

RAPPORT DE L'ECRI SUR LE DANEMARK

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 29 mars 2022

Publié le 9 juin 2022

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	8
I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS	8
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITE	8
B. ÉDUCATION INCLUSIVE	10
C. MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE	13
D. ÉGALITE DES PERSONNES LGBTI	15
II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE	17
A. DISCOURS DE HAINE	17
B. VIOLENCE MOTIVEE PAR LA HAINE	21
III. INTÉGRATION ET INCLUSION	23
A. MIGRANTS	23
B. ROMS	33
IV. QUESTIONS SPÉCIFIQUES AU DANEMARK	34
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	36
LISTE DES RECOMMANDATIONS	37
BIBLIOGRAPHIE	39
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	42

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 humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, 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 par pays, qui analysent la situation dans chacun des États 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 par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de cinq ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés fin 1998, ceux du deuxième cycle fin 2002, ceux du troisième cycle fin 2007, ceux du quatrième cycle début 2014 et ceux du cinquième cycle fin 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

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 des 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. À 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 par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) égalité effective et accès aux droits ; (2) discours de haine et violence motivée par la haine ; et (3) intégration et inclusion, ainsi que sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

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

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire, il rend compte de la situation en date du 9 décembre 2021. En principe, les développements survenus après cette date ne sont pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en considération dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur le Danemark, le 23 mars 2017, des progrès ont été réalisés et de bonnes pratiques ont été développées dans un certain nombre de domaines.

L'ECRI se félicite des développements positifs constatés en ce qui concerne l'égalité des personnes LGBTI. D'après les données de 2019, le Danemark obtient de meilleurs résultats que la moyenne de l'OCDE en matière de lois traitant des difficultés que rencontrent les couples de même sexe. Sur la carte Rainbow Europe 2020, le Danemark affiche l'un des scores les plus élevés (score global de 68 %) et se classe 5^e sur les 49 pays ayant fait l'objet de l'enquête sur la situation des personnes LGBTI. L'ECRI note avec satisfaction qu'en 2020, le gouvernement danois a proposé des amendements législatifs pour améliorer le respect des droits humains des personnes LGBTI dans différents domaines stratégiques, selon trois axes d'intervention : la lutte contre la discrimination, les infractions motivées par la haine et le discours de haine ; le droit de la famille ; et la reconnaissance juridique du genre. Les amendements ont été présentés au Parlement danois à l'automne 2021.

Des actions et des plans opportuns ont été établis également pour prévenir le discours de haine. Un accord politique a été obtenu au sein du gouvernement entré en fonction en 2019 pour la création d'une « unité numérique » chargée de détecter et de prévenir les infractions commises par internet. Cette initiative, qui fait partie d'un accord pluriannuel pour la police et le ministère public couvrant la période 2021-2023, est destinée à lutter également contre le discours de haine en ligne.

La société civile danoise fournit également des exemples de bonnes pratiques en matière de lutte contre le discours de haine. Il convient de citer à cet égard le Code de conduite adopté par la Fédération danoise de football (DBU), qui traite notamment des déclarations racistes ou discriminatoires de joueurs ou de supporters.

De plus, en 2017-2018, un programme de prévention en milieu scolaire des infractions pénales motivées par la haine a été mis en œuvre dans un établissement public, utilisant différents outils pour renforcer des compétences démocratiques telles que la tolérance, l'esprit critique, le dialogue et la réflexion, afin de prévenir la polarisation, les préjugés, les comportements violents et les infractions

motivées par la haine. Plusieurs projets de mobilisation des jeunes en faveur de la prévention de la radicalisation et du discours de haine en ligne ont reçu un financement en 2017-2019 dans le cadre du Plan d'action national de prévention et de lutte contre l'extrémisme et la radicalisation.

Au titre de mesure de confiance visant à encourager le signalement de discours de haine et d'infractions pénales motivées par la haine contre les musulmans, la police organise des réunions d'information avec les communautés musulmanes et des visites de sensibilisation dans des centres d'accueil de demandeurs d'asile. Elle entretient également à cette fin un dialogue avec le Conseil musulman du Danemark et effectue des visites dans des mosquées. L'ECRI se félicite en outre de la publication en janvier 2022 d'un plan d'action national contre l'antisémitisme.

L'ECRI note avec satisfaction que des cours de langue danoise sont proposés gratuitement à tous les immigrés et ressortissants étrangers. Des séances d'information sur la culture, le marché de l'emploi et les conditions sociales au Danemark sont proposées en plus des cours de langue.

En 2021, afin d'accélérer la vaccination contre la Covid-19 également parmi la population immigrée, des communes danoises ont commencé à installer des centres de vaccination dans des lieux publics facilement accessibles et sans obligation d'inscription préalable, afin de simplifier les démarches administratives pour les personnes immigrées qui seraient moins à l'aise avec l'informatique ou avec la langue danoise.

Depuis 2019, une aide spécifique est proposée aux élèves et étudiants groenlandais présents sur la partie continentale du Danemark, consistant en une formation intensive à la langue et à la culture danoises.

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

Le mandat de la Commission pour l'égalité de traitement demeure insuffisant par rapport aux normes prévues par la Recommandation de politique générale révisée n°2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national. Cette commission ne peut en effet contraindre les parties concernées à

communiquer des éléments, à produire des documents, à donner leur avis ou à révéler des circonstances factuelles afin d'élucider une affaire.

Pour ce qui concerne l'éducation inclusive, il n'existe pas de dispositions structurelles majeures pour assurer la formation des enseignants aux droits humains, ce qui se traduit concrètement par un traitement plutôt faible des droits humains dans les établissements scolaires.

Pour ce qui concerne le discours de haine, l'ECRI déplore qu'au Danemark, les musulmans, y compris les travailleurs invités et les personnes ayant obtenu l'asile, soient de plus en plus décrits, notamment par les responsables politiques de différents partis, comme représentant une menace pour les valeurs et la culture danoises. La pire manifestation de cette tendance émane d'un parti politique qui a fondé son argumentaire sur l'idée d'un « nettoyage » des musulmans, son chef de file allant jusqu'à menacer, mépriser et insulter des personnes musulmanes et des personnes noires dans les quartiers où elles vivent sans que cela provoque véritablement de contre-discours de la part d'autres responsables politiques, tout en bénéficiant, bien souvent au nom de la liberté d'expression, de la protection de la police.

