vive pendant des périodes prolongées dans des centres d'accueil, étant donné que cela peut être nuisible pour les enfants.

VI. Accueil et statut des non-ressortissants

- *Loi sur les étrangers*

124. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités danoises à réexaminer les dispositions de la loi sur les étrangers relatives au regroupement des conjoints et des familles, en tenant compte de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle les a également exhortées à ne pas adopter de lois qui, dans les faits, constituent une discrimination indirecte à l'encontre de groupes minoritaires.

125. L'ECRI note avec inquiétude que le Parlement danois a adopté de nouvelles règles le 1^{er} juin 2011 (entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2011) en matière de regroupement avec un(e) conjoint(e), dont l'effet a été de durcir davantage les règles strictes qui étaient déjà en vigueur. Les nouvelles règles prévoient que le conjoint ou la conjointe résidant au Danemark (qui n'a pas la nationalité danoise ni celle d'un autre pays nordique) doit normalement remplir les conditions suivantes pour pouvoir prétendre au regroupement avec un(e) conjoint(e) : 1) ne pas avoir commis de grave infraction pénale ; 2) être en règle avec l'administration fiscale, à moins qu'il/elle n'ait bénéficié d'une dérogation et que sa dette ne dépasse pas les 100 000 DKK (environ 13 405 €), cette somme ayant été portée à 102 900 DKK (environ 13 840 €) le 1^{er} janvier 2012⁴² ; 3) ne pas avoir bénéficié de l'aide sociale depuis trois ans en vertu de la loi sur la politique sociale active ou de la loi sur l'intégration ; 4) avoir signé une déclaration relative à l'intégration et à la citoyenneté active au Danemark ; 5) avoir réussi un examen de danois, de niveau 2 ou équivalent ; 6) avoir exercé un emploi ordinaire à plein temps au Danemark pendant au moins deux ans et six mois au cours des trois dernières années (à moins d'être à la retraite ou d'avoir pris une retraite anticipée), et 7) avoir exercé un emploi ordinaire à plein temps au Danemark pendant au moins quatre ans au cours des derniers quatre ans et demi (à moins d'être à la retraite), ou avoir suivi un programme d'enseignement supérieur, obtenu une licence, être diplômé d'une école de commerce ou d'un établissement de formation professionnelle supérieure ou avoir réussi un examen de danois de niveau 3 ou équivalent. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que les personnes considérées comme remplissant les conditions susmentionnées lors de l'obtention d'un titre de séjour permanent bénéficient d'une dérogation et que ces conditions peuvent ne pas être prises en compte lorsque les imposer serait contraire aux obligations internationales du Danemark.

126. Un système à points a par ailleurs été mis en place pour les candidats au regroupement avec un(e) conjoint(e). Si les deux conjoints/partenaires ont plus de 24 ans, le demandeur doit obtenir 60 points. Si l'un au moins a moins de 24 ans, le demandeur doit normalement obtenir 120 points. Ces points sont attribués selon un certain nombre de critères, tels que l'expérience professionnelle, les compétences linguistiques et les diplômes obtenus. Les attaches combinées des conjoints/partenaires avec le Danemark doivent être nettement plus fortes que leurs attaches combinées avec tout autre pays. Ce critère ne s'applique toutefois pas aux personnes qui possèdent la nationalité

⁴² Les autorités danoises ont informé l'ECRI que cette somme est augmentée chaque année.

danoise depuis plus de 28 ans, qui sont nées et ont grandi au Danemark, qui sont venues dans ce pays dans leur petite enfance ou qui y résident légalement depuis plus de 28 ans. Afin de remplir la condition relative aux attaches avec le Danemark, le conjoint/partenaire demandeur doit normalement avoir visité le pays au moins à deux reprises avec ou sans visa et doit avoir suivi un cours de danois de niveau A1, au minimum. Le conjoint/partenaire résidant au Danemark doit avoir fait des efforts pour s'intégrer dans la société danoise. Il doit aussi déposer 100 000 DKK (environ 13 405 €), cette somme ayant été portée à 102 900 DKK (environ 13 840 €) le 1^{er} janvier 2012, sur un compte bancaire à titre de garantie. Ce montant, qui était auparavant de 63 413 DKK, soit environ 8 514 €, sert à couvrir l'aide sociale versée au conjoint/partenaire étranger en vertu de la loi sur la politique sociale active ou de la loi sur l'intégration.