Pour ce qui concerne l'intégration des migrants, l'ECRI se dit particulièrement préoccupée par ce qui a été décrit auparavant comme la « politique de ghetto »* poursuivie par les autorités danoises et qui s'appuie sur une classification des migrants entre « occidentaux » et « non-occidentaux ». D'après cette classification, les « non-occidentaux » sont des personnes non originaires de l'Union européenne, des États-Unis, du Canada, de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande. Le but affiché de cette politique est d'avoir une répartition plus égale de Danois « de souche », d'autres ressortissants de l'UE et de « non-occidentaux » dans tous les quartiers afin d'éviter l'apparition de sociétés « parallèles » de « non-occidentaux » qui, selon les autorités, n'ont que peu de contacts avec la population générale et obtiennent des résultats relativement faibles à l'aune d'échelles prédéfinies de niveaux d'éducation, d'emploi, de revenu et de taux de criminalité dans les quartiers concernés. Cela étant, le critère le plus déterminant est la

proportion de « non-occidentaux » vivant dans ces quartiers, qui sont divisés en « zones d'habitation vulnérables », zones de « société parallèle » et zones de « transformation ». Cette politique, qui a été prolongée en novembre 2021, bien que la terminologie officielle y afférente ait été modifiée en même temps, entraîne une discrimination à l'égard des personnes issues de l'immigration dans un certain nombre de domaines, qui se manifeste notamment par des expulsions ciblées des zones de « société parallèle ».

L'ECRI considère que la politique de « société parallèle » est problématique à plusieurs égards, notamment parce qu'au motif d'une volonté affichée de stimuler l'emploi parmi les groupes exposés au risque de chômage de longue durée, les agences pour l'emploi ont, dans la pratique, accès à des informations indiquant si un demandeur est d'origine « non occidentale » – ce qui, en réalité, peut conduire à une stigmatisation supplémentaire à l'encontre des personnes « non occidentales » sur le marché du travail.

Pour ce qui concerne la prise en charge de la petite enfance et l'éducation, la loi relative au logement social prévoit l'obligation que les enfants de zones vulnérables (y compris de « sociétés parallèles ») passent, à partir de l'âge d'un an, 25 heures par semaine en crèche ou en garderie, excepté si les parents peuvent garantir que ces enfants apprennent le danois de manière adéquate. Le non-respect de cette règle peut entraîner la cessation du versement des allocations familiales, sachant que les parents des zones non considérées comme vulnérables ne sont pas soumis à cette obligation.

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

L'ECRI recommande de modifier la législation pertinente afin : (i) de donner mandat à la Commission pour l'égalité de traitement pour obtenir des informations, notamment factuelles, y compris par une ordonnance judiciaire d'exécution, et lutter contre la discrimination fondée sur la nationalité et la religion, y compris en dehors du marché du travail ; et (ii) d'interdire explicitement la ségrégation, la discrimination par

* La terminologie a été modifiée lorsque des amendements à la loi sur le logement social ont été adoptés en novembre 2021. En conséquence, les « zones de ghetto » sont

désormais officiellement appelées « sociétés parallèles » et les « ghettos durs » sont appelés zones de « transformation ». Pour plus de précisions, voir le paragraphe 74.

association, l'intention déclarée de discriminer et l'incitation ou l'aide à la discrimination.

Les autorités devraient également élaborer un cadre juridique pour réduire le financement des organisations racistes, y compris les partis politiques racistes, et les dissoudre.

L'ECRI recommande également aux autorités d'établir un plan d'action national contre le racisme, mettant l'accent en particulier sur la prévention du racisme et de la discrimination à l'égard des musulmans. Ce plan d'action devrait adopter une approche globale et prévoir des mesures, par exemple, en matière d'éducation, de sensibilisation du public, de promotion d'un contre-discours et de formation des professionnels concernés, tels que les agents des services répressifs et les enseignants. Les efforts visant à assurer une proportion de personnes musulmanes et issues d'autres minorités dans ces professions devraient faire partie intégrante du plan d'action**.

Afin d'éviter des expulsions forcées de familles immigrées visant la réalisation des objectifs de la législation portant sur les quartiers estampillés « sociétés parallèles » concernant une répartition plus équilibrée entre « non-occidentaux », Danois « de souche » et autres ressortissants de l'Union européenne dans les quartiers

estampillés « sociétés parallèles », les autorités devraient plutôt établir des mesures d'incitation positives pour tous les segments de la population concernés en vue d'atteindre le but affiché.

Dans le domaine de l'emploi, les autorités devraient revoir l'utilisation de leur outil de profilage STAR pour s'assurer que la catégorisation de certains demandeurs d'emploi comme « non occidentaux » n'entraîne pas involontairement de stigmatisation de ces demandeurs considérés comme plus difficiles à placer sur le marché de l'emploi que les Danois « de souche » ou d'autres ressortissants de l'UE ayant les mêmes qualifications. Elles devraient prendre des mesures pour empêcher toute forme de discrimination directe ou indirecte de la part d'employeurs dans leurs procédures de recrutement.

Les autorités, en particulier les forces de l'ordre, devraient veiller tout particulièrement à ne pas recourir au profilage racial dans leur travail. Dans ce contexte, elles devraient revoir la législation en vigueur afin de s'assurer qu'elle n'est pas discriminatoire, que ce soit explicitement ou dans son application pratique, à l'égard de ressortissants étrangers appartenant à un groupe ethnique en particulier.

** Cette recommandation fera 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. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité¹

1. La législation relative au fonctionnement de la Commission pour l'égalité de traitement demeure telle que décrite dans le cinquième rapport de l'ECRI sur le Danemark². La recommandation, formulée dans ce rapport, de modifier la loi relative à l'égalité de traitement des groupes ethniques en ajoutant, d'une part, la couleur, la langue, la religion et la nationalité parmi les motifs énumérés, d'autre part, l'interdiction de la ségrégation, de la discrimination par association et de l'intention annoncée de discriminer, ainsi que de l'incitation ou de l'aide à la discrimination par autrui, n'a donc pas été mise en œuvre et reste valable. Cependant, comme indiqué dans le cinquième rapport de l'ECRI, la Commission pour l'égalité de traitement interprète son mandat de manière large et, dans la pratique, examine également les affaires de discrimination présumée dans l'emploi et dans d'autres domaines sur des critères de langue et de couleur de peau³, pratique que l'ECRI accueille favorablement. La Commission pour l'égalité de traitement n'intervient toujours pas en revanche dans les affaires de discrimination fondée sur la religion en dehors du marché du travail. Alors que le Danemark n'enregistre pas officiellement de données relatives à l'origine ethnique, la Commission peut traiter les affaires de discrimination présumée fondée sur ce motif d'après les informations communiquées par les requérants⁴.
2. La Commission pour l'égalité de traitement ne peut contraindre les parties concernées à communiquer des éléments, à produire des documents, à donner leur avis ou à révéler des circonstances factuelles afin d'élucider une affaire⁵. Cela n'est pas pleinement conforme au paragraphe 21 de la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, selon laquelle ces organismes devraient pouvoir demander une ordonnance judiciaire d'exécution ou imposer des amendes administratives si une personne ou une institution ne répond pas à une demande d'informations, notamment factuelles. La Commission pour l'égalité de traitement n'est pas habilitée à recueillir des témoignages oraux⁶. Les éléments probants peuvent être présentés cependant sous forme d'enregistrements audio et vidéo ou de SMS ; l'ECRI apprécie cette approche à la fois pragmatique et moderne.
3. L'ECRI recommande aux autorités danoises de modifier la législation pertinente afin : (i) de donner mandat à la Commission pour l'égalité de traitement pour obtenir des informations, notamment factuelles, y compris par une ordonnance judiciaire d'exécution, et lutter la discrimination fondée sur la nationalité ou, en dehors du marché du travail, la religion ; et (ii) d'interdire explicitement la ségrégation, la discrimination par association, l'intention déclarée de discriminer et l'incitation ou l'aide à la discrimination.

¹ La désignation « organismes nationaux spécialisés » a été remplacé par le terme « organismes de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la RPG n° 2 qui a été publiée le 27 février 2018.

² Paragraphes 14 et 15.

³ À titre d'exemple, une mère s'est plainte du fait que la déclaration de son enfant auprès d'un expert comprenait des renseignements sur le lieu de naissance, la langue et le niveau d'éducation de celle-ci, mais la Commission n'a pas trouvé de preuve d'une quelconque discrimination en découlant (<https://www.retsinformation.dk/eli/accn/W20191016225>).

⁴ Pour plus de détails, voir <https://www.retsinformation.dk/eli/accn/W20190962025>.

⁵ Si les parties ne collaborent pas en communiquant des éléments, en produisant des documents, en donnant leur avis ou en révélant les circonstances factuelles afin d'élucider une affaire, la Commission fonde sa décision sur les éléments et documents disponibles.

⁶ Commission de l'Union européenne, Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination, Rapport pays du Danemark sur la non-discrimination (2020), p.89.

4. Conformément au paragraphe 36 de la Recommandation de politique générale n° 2, la Commission pour l'égalité de traitement est consultée lors de l'élaboration d'une nouvelle législation en lien avec son mandat, ce qui se produit environ cinq fois par an en moyenne. En règle générale, les législateurs se conforment aux avis de la Commission.
5. La Commission a recueilli 630 plaintes en 2020, contre 363 en 2019, 341 en 2018 et 297 en 2017. Le nombre beaucoup plus élevé en 2020 s'explique en partie par le fait que 222 plaintes portaient sur le même sujet, à savoir l'expulsion et la démolition prévues d'appartements habités par des personnes d'origine « non occidentale » dans des zones de « société parallèle »⁷ ou de « transformation » (voir les paragraphes 71 à 81). Avant de donner suite à ces plaintes, la Commission doit attendre les décisions des tribunaux civils dans les affaires en cours sur le même sujet. En 2020, beaucoup d'autres affaires concernaient le handicap en raison d'un changement de la législation pertinente. Par exemple, pour ce qui est des motifs de discrimination relevant du mandat de l'ECRI, la Commission s'est prononcée cette même année sur 68 affaires relatives à la « race » et l'origine ethnique. Dans 18 de ces affaires, la Commission a statué en faveur des plaignants et a accordé des dommages-intérêts. Les cas les plus fréquents concernent la discrimination présumée à l'entrée de boîtes de nuit ; l'indemnisation dans ce type de dossiers va généralement de 5 000 à 10 000 DKK (670 à 1 340 EUR). Les décisions de la Commission ne peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une autre autorité administrative, mais peuvent être portées devant les tribunaux civils. Les décisions de la Commission sont respectées dans l'ensemble, sachant toutefois qu'en juin 2021, une trentaine de décisions en attente d'exécution avaient été portées devant les tribunaux civils. La Commission porte gratuitement assistance aux plaignants lors de cette procédure. Environ 5 à 10 % de toutes les décisions de la Commission ne sont pas suivies d'effets.
6. Les victimes de discrimination peuvent recevoir directement de la Commission une indemnisation au titre du préjudice moral subi. Le niveau d'indemnisation en cas de discrimination sur le marché du travail semble efficace, proportionné et dissuasif. En revanche, en dehors du marché du travail, les sanctions semblent trop légères pour être jugées adéquates⁸. C'est ce qu'a souligné le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) dans un avis émis en décembre 2018 sur un cas de discrimination fondée sur la « race » et l'origine ethnique, qui avait été traité par la Commission pour l'égalité de traitement⁹.
7. Contrairement à ce que prévoit le paragraphe 27 de la Recommandation de politique générale n° 2, la Commission ne décide pas de manière indépendante de sa structure interne, ni de la gestion de son budget et du recrutement et de l'affectation de son personnel. Le responsable de la Commission est nommé sur recommandation des tribunaux. Les autres membres sont nommés par trois ministères différents¹⁰ et les nominations doivent être approuvées par le ministre de l'Emploi, qui établit en outre le règlement intérieur de la Commission. La

⁷ La terminologie a été modifiée lorsque des amendements à la loi sur le logement social ont été adoptés en novembre 2021. En conséquence, les "zones ghettos" sont désormais officiellement appelées "sociétés parallèles" et les "ghettos durs" sont appelés zones de "transformation". Pour plus de détails, voir le paragraphe 74.

⁸ Commission Européenne, Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination, *Denmark country report on non-discrimination* (2020), p.89.