127. Le conjoint/partenaire qui dépose la demande de regroupement doit passer l'examen prévu pour les immigrés au Danemark, qui comprend deux épreuves : un test de langue et un test de la connaissance des normes, valeurs et droits fondamentaux au Danemark. Les ressortissants des Etats-Unis, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Japon, d'Israël, de la Suisse et de la Corée du Sud en sont dispensés car leur intégration dans la société danoise est jugée plus facile. L'ECRI a des doutes sur le processus ayant mené à une telle conclusion et en ce qui concerne les critères utilisés. De plus, les frais de dossier concernant la demande de regroupement avec un (e) conjoint (e) ont été portés de 5 975 DKK (environ 800 €) à 8 000 DKK (environ 1 081 €) le 1^{er} janvier 2012. ECRI se félicite du fait que les autorités danoises lui ont assuré qu'elles se sont fixées comme objectif politique de supprimer le test d'immigration et les frais de dossier pour le regroupement avec un(e) conjoint(e).
128. Les autorités danoises ont informé l'ECRI qu'elles comptent modifier les règles actuelles relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e). Elles comptent supprimer le système à points et ramener la règle de 24 ans à ce qu'elle était avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2011, de la loi n° 601 du 14 juin 2011. La règle précédente se trouve dans l'article 9 1) i) de la loi consolidée sur les étrangers n°785 du 10 août 2009.⁴³ Les autorités ont également indiqué qu'elles comptent modifier la condition relative aux attaches au Danemark à ce qu'elle était avant l'entrée en vigueur de la loi n° 601 du 14 juin 2011, en utilisant pour ce faire la condition selon laquelle les attaches combinées des conjoints ou cohabitants avec le Danemark doivent être plus fortes que leurs attaches combinées avec quelque autre pays que ce soit. Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles comptent modifier la règle de 28 ans pour la porter à 26 ans. Elles ont déclaré qu'elles comptent également diminuer le dépôt de garanti que le conjoint au Danemark de 100 000 DKK (environ 13 403 €) à 50 000 (environ 6 725 €). Un projet de loi contenant des propositions d'amendements aux règles actuelles relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e) a été présenté au Parlement danois le 2 mars 2012.
129. L'ECRI se félicite des mesures susmentionnées, mais elle considère néanmoins que même avec les amendements proposés, il convient de réviser en profondeur les règles relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e) afin que les intéressés puissent en bénéficier sans discrimination aucune. Le critère prévoyant que le conjoint/partenaire résidant au Danemark ne doit pas avoir perçu l'aide sociale durant les trois dernières années et le montant élevé des frais de procédure ainsi que les conditions relatives à la durée d'emploi à plein

⁴³ Cet article dispose qu'un titre de séjour peut être octroyé à un étranger qui a plus de 24 ans et cohabite, dans une un logement partagé soit par mariage ou cohabitation régulière pour une longue durée, avec une personne ayant un titre de séjour permanent au Danemark qui a plus de 24 ans et qui est danois ou qui est un ressortissant de l'un ou l'autre pays nordique ou qui a reçu un titre de séjour en tant que réfugié, ou une personne ayant un titre de séjour permanent depuis au moins ces trois dernières années.

temps risquent d'avoir des effets disproportionnés sur les groupes relevant du mandat de l'ECRI, qui sont plus souvent frappés par le chômage⁴⁴ que les Danois de souche ; cela peut également toucher davantage les réfugiés, qui vivent souvent de l'allocation en espèces⁴⁵. En outre, l'ECRI juge qu'il est arbitraire et discriminatoire que les ressortissants de certains pays soient dispensés de l'examen pour immigrés au motif qu'ils ont a priori plus de chances de s'intégrer au Danemark, car la capacité d'intégration d'une personne dépend de nombreux facteurs. Elle espère, par conséquent, que cette condition sera effectivement supprimée dès que possible. En ce qui concerne la règle selon laquelle le regroupement familial ne peut avoir lieu avant l'âge de 24 ans, dans le but déclaré d'empêcher les mariages forcés, l'ECRI note que selon les recherches 84 % des mariages sont contractés librement par les parties concernées. L'ECRI considère en outre que cette mesure est disproportionnée par rapport à l'objectif visé. Même si la condition selon laquelle les attaches combinées des conjoints/partenaires avec le Danemark doivent être nettement plus fortes que leurs attaches combinées avec tout autre pays est modifiée afin qu'il ne s'agisse plus que de leur attaches combinées susmentionnées, cela demeure sujet à une interprétation subjective. La règle selon laquelle les personnes qui possèdent la nationalité danoise, que ce soit depuis plus de 28 ans ou 26 ans, qui sont nées au Danemark, qui sont venues dans ce pays dans leur petite enfance ou qui y résident légalement, que ce soit depuis plus de 28 ans ou 26 ans, ne sont pas concernées par ce critère risque aussi de toucher de manière disproportionnée les Danois d'origine étrangère. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que la loi sur les étrangers contient un mécanisme de dérogation. Un exemple d'une raison exceptionnelle pour autoriser le regroupement familial bien que toutes les conditions relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e) ne soient pas remplies est que son refus interférerait avec les obligations internationales du Danemark (par exemple, le droit au respect de la vie privée et familiale garantie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme). Les autorités danoises ont indiqué que des dérogations peuvent, par exemple, être accordées si le/la conjoint(e) vivant au Danemark a un titre de séjour en tant que réfugié(e) et serait autrement contraint(e) d'exercer son droit à une vie familiale dans un pays où il/elle risque la persécution. L'ECRI note également avec inquiétude les informations selon lesquelles les enfants jugés incapables de s'intégrer au Danemark ne pourront rejoindre leur(s) parent(s) dans ce pays dans le cadre du regroupement familial ou seront expulsés de ce pays.⁴⁶

⁴⁴ Pour en savoir plus sur cette question, voir « Discrimination dans divers domaines » ci-dessus.

⁴⁵ Pour en savoir plus sur l'allocation de départ, voir « Loi sur l'intégration » ci-dessous.