⁹ Dans cette affaire de 2010, la Commission a estimé que le requérant avait subi une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique en raison du refus d'une commune d'apporter une aide financière. La Commission a accordé 2 000 DKK (environ 270 EUR) d'indemnisation, en soulignant que la commune avait corrigé l'erreur, versé les prestations en espèces et présenté ses excuses au requérant. Le requérant a entamé une procédure judiciaire pour indemnisation insuffisante. Les tribunaux ont confirmé la décision de la Commission pour l'égalité de traitement. « Rapport annuel 2019 de la Commission pour l'égalité de traitement » (en danois), p.31

¹⁰ Trois membres nommés par le ministre de l'Emploi, trois membres nommés par le ministre de l'Égalité de genre et trois membres nommés par le ministre de l'Immigration et de l'Intégration.

Commission nationale de recours emploie les personnes chargées des dossiers au secrétariat de la Commission. Le cadre financier est déterminé par la loi de finances. En 2020, les dépenses de la Commission pour l'égalité de traitement se chiffraient à environ 6 750 000 DKK (environ 900 000 EUR) et ont couvert le traitement d'environ 300 plaintes.

8. L'ECRI recommande aux autorités danoises de modifier la législation pertinente afin de renforcer l'indépendance de la Commission pour l'égalité de traitement. Il s'agit notamment de lui donner compétence pour qu'elle gère son propre budget, dont le montant devrait être revu afin de s'assurer qu'elle dispose de moyens suffisants pour son bon fonctionnement, et de veiller à ce que ses membres soient élus en pleine conformité avec les normes de l'ECRI relatives aux organismes de promotion de l'égalité ; de plus, cette commission devrait être autorisée à décider librement du recrutement et de l'affectation de son personnel.
9. L'Institut danois des droits de l'homme (IDDH) est doté de plusieurs mandats. Par son mandat pour l'égalité, il promeut l'égalité de traitement de toutes les personnes sans discrimination fondée sur le sexe, la « race » ou l'origine ethnique. Bien que la loi relative à l'IDDH ne couvre que trois motifs de discrimination, il est indiqué sur le site internet de l'IDDH que le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination est une pierre angulaire de la défense des droits humains et que cet organisme inscrit fréquemment ses activités dans une perspective transversale. Cela signifie qu'il traite tous les motifs de discrimination, quel que soit le domaine, compte tenu du sexe, de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle, de la religion et des croyances, de l'ethnicité et de la « race »¹¹. L'IDDH peut se saisir de cas de discrimination de sa propre initiative ou, depuis 2016, déposer une plainte pour discrimination au nom d'une personne auprès de la Commission pour l'égalité de traitement si le dossier concerne une question de principe ou d'intérêt public général. Depuis 2016, l'IDDH a déposé cinq plaintes pour discrimination sur des questions de principe¹², dont trois étaient liées à de la discrimination fondée sur l'ethnicité.
10. L'IDDH a également la possibilité d'intervenir en tant que tierce partie dans des affaires contentieuses, comme en témoigne son rôle proactif de tiers au soutien de plaignants dans un litige portant sur l'expulsion de personnes « non occidentales » dans le quartier de Mjølnerparken à Copenhague.
11. En 2020, l'IDDH était doté d'un budget total de 128 000 000 DKK (environ 17 000 000 EUR), dont environ 11 000 000 DKK (environ 1 500 000 EUR) consacrés à ses travaux sur l'égalité de traitement. L'IDDH est techniquement responsable devant le ministère des Finances sur le plan budgétaire. L'ECRI note avec satisfaction que, depuis le 14 mai 2021, le mandat de l'IDDH couvre également le Groenland. Cette extension de mandat n'a pas été suivie d'une augmentation budgétaire cependant, si ce n'est qu'en 2021, l'IDDH a reçu une somme globale unique de 14 000 000 DKK (environ 1,9 million EUR) en guise de financement supplémentaire affecté explicitement au Groenland. L'IDDH a établi un bureau à Nuuk et coopère avec le Conseil des droits de l'homme du Groenland¹³. Le mandat de l'IDDH ne s'étend pas en revanche aux îles Féroé, l'autre partie autonome du Royaume du Danemark.

B. Éducation inclusive

12. La Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'enseignement scolaire prône

¹¹ <https://www.humanrights.dk/about-us/mandate>. De plus, le Parlement danois a demandé à l'IDDH de promouvoir et de suivre la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

¹² Commission européenne, Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination, *Denmark country report on non-discrimination*, (2020), p. 79

¹³ [Forside - Rådet For Menneskerettigheder \(humanrights.g\)](#)

une éducation aux droits humains faisant partie intégrante du cursus scolaire à tous les niveaux et de manière transversale, et ce dès la maternelle. À cet égard, les autorités danoises ont informé l'ECRI que l'éducation aux droits humains était une composante obligatoire de l'enseignement de base pour tous les enfants au Danemark. Le préambule de la loi danoise relative aux établissements du primaire et du secondaire de premier cycle énonce l'engagement du pays à inclure l'éducation aux droits humains à ces niveaux d'enseignement, à savoir que les établissements « doivent préparer les élèves à la participation, aux droits et aux devoirs dans une société fondée sur la liberté et la démocratie ». ¹⁴. Or, dans la pratique, les établissements disposent d'une très grande liberté pour décider de leurs propres programmes d'études et les enseignants n'ont besoin que de connaissances de base sur les conventions relatives aux droits humains.

13. Contrairement aux dispositions de la Recommandation de politique générale n° 10 (Chapitre III, paragraphe 5 en particulier), il n'existe pas de dispositions structurelles primordiales pour assurer la formation des enseignants aux droits humains, ce qui se traduit concrètement par un traitement plutôt faible des droits humains dans les établissements scolaires. Cette situation a été confirmée par plusieurs études et rapports. Par exemple, selon une étude de 2020 réalisée par l'IDDH et l'UNICEF, non seulement les enfants et les jeunes n'ont pas conscience des enjeux liés aux droits humains, mais certains sont également réticents à soutenir certains droits humains ¹⁵. Des études suggèrent qu'il existe un lien étroit entre les insuffisances et incohérences de l'enseignement des droits humains dans les établissements scolaires et les lacunes des programmes de formation des enseignants.
14. L'ECRI recommande, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation, que les enseignants des écoles danoises suivent une formation initiale et continue sur les questions relatives aux droits humains, y compris l'interdiction de la discrimination, qui devrait couvrir, entre autres, les normes européennes et internationales ; de plus, les enseignants devraient être encouragés à utiliser du matériel pédagogique destiné spécialement à l'enseignement des droits humains, y compris le droit à l'égalité.
15. Un Plan d'action national visant à promouvoir la sécurité, le bien-être et l'égalité des chances des personnes LGBTI pour la période 2018-2021 était axé sur la lutte contre les intimidations, la violence et les préjugés dans le système éducatif ¹⁶. Des documents d'orientation sur le sujet, destinés notamment aux enseignants, ont été élaborés récemment et publiés par l'unité LGBTI du service Égalité de genre du ministère de l'Emploi. L'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures supplémentaires au niveau national pour la période 2022-2025.
16. Dans son cinquième rapport, l'ECRI appelle les autorités, au titre de recommandation prioritaire, à prendre des mesures de toute urgence pour mettre un terme à la ségrégation ethnique au lycée Langkaer d'Aarhus ¹⁷ et empêcher l'adoption de pratiques similaires dans d'autres établissements scolaires danois. Une plainte de l'IDDH auprès de la Commission pour l'égalité de traitement sur

¹⁴ Institut danois des droits de l'homme (2013), « Mapping of Human Rights Education in Danish Schools », résumé et page 5.

¹⁵ Institut danois des droits de l'homme (2020), Human Rights in Denmark 2020, Annual Report to the Danish Parliament, p. 31. De plus, les observations finales de 2017 du Comité des droits de l'enfant sur le Danemark font référence à un affaiblissement possible du statut de l'éducation aux droits de l'homme dans les établissements scolaires.

¹⁶ Ministère des Affaires étrangères du Danemark (2019), « Comprehensive national review report », Beijing 25+, p. 12 ; et ministère des Affaires étrangères du Danemark (2018), Plan d'action 2018-2021 visant à promouvoir la sécurité, le bien-être et l'égalité des chances des personnes LGBTI.

¹⁷ Établissement d'enseignement secondaire supérieur.

cette question de principe a été suivie d'un règlement à l'amiable comprenant une déclaration publique dans laquelle l'établissement s'engageait à ne plus utiliser les noms comme critère de constitution de classes. L'ECRI considère que sa recommandation prioritaire a été pleinement mise en œuvre.

17. Le paquet législatif « société parallèle »¹⁸ (voir les paragraphes 79 à 81) comporte plusieurs dispositions ayant une incidence sur l'éducation inclusive. Ce train de mesures a introduit de nouvelles dispositions relatives aux écoles primaires ayant un pourcentage élevé d'enfants issus de « zones vulnérables ». Les élèves de ces établissements doivent obligatoirement passer un test de langue pour accéder à la classe supérieure¹⁹. Par ailleurs, les jeunes enfants qui vivent dans des zones « vulnérables », y compris de « société parallèle », doivent passer 25 heures par semaine en crèche, à partir de l'âge d'un an. Les parents peuvent toutefois demander d'être dispensés de cette obligation s'ils parviennent à assurer, par leurs propres moyens, l'apprentissage du danois par leurs jeunes enfants.
18. Si un enfant scolarisé dans une zone de « société parallèle » présente un taux d'absentéisme de 15 % ou plus, une réduction (voire une suppression totale) des allocations familiales peut être décidée (voir également le paragraphe 99)²⁰. Ces absences sont souvent dues, comme l'a expliqué la direction de l'un des établissements concernés à l'ECRI, à des visites prolongées aux familles restées dans le pays d'origine. Cela va à contre-courant de l'approche de l'ECRI, qui consiste à privilégier des mesures incitatives pour promouvoir l'intégration sans menace de sanction par suppression des prestations sociales²¹.
19. La Recommandation de politique générale n° 10 (chapitre I, paragraphe 1) appelle à réaliser des études sur la situation des enfants issus de groupes minoritaires dans le système scolaire, en recueillant des statistiques sur leur taux de fréquentation et de réussite, leur taux d'abandon, leurs résultats scolaires et leur progrès. Les résultats de certaines de ces études donnent à penser que les préjugés et de faibles attentes figurent parmi les principales difficultés que rencontrent les élèves et étudiants issus de groupes minoritaires²².
20. L'ECRI recommande aux autorités danoises de mener des enquêtes régulières sur la situation des enfants issus de groupes minoritaires dans le système scolaire, en particulier dans les zones de « société parallèle » qui comptent une forte proportion d'enfants « non occidentaux ». Ces enquêtes serviront de base à la préparation, au suivi et à l'évaluation des politiques d'éducation en vue d'améliorer sans cesse la situation scolaire des enfants issus de groupes minoritaires.
21. L'ECRI note avec satisfaction que tous les établissements scolaires du Danemark sont tenus d'établir une stratégie de lutte contre le harcèlement, accessible au public. Si les parents ou l'établissement signalent des cas d'intimidation ou d'autres cas similaires, l'établissement doit également préparer un plan d'action ciblé. L'absence de stratégie ou, le cas échéant, de plan d'action, peut entraîner des sanctions, que l'établissement soit public, indépendant ou privé²³. L'ECRI

¹⁸ Voir le paragraphe 75 sur les questions de terminologie juridique.

¹⁹ « Selected List of Themes on ICERD – Denmark 2020 », Danish Institute for Human Rights, page 6.

²⁰ Cette politique découle d'une décision du gouvernement, basée sur un accord politique en 2018, visant à renforcer les efforts contre les « sociétés parallèles ». C.f. CERD/C/DNK/22-24, paragraphe 211.

²¹ Voir ECRI (2012), paragraphe 134.

²² En 2017, une enquête a été menée dans deux établissements scolaires de la région de Copenhague. Le premier se trouve à Tingbjerg, quartier considéré à l'époque comme « vulnérable », requalifié par la suite de zone de « transformation » (voir la définition aux paragraphes 80 et 81) ; tandis que le second, est situé à Brønshøj, qui n'est pas considéré comme un quartier vulnérable.

²³ Les responsables légaux d'élèves de moins de 18 ans et les élèves et étudiants de plus de 18 ans ont la possibilité de se plaindre s'ils estiment que la stratégie ou le plan d'action ne sont pas adéquats. Si l'établissement d'enseignement ne souhaite pas réagir, l'Organisme national d'appel contre les actes d'intimidation (NKMM), qui fait partie du Centre danois pour l'environnement éducatif (DCUM), se charge de traiter la plainte. Le DCUM est habilité à adresser des injonctions si la stratégie ou le plan d'action sont jugés inadéquats. Si le NKMM délivre des injonctions, l'établissement d'enseignement doit produire des documents et les lui transmettre

considère le déploiement de stratégies et plans d'action de ce type comme une **bonne pratique**.