⁴⁶ Les autorités danoises ont expliqué qu'en, règle générale, selon les règles contenues actuellement dans la loi sur les étrangers, les enfants étrangers âgés de 15 ans ou moins peuvent bénéficier du regroupement familial avec un parent ayant un titre de séjour permanent au Danemark, bien que dans certains cas, la condition supplémentaire de « base pour une bonne intégration » soit appliquée. Si le parent résidant au Danemark a laissé l'enfant dans le pays d'origine, si l'autre parent y réside encore et si la demande de titre de séjour de l'enfant est faite plus de deux ans après que le parent au Danemark ait rempli les conditions nécessaires pour bénéficier d'un regroupement familial avec l'enfant, un titre de séjour ne sera octroyé que si l'enfant a déjà, ou a pu, créer des attaches avec le Danemark lui permettant de bien s'intégrer dans le pays. Lorsque l'on cherche à établir si la condition des attaches avec le Danemark est remplie, on examine la durée et la nature du séjour de l'enfant dans son pays et son attachement au parent qui s'y trouve. De plus, l'âge de l'enfant et toute visite, par exemple, une visite avec un visa, sont pris en compte. De plus, on examine, entre autres, le degré d'intégration du parent vivant au Danemark, ses intentions et sa volonté de laisser l'enfant rester dans son pays d'origine. Les autorités danoises ont également indiqué qu'en règle générale, un titre de séjour expirera automatiquement si l'immigré ne réside plus au Danemark ou s'il reste à l'étranger pour une plus longue durée de temps (les autorités danoises ont indiqué que la définition d'une « plus longue durée de temps » dépend de la durée de résidence légale au Danemark. En règle générale, si la personne a résidé au Danemark pour une durée de moins de deux ans, elle peut rester à l'étranger jusqu'à six mois avant que son titre de séjour n'expire. Si la personne a résidé légalement au Danemark depuis plus de deux ans, la durée de son séjour à l'étranger peut aller jusqu'à 12 mois). Si l'enfant a vécu à l'étranger pendant plus de trois mois consécutifs d'une manière qui a des conséquences négatives sur sa scolarité et son intégration, son titre de séjour expirera après ce laps

130. Les autorités ont informé l'ECRI d'un certain nombre de changements prévus aux règles relatives au regroupement familial des enfants. Par exemple, la condition relative à l'éventuelle capacité d'un enfant à bien s'intégrer au Danemark ne s'appliquera plus aux enfants de huit ans ou plus jeunes. De plus, lorsque les autorités chargées de l'immigration examineront si cette condition est remplie, une attention particulière sera portée à la situation du parent vivant au Danemark en ce qui concerne l'emploi et les aptitudes linguistiques. Les autorités ont également indiqué qu'à l'avenir, on accordera plus d'importance à la volonté du parent vivant dans le pays d'origine de s'occuper de l'enfant. Les autorités ont indiqué qu'un projet de loi amendant la loi sur les étrangers conformément aux changements susmentionnés devrait être présenté au Parlement en avril 2012. A cet égard, l'ECRI souhaite rappeler l'arrêt *Osman c. Danemark*⁴⁷, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que le Danemark avait violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en refusant de renouveler le titre de séjour d'une jeune Somalienne ayant grandi au Danemark avec sa famille, mais qui avait passé plus de deux ans au Kenya, apparemment contre son gré. L'ECRI souhaite également rappeler l'article 10 1) de la Convention relative aux droits de l'enfant qui dispose que toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie aux fins de regroupement familial sera considérée dans un esprit positif, avec humanité et diligence.

131. L'ECRI exhorte les autorités danoises à revoir en profondeur les règles relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e) afin d'en supprimer tout élément équivalent à une discrimination directe ou indirecte et/ou qui soit disproportionné à l'objectif déclaré. L'ECRI les exhorte également à s'assurer que le droit des enfants à vivre avec leurs parents au Danemark ne fasse pas l'objet d'une évaluation de leur capacité à s'intégrer, quel que soit leur âge.

- *Loi sur l'intégration*

132. Dans son troisième rapport, l'ECRI a exhorté les autorités danoises à placer les personnes bénéficiant de l'aide sociale sur un pied d'égalité, étant donné que l'« allocation de départ » constituait une discrimination indirecte à l'encontre des nouveaux immigrés et des réfugiés, en violation des normes juridiques internationales.

133. L'allocation de départ, qui concernait à la fois les Danois et les étrangers ayant vécu dans un autre pays pendant sept des huit dernières années, s'élevait à 5 000 DKK par mois (soit 670 EUR) et ne représentait que 65 % environ des allocations sociales normales. Elle était versée aux personnes qui remplissent les conditions pour percevoir des prestations sociales, mais son montant était moins important. L'ECRI a appris que les règles relatives à l'allocation de départ touchaient davantage les personnes d'origine étrangère que les Danois de souche, même si elles s'appliquaient à tous indépendamment de l'origine ethnique. Les Danois de souche ayant davantage de chances de trouver un emploi à court terme que les Danois d'origine étrangère, ceux-ci percevaient cette allocation plus longtemps. L'ECRI a également été informée que les conditions de vie des bénéficiaires de l'allocation de départ étaient tellement précaires que ces personnes avaient des difficultés à obtenir un logement décent et à se nourrir. Des acteurs de la société civile étaient préoccupés par le fait que

de temps. Un nouveau titre de séjour ne peut lui être octroyé que si cela est dans le meilleur intérêt de l'enfant. Afin d'établir si cette condition est remplie, la durée et la nature du séjour de l'enfant au Danemark et dans son pays d'origine est l'une des questions qui seront examinées. Lors d'une demande, le Service d'immigration danois peut décider qu'un titre de séjour ne devrait pas être considéré comme ayant expiré. Cela est le cas, par exemple, si la personne peut démontrer qu'elle avait l'intention de rentrer au Danemark dans les délais, mais en a été empêchée pour des raisons indépendantes de sa volonté.

⁴⁷ Requête n° 38058/09, 14 juin 2011.

l'allocation de départ pouvait être à l'origine d'une discrimination indirecte envers les personnes d'origine étrangère résidant légalement au Danemark. Ils considéraient en outre que cette prestation contribuait à pousser un groupe, constitué en majorité de personnes relevant du mandat de l'ECRI, vers la pauvreté. Les autorités danoises ont informé l'ECRI, début 2012, que l'allocation de départ a été remplacée par une allocation en espèces. Les autorités n'ont, cependant, pas indiqué en quoi consiste cette allocation.

134. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que la loi sur l'intégration avait été modifiée en mai 2010 afin de prévoir un nouveau cours gratuit sur la société et la culture danoises, auquel doivent assister tous les nouveaux arrivants au Danemark, à l'exception des ressortissants de l'UE. Cet enseignement de 40 heures est dispensé par les communes et l'ECRI a appris que la non-participation des nouveaux arrivants à ce cours pouvait avoir des répercussions sur leurs prestations sociales, ce qui va à l'encontre de l'approche de l'ECRI qui consiste à souligner les mesures incitatives pour promouvoir l'intégration tout en évitant de menacer les gens de supprimer les droits sociaux comme punition. Les autorités danoises ont également indiqué à l'ECRI qu'en 2011, les communes qui ont l'obligation de fournir un logement aux réfugiés ne peuvent pas le faire dans les quartiers défavorisés. Tout en prenant note de ces mesures, l'ECRI estime que pour promouvoir l'intégration, qui est un processus à double sens, il convient de veiller à ce que les programmes d'intégration élaborés par les autorités abordent également la question de l'attitude de la population à l'égard des groupes relevant du mandat de l'ECRI et de leurs cultures.

135. L'ECRI recommande aux autorités danoises de refléter dans leur politique l'idée selon laquelle l'intégration est un processus à double sens. A cette fin, elle leur recommande d'élaborer une stratégie pour remédier à tout déficit d'intégration au sein de la population majoritaire en promouvant le respect de la diversité et la connaissance des autres cultures. A cette même fin, elle leur recommande également de veiller à ce que leur action contre la discrimination raciale fasse partie intégrante de leur politique d'intégration et de la présenter comme telle au public.

136. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de continuer à surveiller la politique consistant à loger des réfugiés dans différentes communes et à les faire bénéficier d'un stage d'intégration afin de s'assurer qu'ils ne soient pas isolés.

137. L'ECRI a été informée que les réfugiés pouvaient donner leur avis sur le lieu où ils souhaitent vivre, mais que cet avis n'était pas toujours pris en considération. L'ECRI se félicite des informations selon lesquelles les autorités seraient davantage disposées à tenir compte des préférences des réfugiés. Elle note qu'il existe une certaine flexibilité quant au choix des réfugiés s'agissant de leur lieu de résidence lorsqu'ils s'installent au Danemark. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que dès lors qu'ils sont placés dans une municipalité, les réfugiés peuvent librement choisir de changer d'adresse dans la même municipalité. Ils sont également libres de s'installer dans une autre municipalité s'ils le souhaitent, mais afin de continuer à bénéficier de leur programme d'intégration dans la nouvelle municipalité, celle-ci doit en accepter la responsabilité. Si la nouvelle municipalité refuse de le faire et les réfugiés décident néanmoins de déménager, cela pourrait avoir des conséquences sur leur accès aux allocations d'introduction (les autorités ont informé l'ECRI que cette allocation a été remplacée par une allocation en espèces. Cependant, elles n'ont pas indiqué en quoi elle consiste). Les autorités ont en outre indiqué que dans certains cas, la nouvelle municipalité est obligée d'assumer la responsabilité de la continuation du programme d'intégration. Cela peut être le cas si un réfugié a reçu une offre d'emploi dans la nouvelle municipalité et qu'aucun moyen de transport

raisonnable n'existe lui permettant d'aller de la municipalité où il vit à celle où il travaille. Les autorités ont assuré à l'ECRI que les réfugiés continuent d'avoir accès au marché de l'emploi, aux établissements scolaires et aux autres services sociaux et de santé, que la nouvelle municipalité assume la responsabilité de leur programme d'intégration ou non. Les autorités ont indiqué à l'ECRI qu'en principe, la politique décrite ci-dessus s'applique à tous les étrangers qui viennent d'arriver dans le pays et qui ont le droit de bénéficier d'un programme d'intégration en vertu de la loi sur l'intégration, ce qui implique qu'il s'agit aussi bien des réfugiés que des étrangers qui jouissent du droit au regroupement avec un membre de leur famille. Les autorités ont, cependant, indiqué que la situation concerne principalement les réfugiés, étant donné que le projet de logement appliqué en vertu de la loi sur l'intégration ne concerne que les réfugiés et les membres de leurs familles, les personnes jouissant du droit au regroupement familial étant censées vivre avec leur conjoint(e). L'ECRI note, cependant, que les autorités n'ont fourni aucune information sur la situation des réfugiés qui choisissent, durant les premières trois années après leur arrivée, de vivre dans une municipalité autre que celle qui leur a été assignée, pour des raisons autres que professionnelles, telles pour être plus proches de membres de leurs familles.