22. En parallèle, certains experts pédagogiques que l'ECRI a rencontrés estiment que la liberté d'expression fait l'objet d'une attention particulière au Danemark²⁴, mais sans qu'une action suffisante soit menée auprès des élèves et étudiants contre le discours de haine. L'ECRI encourage les autorités danoises à renforcer la formation des enseignants et d'autres professionnels de l'éducation pour remédier à cela.

C. Migrants en situation irrégulière

23. Dans sa Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, l'ECRI appelle à la création de mesures effectives (« pare-feu ») pour protéger les droits humains fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans des domaines tels que l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice. Ces pare-feu devraient dissocier les activités des pouvoirs publics chargés de fournir des services sociaux, d'une part, des obligations de contrôle de l'immigration et d'application de la loi, d'autre part, de sorte que les migrants en situation irrégulière ne soient pas dissuadés de faire valoir leurs droits par crainte d'être expulsés.
24. L'ECRI note avec préoccupation qu'en vertu de l'article 59, paragraphe 8, de la loi relative aux étrangers, le fait d'aider intentionnellement et en connaissance de cause des migrants en situation irrégulière est un délit passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans (ce qui est contraire aux dispositions du paragraphe 14 de la Recommandation de politique générale n° 16).
25. Il n'y a pas de données officielles sur les migrants en situation irrégulière au Danemark. Il ressort toutefois d'une étude de 2018²⁵ utilisant les données de la police relatives aux arrestations pour travail et séjours irréguliers²⁶ qu'il y avait environ 26 000 migrants en situation irrégulière au Danemark en 2017 et que ce chiffre était en augmentation. Fin 2020, l'Agence danoise responsable des retours recensait environ 1 200 dossiers en attente concernant des demandes d'asile déboutées et environ 900 dossiers d'autres migrants en situation irrégulière. Les représentants de la société civile estiment qu'il y avait environ 500 migrants en situation irrégulière à Copenhague avant l'épidémie de Covid-19 et que ceux qui en avaient les moyens sont retournés dans leur pays d'origine après le début de l'épidémie, tandis que les plus faibles, y compris ceux ayant des problèmes de santé mentale, sont restés.
26. Selon des représentants du ministère des Affaires sociales et des Personnes âgées, seules les personnes résidant légalement au Danemark ont droit à l'aide prévue à l'article 2 de la loi consolidée sur les services sociaux. Cette disposition s'applique également aux foyers sociaux et aux « cafés de nuit ». C'est aux responsables de foyers qu'il revient d'évaluer si une personne réside légalement au Danemark et remplit les conditions requises pour bénéficier d'un hébergement temporaire. Certains foyers interprètent le principe de résidence légale comme le fait d'avoir un numéro d'état civil danois²⁷.

pour attester du respect des injonctions. Des sanctions financières peuvent être imposées au niveau du Conseil municipal en cas de non-respect des injonctions par un établissement public. De même, les établissements privés peuvent voir leurs subventions suspendues. Ces deux types de sanctions financières s'appliquent en dernier ressort.

²⁴ Par exemple, les caricatures du prophète musulman Mahomet sont évoquées dans beaucoup d'établissements scolaires au sujet de la liberté d'expression.

²⁵ 2019 Flere illegale indvandrere i Danmark, Rockwool Foundation.

²⁶ Fondation Rockwool.

²⁷ Tous les citoyens danois possèdent un numéro national d'identité (numéro « CPR »). Les ressortissants de l'UE qui séjournent plus de trois mois au Danemark se voient également attribuer un CPR.

27. Des acteurs de la société civile venant en aide aux sans-abris, dont certains sont des migrants en situation irrégulière, ont indiqué que les travailleurs sociaux n'avaient pas le droit de poser des questions sur le statut de résidence. Ces derniers sont toutefois informés que seuls les migrants en situation régulière ont légalement accès à des services tels que des conseils juridiques, une aide à la demande d'emploi, un hébergement temporaire et une aide de subsistance.
28. L'attention de l'ECRI a été attirée sur le fait que les règles applicables à ces services restent floues et qu'en cas d'infraction, les subventions publiques de ces services peuvent être supprimées. Dans ce contexte, l'ECRI note avec préoccupation que les foyers d'accueil reçoivent parfois des instructions contradictoires de la part de différentes autorités, comme cela a été le cas notamment lors de la pandémie de Covid-19. Des responsables de foyers se sont plaints que la police se rendait parfois dans les foyers dans le seul but manifestement d'appréhender des migrants en situation irrégulière, ce qui est contraire aux dispositions du paragraphe 13 de la Recommandation de politique générale n° 16. De telles pratiques dissuadent fortement les migrants en situation irrégulière de se tourner vers ces refuges par crainte d'être arrêtés et éventuellement expulsés, ce qui a des répercussions négatives sur les personnes concernées autant que sur la santé et la sécurité publiques de manière générale.
29. L'ONG Gadens Jurister (« avocats de la rue »), qui a repris les tâches qu'effectuait son prédécesseur, l'ONG Gadejuristen, fournit des conseils juridiques, y compris aux migrants sans-abris et sans-papiers. L'ECRI a été informée que cette ONG avait reçu de petites subventions de l'État pour 2022.
30. D'après différents interlocuteurs rencontrés au cours de la visite, l'accès aux services de santé est l'une des grandes difficultés auxquelles les migrants en situation irrégulière sont confrontés. Les foyers sont parfois contactés par des migrantes enceintes en situation irrégulière, qu'ils sont tenus d'adresser, comme c'est le cas également pour les enfants, aux services municipaux, qui ne peuvent leur proposer de services d'aide de manière anonyme. Les migrants en situation irrégulière ont droit également à des soins médicaux d'urgence, ce qui n'inclut pas cependant, dans leur cas, les soins de santé mentale. Les personnes ne résidant pas au Danemark doivent en théorie régler les frais hospitaliers d'urgence et tous les soins hospitaliers non urgents reçus ultérieurement lors de leur séjour temporaire au Danemark. Toutefois, dans la pratique, nul ne se voit refuser un traitement hospitalier d'urgence dans le système de santé publique pour des raisons de paiement.
31. La Croix-Rouge danoise gère des cliniques médicales financées par des fonds privés pour les migrants en situation irrégulière à Copenhague, Aarhus et Odense²⁸. Ces trois cliniques, qui fournissent des services médicaux de base aux patients sans numéro national d'identité (CPR)²⁹, ont un personnel composé principalement de professionnels de santé bénévoles. L'ECRI note que la Croix-Rouge n'est pas tenue de communiquer aux autorités les noms des migrants en situation irrégulière qu'elle traite dans ses cliniques ni d'autres renseignements les concernant.
32. Dans le domaine de l'emploi, il n'est pas possible en pratique pour les migrants en situation irrégulière d'avoir un travail journalier sans permis de travail ni contrôle du statut de résidence. Selon les informations communiquées, des migrants en situation irrégulière continuent, en l'absence d'autres moyens d'assurer leur subsistance, à exercer des emplois informels tels que la livraison de repas.