138. L'ECRI recommande aux autorités danoises de faire preuve de plus de souplesse afin d'autoriser les réfugiés à changer la municipalité où ils résident durant leurs trois premières années au Danemark et à étudier chaque situation au cas par cas.

139. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises d'obliger chaque commune à créer un conseil d'intégration afin de faciliter l'intégration des nouveaux immigrants et réfugiés. Elle a également recommandé de doter ces conseils de moyens suffisants pour leur permettre de fonctionner comme il convient et pour qu'ils puissent réellement contribuer à l'élaboration des lois et des politiques relatives aux immigrants et aux réfugiés.

140. L'ECRI a appris qu'environ 44 communes avaient mis en place un conseil d'intégration local composé d'un minimum de 7 membres, dont la mission est de conseiller les élus sur les mesures d'intégration locale. Les conseils d'intégration, dont la création n'est pas obligatoire, relèvent des conseils municipaux. Dans la mesure où certaines communes comptent peu de résidents appartenant à des groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, elles jugent inutile d'avoir un conseil d'intégration. L'ECRI a appris que le conseil d'intégration locale était élu dans certaines communes et nommé dans d'autres. Elle note avec inquiétude qu'en 2009 le conseil d'intégration de Copenhague a été fermé et remplacé par un groupe de réflexion composé de spécialistes dans certains domaines. L'ECRI espère que cette décision sera annulée, étant donné que Copenhague est la ville qui compte le plus grand nombre de groupes relevant du mandat de l'ECRI dans le pays et qu'elle a besoin d'un conseil d'intégration.

141. Le Conseil des minorités ethniques est un organe consultatif qui était rattaché à l'ancien ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration et était composé des 14 membres des conseils d'intégration susmentionnés. Il se réunissait quatre fois avec ce ministère et l'ECRI a été informée que certaines de ses propositions avaient été mises en œuvre. Par exemple, à la suite de recommandations faites par le Conseil au ministère au sujet du recrutement de membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI, le ministère a organisé une réunion avec des associations patronales qui a permis de recruter davantage d'entre eux, notamment dans les supermarchés. Cependant, le ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration ayant été supprimé, l'ECRI ignore quel sera le rôle du Conseil des minorités ethniques dans l'avenir.

- *Séjour permanent*

142. L'ECRI note que les exigences à satisfaire pour obtenir un titre de séjour permanent au Danemark sont si élevées qu'il y a un risque que seul un petit nombre de personnes, y compris parmi les réfugiés, peuvent y répondre. En vertu du système à points mis en place en 2010 dans ce domaine, une personne doit obtenir 100 points en satisfaisant à un certain nombre de critères. Pour obtenir 70 points, le demandeur qui a 18 ans ou plus doit remplir les conditions suivantes : 1) résider au Danemark depuis quatre ans ; 2) ne pas avoir commis de grave infraction ; 3) ne pas avoir bénéficié de certains types d'aide sociale au cours des trois années ayant précédé le dépôt de sa demande et jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue ; 4) avoir signé une déclaration relative à l'intégration et à la citoyenneté active dans la société danoise, 5) avoir exercé un emploi ordinaire à plein temps pendant au moins deux ans et six mois au cours des trois années ayant précédé le dépôt de sa demande et continuer à exercer un emploi à la date à laquelle est rendue la décision, 6) ne pas avoir de dette publique, et 7) avoir passé un examen de langue danoise au niveau 2⁴⁸. Pour obtenir 15 points, le demandeur doit soit prouver qu'il est un citoyen actif en faisant partie d'un comité ou en s'investissant dans d'autres organisations pendant 12 mois minimum, soit réussir un test de citoyenneté active. De plus, pour obtenir 15 points supplémentaires, il doit soit avoir exercé un emploi ordinaire à plein temps au Danemark pendant au moins quatre ans au cours des quatre ans et demi ayant précédé le dépôt de sa demande et continuer à exercer un emploi à la date à laquelle est rendue la décision, soit avoir suivi un programme d'enseignement supérieur, obtenu une licence, être diplômé d'une école de commerce ou d'un établissement de formation professionnelle supérieure au Danemark ou avoir réussi un examen de danois de niveau 3 ou un test de danois d'un niveau équivalent ou supérieur. Les retraités et les personnes handicapées sont exonérés. Le critère relatif à l'expérience professionnelle du demandeur risque de toucher de façon disproportionnée les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI. L'ECRI a été informée que depuis l'introduction de ce système à points, le nombre de personnes ayant obtenu un titre de séjour permanent a diminué de 70%. Les autorités danoises ont indiqué que cette diminution peut en partie s'expliquer par le fait que le test sur la citoyenneté active par lequel les demandeurs peuvent obtenir 15 points n'était pas disponible avant juin 2011. L'ECRI se félicite du fait que les autorités danoises l'ont assuré qu'elles prévoient de modifier les conditions d'octroi d'un titre de séjour permanent et de supprimer le système à points. Elle espère notamment qu'à l'issue de cette révision les jeunes nés et élevés au Danemark ne seront plus obligés de demander un titre de séjour permanent à l'âge de 18 ans, comme le font les autres étrangers. L'ECRI a été informée que les jeunes Danois d'origine étrangère se sentent exclus du fait de la politique actuelle.