²⁸ Le rapport annuel 2020 pour ces cliniques est consultable à l'adresse suivante : <https://www.rodekors.dk/sites/rodekors.dk/files/2021-06/rapport%20%202020%20Sundhedsklinikken.pdf> (en danois).

²⁹ Le « CPR » est un numéro personnel d'enregistrement à l'état civil danois, qui permet notamment de faciliter la liaison entre tous les registres nationaux.

33. Au vu de ce qui précède, l'ECRI recommande aux autorités de mettre en place des « pare-feu » interdisant formellement aux services d'hébergement, de sécurité sociale et d'aide sociale de communiquer aux services d'immigration des informations sur la situation des migrants au regard de la loi, ainsi que de supprimer, notamment au niveau législatif, si nécessaire, les obstacles qui limitent l'accès des migrants aux services de base, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la santé, y compris l'assistance psychiatrique.

D. Égalité des personnes LGBTI

34. En 2018, le Danemark était l'un des quinze pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) à avoir inclus dans une enquête nationale une question d'auto-déclaration concernant l'orientation sexuelle (hétérosexualité, homosexualité ou bisexualité) et l'un des trois pays seulement de l'OCDE à recueillir des informations sur l'identité de genre dans ce type d'enquête. D'après les données de 2019, le Danemark obtient de meilleurs résultats que la moyenne de l'OCDE en matière de lois traitant des difficultés que rencontrent les couples de même sexe³⁰. Sur la carte Rainbow Europe 2020, le Danemark affiche l'un des scores les plus élevés (score global de 68 %) et se classe 5^e sur les 49 pays ayant fait l'objet de l'enquête sur la situation des personnes LGBTI³¹.
35. La dernière enquête de la FRA de l'UE montre que le Danemark a la proportion la plus élevée de répondants disposés à parler très ouvertement du fait d'être LGBTI (45 %). C'est aussi l'un des pays où la proportion de répondants LGBTI élevant des enfants avec un partenaire est la plus élevée. D'après cette enquête, la part de répondants qui se sentent victimes de discrimination au travail y est l'une des plus faibles (14 %)³². Malgré ces chiffres, il ressort toutefois d'études menées dans le pays qu'un nombre important de personnes LGBTI hésitent encore à parler ouvertement de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre sur le lieu de travail. Il n'est pas rare que ces personnes soient confrontées à des situations discriminatoires, par exemple, qu'elles soient la cible de plaisanteries et d'insultes, ce qui peut aller jusqu'au harcèlement, au refus de promotion ou au licenciement. Par ailleurs, les victimes ont tendance à ne pas signaler ce type d'incidents. Les personnes transgenres indiquent en outre qu'elles sont plus souvent victimes de discrimination et qu'elles sont encore moins susceptibles de signaler de tels incidents³³.
36. Selon une enquête récente publiée en 2019³⁴, les résultats sont nettement moins bons pour les personnes LGBTI que pour le reste de la population en matière de santé et de bien-être, notamment au regard de l'auto-évaluation de la santé, de l'anxiété, de la solitude et des pensées suicidaires et tentatives de suicide. Ces personnes subissent également davantage de discriminations et de violences³⁵. Par ailleurs, 60 % des femmes transgenres et 63 % des hommes transgenres disent avoir déjà été victimes d'intimidation ou de harcèlement et 42 % des femmes transgenres et 46 % des hommes transgenres, de discrimination³⁶. D'après l'étude sur les difficultés et la stigmatisation de l'identité LGBTI au Danemark, publiée par le ministère de l'Égalité en juillet 2020, 58 % des répondants transgenres et 36 %

³⁰ OCDE, « Hors d'atteinte ? La route vers l'intégration des personnes LGBTI » (juin 2020) : <https://oe.cd/lgbti-2020>.

³¹ <https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2020>

³² FRA de l'UE, « LGBTI Survey II: A long way to go for LGBTI equality, Country data- Denmark ».

³³ Rapport 2019 sur les droits fondamentaux de la FRA, page 74.

³⁴ L'enquête danoise SEXUS compile les réponses de 200 000 Danois recueillies en 2017 et 2018.

³⁵ ILGA Europe, « Annual review of the human rights situation of LGBTI people in 2019 », Country data- Denmark.

³⁶ Observations de TransAktion sur les effets de la pandémie de Covid-19 sur les communautés trans au Danemark, consultable à l'adresse suivante :

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SexualOrientation/IESOGI-COVID-19/CSOs/TransAktion-Denmark.docx>

des répondants intersexes ont été victimes de discrimination au cours des 12 mois précédents. La moitié des incidents ont eu lieu dans le secteur de la santé³⁷.