143. L'ECRI recommande aux autorités danoises de modifier les conditions d'octroi du titre de séjour permanent, afin d'éviter que les demandeurs se heurtent à des obstacles disproportionnés dans l'accès à ce titre de séjour. De plus, l'ECRI leur recommande vivement de s'assurer que les personnes nées et élevées au Danemark ne soient pas obligées d'obtenir un titre de séjour permanent au même titre que les autres étrangers, mais que des mesures soient prises pour leur accorder la nationalité danoise.

⁴⁸ Si le demandeur effectue sa demande avant d'avoir eu 19 ans et s'il a étudié ou travaillé depuis la fin de l'école primaire, il est exonéré de la condition 5 ci-dessus et celle exigeant qu'il ait obtenu 15 points supplémentaires selon les conditions exposées ci-dessus.

VII. Conduite des représentants de la loi

144. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de dispenser aux policiers une formation de base et continue aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale. Elle a également recommandé de recueillir des données ventilées sur le nombre de plaintes déposées par des membres de groupes minoritaires pour des bavures policières et d'y donner une suite appropriée.
145. Des acteurs de la société civile ont informé l'ECRI qu'à l'école de police les policiers étaient formés aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale, mais que cet enseignement était très sommaire et insuffisant. Ils ont ajouté que les policiers ne bénéficiaient pas d'une formation continue sur ces questions. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que le curriculum de la formation initiale à l'Académie de police est en cours de révision. Elles ont déclaré qu'à l'avenir, les questions relatives au racisme, à l'intolérance et aux relations avec les minorités jouera un rôle essentiel. Ces questions feront, entre autres, l'objet d'un cours de cinq semaines intitulé La police et la diversité culturelle, qui vise à s'assurer que les cadets de police peuvent gérer, avec le plus haut degré de professionnalisme, des affaires impliquant des minorités ethniques, sexuelles et religieuses. Les autorités danoises ont en outre informé l'ECRI qu'un certain nombre de séminaires d'un jour sur les crimes de haine se tiennent dans les districts de police. Le PET et l'Institut danois des droits de l'homme ont développé ces séminaires. Les autorités danoises ont indiqué que la police et le procureur participent à ces séminaires qui examinent des sujets tels que les droits de l'homme, y compris le droit de ne pas subir de racisme ou de discrimination raciale, l'identification et l'enregistrement des crimes de haine et les lignes directrices relatives aux enquêtes et à la poursuite des auteurs de ce genre de crimes, dont les dispositions juridiques pertinentes.
146. L'ECRI recommande aux autorités danoises d'offrir aux policiers une formation initiale et continue aux droits de l'homme, y compris au droit de ne pas être victime de racisme et de discrimination raciale, ainsi qu'aux dispositions juridiques en vigueur contre le racisme et la discrimination raciale, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 11.
147. Les autorités danoises ont indiqué qu'il n'existait pas de données ventilées sur les plaintes visant des policiers. Elles ont toutefois fait savoir que le procureur général publie un rapport annuel contenant notamment des informations sur les plaintes contre la police, dont certaines portent sur des propos racistes. L'ECRI note les informations faisant état de recours à une force excessive, de discrimination et de propos racistes de la part de la police et se félicite des informations qu'elle a reçu selon lesquelles les autorités concernées ont apporté une solution à ces affaires. Elle se félicite du projet de création, le 1^{er} janvier 2012, d'une autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police, qui sera indépendante de la police et du parquet.
148. La législation danoise autorise la police à appliquer des mesures exceptionnelles, comme le fait d'établir des zones spéciales dans certains quartiers où elle est habilitée à effectuer, au hasard, des interpellations pour rechercher des armes, même si elle n'a pas de soupçon raisonnable. Des acteurs de la société civile ont informé l'ECRI d'un risque de profilage racial lors de l'application de ces mesures. Elles ont également indiqué qu'il n'existait aucune donnée sur l'identité des personnes interpellées et fouillées. Tout en se félicitant des informations des autorités danoises indiquant qu'ont été émises de nouvelles lignes directrices visant à limiter les zones d'interpellation et de fouille dans le temps et l'espace, l'ECRI note que le fait de ne pas exiger de soupçon raisonnable crée un risque réel de profilage ethnique. A cet égard, en février

2008, les frustrations latentes à la suite de plaintes de jeunes issus des minorités visibles qui dénonçaient un harcèlement de la part de la police et plus précisément un recours excessif à ses prérogatives en matière d'interpellations et de fouilles ont provoqué des émeutes dans le quartier de Nørrebro, à Copenhague. L'ECRI note que d'après certains rapports, au moment des faits, beaucoup de jeunes hommes appartenant à ces groupes se sentaient discriminés et humiliés dans leurs rapports avec la police dans les lieux publics. L'ECRI espère par conséquent que les autorités introduiront un critère de soupçon raisonnable pour autoriser la police à effectuer des interpellations et des fouilles. Elle note la pertinence de l'arrêt rendu en janvier 2010 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, dans lequel la Cour a conclu que les pouvoirs accordés à la police du Royaume-Uni en matière d'interpellation et de fouille, qui sont similaires à ceux de la police danoise, étaient contraires à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁹.

149. L'ECRI recommande aux autorités danoises d'introduire un critère de soupçon raisonnable par lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 11. Toujours sur la base de cette Recommandation de politique générale, elle leur recommande aussi de former la police à la question du profilage racial et à l'utilisation du critère de soupçon raisonnable.

150. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que des mesures étaient prises en vue de recruter dans la police des membres de groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, en donnant la priorité aux quatre plus grandes villes du pays. De plus, les candidats d'origine étrangère qui échouent à l'examen d'entrée à l'école de police se voient accorder une seconde chance. Selon les statistiques fournies par les autorités, en moyenne, 6.6% des candidats à l'école de police et 5% des policiers nouvellement recrutés sont d'origine étrangère. Ces chiffres ne reflètent pas la composition ethnique de la population, puisqu'en janvier 2009 les immigrants originaires de pays non occidentaux ou leurs descendants représentaient environ 6,4 % de la population totale du Danemark.

151. L'ECRI encourage les autorités à intensifier leurs efforts pour recruter des personnes issues des minorités ethniques dans la police.

VIII. Education et sensibilisation

152. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de veiller à ce que les programmes scolaires à tous les niveaux comprennent un enseignement transversal des droits de l'homme en général et des questions relatives au racisme et à la discrimination raciale en particulier, ainsi que des questions concernant la diversité culturelle. L'ECRI a par ailleurs de nouveau recommandé de sensibiliser les élèves, à tous les niveaux, à la contribution que les groupes minoritaires apportent au Danemark.

153. Le préambule de la loi danoise sur les établissements du primaire et du premier cycle du secondaire prévoit que l'école doit aider les élèves à comprendre les autres cultures. Il dispose également que l'enseignement doit être fondé notamment sur les principes d'égalité et de démocratie. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que les objectifs obligatoires pour l'enseignement de l'histoire prévoient que 25% de l'enseignement soit consacré à un éventail de sujets, y compris la Déclaration universelle des droits de l'homme, les droits de l'enfant, les droits civils et politiques et d'autres droits de l'homme. Par conséquent, les

⁴⁹ Requête n° 4158/05, 12 janvier 2010.

questions relatives aux droits de l'homme font partie de ces sujets obligatoires. Les autorités ont en outre indiqué que les écoles sont libres de consacrer plus de temps à l'enseignement des droits de l'homme et de la tolérance, et que beaucoup d'entre elles le font. Elles ont également indiqué à l'ECRI qu'il n'y avait pas de cours sur la contribution que les minorités apportent au Danemark, mais que certaines matières telles que la connaissance des autres cultures étaient enseignées et que tous les élèves devaient avoir une connaissance rudimentaire des différents groupes vivant au Danemark.

IX. Monitoring du racisme et de la discrimination raciale

154. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités danoises de créer et de mettre en application un système de collecte de données ethniques pour prendre la mesure de la discrimination raciale et y remédier dans le plein respect de toutes les lois nationales applicables, y compris la loi sur le traitement des données à caractère personnel, ainsi que des réglementations et recommandations européennes et internationales concernant la protection des données et de la vie privée, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 1 relative à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. L'ECRI a estimé que les autorités danoises devraient veiller à ce que les données soient collectées dans le plein respect du principe de l'anonymat et de la dignité des personnes interrogées ainsi qu'avec leur consentement entier. En outre, pour l'ECRI, le système de collecte de données sur le racisme et la discrimination raciale devrait prendre en considération la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier sous l'angle d'une éventuelle discrimination double ou multiple.
155. La loi danoise sur le traitement des données à caractère personnel a été amendée depuis le troisième rapport de l'ECRI. Elle prévoit, en son article 7, qu'aucune donnée à caractère personnel ne peut être traitée si elle révèle l'origine « raciale » ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance à un syndicat, ou encore l'état de santé ou la vie sexuelle de la personne concernée. Ce type de données peut toutefois être traité si la personne concernée a donné son consentement explicite, si le traitement est nécessaire à la défense des intérêts vitaux de la personne ou d'un tiers, dans le cas où cette dernière se trouve dans l'incapacité physique ou juridique de donner son consentement, ou s'il porte sur des données rendues publiques par la personne concernée, ou s'il est nécessaire pour établir, exercer ou défendre un droit en justice. Les autorités danoises ont informé l'ECRI que les données collectées variaient selon que la personne est immigrée, d'origine immigrée ou d'origine danoise. Elles ont également indiqué que depuis le troisième rapport de l'ECRI une collecte de données complète a été effectuée concernant l'intégration (en matière d'éducation, d'emploi, de logement, de la santé, etc.) et la citoyenneté des immigrés, de leurs descendants et des personnes d'origine danoise (selon le pays d'origine, le genre, l'âge, etc.). Les autorités danoises ont déclaré que plusieurs rapports de surveillance ont été publiés, y compris une vue d'ensemble statistique sur l'intégration publiée en 2011 et un rapport sur la citoyenneté au Danemark publié la même année. Cependant, de l'avis de l'ECRI, ce système ne permet pas de donner une vue d'ensemble de la situation des groupes qui relèvent de son mandat. Dans des domaines tels que la santé, l'éducation, l'emploi et le logement, il est particulièrement important que les données soient exactes et complètes afin d'élaborer des politiques permettant de remédier aux problèmes rencontrés. L'ECRI suggère par conséquent de réfléchir aux possibilités de développer encore le système actuel afin de disposer de données adéquates, facilement accessibles et fréquemment utilisées à ces fins. De plus, l'ECRI considère que la référence à l'origine « raciale » à l'article 7 de la loi est redondante.

156. L'ECRI recommande aux autorités danoises de réfléchir à des moyens de mettre en place un système cohérent et complet de collecte de données afin de suivre la situation des groupes relevant de son mandat au moyen d'informations ventilées par catégories, telles que l'origine ethnique, la langue, la religion et la citoyenneté. Ces données devraient être recueillies dans différents domaines de l'action publique et les autorités devraient veiller au strict respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes à tel ou tel groupe. Ce système devrait également tenir compte de l'existence éventuelle d'une discrimination double ou multiple.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités danoises une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- l'ECRI exhorte les autorités danoises à revoir en profondeur les règles relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e) afin d'en supprimer tout élément équivalent à une discrimination directe ou indirecte et/ou qui soit disproportionné à l'objectif déclaré;
- l'ECRI recommande aux autorités danoises de veiller à ce que les ONG et les autres acteurs de la société civile qui travaillent sur les questions relatives aux groupes relevant de son mandat reçoivent suffisamment de fonds, et de renforcer leur coopération avec ceux-ci ;
- l'ECRI encourage les autorités danoises à intensifier leurs efforts pour recruter des personnes issues des minorités ethniques dans la police.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation au Danemark : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur le Danemark, 16 mai 2006, CRI(2006)18
2. Second rapport sur le Danemark, 3 avril 2001, CRI(2001)4
3. Rapport sur le Danemark, 26 janvier 1999, CRI(99)1
4. Recommandation de politique générale n°1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n°2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n°4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n°5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n°6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n°7 : Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n°8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n°9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n°10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n°11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n°12: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5
16. Recommandation de politique générale n°13: La lutte contre l'anti-Tsiganisme et les discriminations envers les Roms, septembre 2011, CRI(2011)37

Autres sources

17. Third report submitted by Denmark pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFG/SR/III (2010)004, 30 March 2010
18. Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Mémoire au Gouvernement danois, Evaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de 2004 du Commissaire aux Droits de l'Homme, CommDH(2007)11, 11 juillet 2007
19. Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale - Danemark, CERD/C/DNK/CO/18-19, 20 septembre 2010
20. Case of Osman v. Denmark, Application no. 38058/09, European Court of Human Rights, 14 June 2011

21. Rapports présentés par les états parties conformément à l'article 9 de la Convention, Dix huitième et dix neuvième rapports périodiques des États parties devant être soumis en 2009, Danemark, CERD/C/DEN/18-19, 31 août 2009
22. Submission by the Documentary and Advisory Centre on Racial Discrimination Denmark (DACoRD) to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 77th session (2-27 August 2010) on the consideration of the 18th and 19th periodic reports of Denmark, 19 July 2010
23. Parallel Report July 2010 to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the 18th and 19th periodic reports by the Government of Denmark on the implementation of the International Convention on All Forms of Racial Discrimination, the Danish Institute for Human Rights, July 2010
24. EU-MIDIS, European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report, European Agency for Fundamental Rights, 2009
25. Anti-Semitism- Summary overview of the situation in the European Union 2001-2010, Working Paper, European Fundamental Rights Agency, April 2011
26. ENAR Shadow Report 2009/2010, Racism and Discrimination in Denmark, Bashy Quraishy, Ethnic Debate Forum
27. ENAR Shadow Report 2008, Racism in Denmark, Bashy Quraishy, Ethnic Debate Forum
28. 2009 Human Rights Report: Denmark, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2009 Country Reports on Human Rights Practices, 11 March 2010
29. 2008 Human Rights Report: Denmark, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Country Reports on Human Rights Practices, 25 February 2009
30. Denmark, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, International Religious Freedom Report 2010, 17 November 2010
31. Denmark, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, International Religious Freedom Report 2009, 26 October 2009
32. Denmark, Human rights violations and concerns in the context of counter-terrorism, immigration-detention, forcible return of rejected asylum seekers and violence against women, Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review, May 2011
33. Muslims in Copenhagen, Open Society Foundations, 2011
34. Irregular Migration in a Scandinavian Perspective, Trine Lunde Thomsen, Martin Bak Jørgensen, Susi Meret, Kirsten Hviid and Helle Stenum, 2010
35. Ethnic Profiling in Denmark-legal safeguards within the field of work of the police, the Danish Institute for Human Rights, 2011