37. Le gouvernement a adopté un plan d'action national visant à promouvoir la sécurité, le bien-être et l'égalité des chances des personnes LGBTI pour la période 2018-2021. D'après les autorités danoises, le gouvernement élabore actuellement un plan d'action national visant à promouvoir la sécurité, le bien-être et l'égalité des chances des personnes LGBTI pour la période 2022-2025.
38. Le Danemark a retiré la transidentité de la liste des pathologies avant même l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Les soins médicaux spécifiques aux personnes transgenres sont dispensés dans trois cliniques publiques pour ce qui concerne les adultes et par une clinique publique pour ce qui concerne les jeunes de moins de 18 ans. Les protocoles de soins suivent les « Directives sur les soins médicaux liés à l'identité de genre », qui établissent les responsabilités des différents professionnels de santé prenant part au traitement (qu'il s'agisse d'hormones ou d'interventions chirurgicales). Il est précisé dans ces directives qu'avant de pouvoir proposer tout type de traitement à un patient transgenre, une équipe pluridisciplinaire doit obligatoirement évaluer la nécessité d'un tel traitement.
39. Plusieurs interlocuteurs ont indiqué à l'ECRI que bon nombre de personnes transgenres avaient perdu leur emploi lors de la pandémie de Covid-19 et qu'elles s'étaient vues refuser l'accès à certains espaces et services du fait de leur identité de genre. Certaines auraient également été harcelées en public. Par ailleurs, les plans d'action contre le harcèlement, que les établissements scolaires sont tenus de mettre en place, ne traitent pas explicitement du harcèlement de personnes LGBTI.
40. L'ECRI note avec satisfaction qu'en 2020, le gouvernement danois a proposé dix amendements législatifs pour améliorer le respect des droits humains des personnes LGBTI dans différents domaines stratégiques, répartis dans trois axes d'intervention : la lutte contre la discrimination, les infractions motivées par la haine et le discours de haine ; le droit de la famille ; et la reconnaissance juridique du genre.
41. Au titre du premier axe d'intervention, des amendements ont été adoptés le 21 décembre 2021 et sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2022, renforçant ainsi la protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle en dehors du marché du travail³⁸, interdisant explicitement la discrimination contre les personnes transgenres et intersexes tant sur le marché du travail³⁹ qu'en dehors⁴⁰ et protégeant explicitement les personnes transgenres et intersexes contre les propos haineux et les infractions motivées par la haine (voir, à cet égard, le paragraphe 55).
42. L'objectif du deuxième axe d'intervention est de faciliter le changement de prénom pour qu'il corresponde à l'identité de genre⁴¹ et de permettre aux personnes transgenres de devenir parents en fonction de leur genre reconnu juridiquement⁴².
43. Les amendements proposés pour le troisième axe d'intervention visent à donner aux personnes de moins de 18 ans la possibilité de changer juridiquement de

³⁷ ILGA Europe, « Annual review of the human rights situation of LGBTI people in 2021 », Country data- Denmark.

³⁸ La protection est renforcée dans un nouveau chapitre indépendant de la loi relative à l'égalité de genre.

³⁹ L'interdiction explicite est établie par l'ajout, dans la loi relative aux discriminations, de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles comme motifs illégaux de discrimination.

⁴⁰ L'interdiction explicite est établie par l'ajout, dans un nouveau chapitre de la loi relative à l'égalité de genre, de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles comme motifs illégaux de discrimination.

⁴¹ La loi relative aux noms doit être modifiée pour concrétiser ce changement.

⁴² La loi relative à l'enfance doit être modifiée pour concrétiser ce changement.

genre⁴³, à permettre aux personnes intersexes ainsi qu'aux personnes, y compris mineures, qui ne s'identifient ni à un homme ni à une femme (identité de genre fluide) d'avoir un « X » comme marqueur de genre sur leur passeport⁴⁴ et, enfin, à supprimer la période de réflexion de six mois liée au changement de genre juridiquement reconnu pour les adultes⁴⁵.

44. Pour ce qui concerne la procédure d'asile des demandeurs LGBTI, certains acteurs de la société civile que l'ECRI a rencontrés sont d'avis que les entretiens de demande d'asile sont menés avec davantage de bienveillance, les exigences étant moins strictes en matière de justification de l'orientation sexuelle. Ces mêmes interlocuteurs s'inquiètent toutefois des projets du gouvernement d'externaliser la procédure d'asile, à savoir que les demandeurs d'asile devraient attendre dans des pays tiers, non européens, que leurs dossiers soient examinés, ce qui les exposerait à un risque d'abus (supplémentaires) en raison de leur orientation sexuelle et/ou de leur identité de genre⁴⁶. Des représentants d'ONG que l'ECRI a rencontrés se sont dits préoccupés également par la tendance actuelle consistant à placer les demandeurs d'asile présents au Danemark dans de petites villes où se trouvent déjà, bien souvent, de plus grandes communautés originaires du même pays, bien que les autorités danoises insistent sur le fait que la nationalité n'est pas un critère entrant en ligne de compte lorsqu'il s'agit de décider où les demandeurs d'asile doivent être hébergés. Les interlocuteurs de l'ECRI ont expliqué que les demandeurs d'asile LGBTI devraient plutôt être placés dans des grandes villes telles que Copenhague et Aarhus, ou à proximité, où il existe des réseaux de soutien LGBTI. L'ECRI encourage les autorités danoises à accorder une attention accrue à la sécurité des personnes qui demandent l'asile au Danemark en raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leurs caractéristiques sexuelles, ainsi qu'à l'accès de ces personnes aux services de base pendant le traitement de leur demande d'asile.

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine^{47 48}

45. En 2019, la police nationale danoise a enregistré une centaine d'infractions liées au discours de haine, contre 68 en 2018, 48 en 2017 et 56 en 2016⁴⁹.
46. Selon le rapport parallèle 2020 présenté au CERD, les musulmans présents au Danemark, y compris les travailleurs invités et les personnes ayant obtenu l'asile, sont de plus en plus décrits comme une menace pour les valeurs et la culture danoises. Alors que le racisme fondé sur la couleur de peau ou l'apparence

⁴³ Pour les enfants de moins de 15 ans, uniquement avec l'accord des parents ou du représentant légal. La loi relative au registre d'état civil doit être modifiée pour concrétiser ce changement.

⁴⁴ Le Décret sur les passeports doit être modifié pour concrétiser ce changement.

⁴⁵ La loi relative au registre d'état civil doit être modifiée pour concrétiser ce changement.

⁴⁶ En prévision de cette externalisation de la procédure d'asile, une disposition-cadre a déjà été intégrée dans la loi relative aux étrangers en juin 2021, permettant à la fois le traitement des demandes d'asile et, le cas échéant, la protection des demandeurs dans un pays tiers. Pour plus de détails concernant cette nouvelle disposition juridique, voir : [Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](https://eumigrationlawblog.eu/Denmarks-Legislation-on-Extraterritorial-Asylum-in-Light-of-International-and-EU-Law-EU-Immigration-and-Asylum-Law-and-Policy/)

⁴⁷ Conformément à la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, on entend par « discours de haine » le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques personnelles ou de statut.

⁴⁸ Dans le présent rapport, « crime de haine » s'entend au sens de toute infraction pénale motivée par la haine ou les préjugés fondés sur des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, qu'ils soient réels ou présumés. Pour plus d'informations sur le sujet, voir : <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

⁴⁹ Réponse du gouvernement danois au 6^e questionnaire de l'ECRI, 2021, page 11.

physique des personnes ne serait pas considéré comme acceptable par la plupart des habitants du pays, il est devenu relativement courant d'exprimer un avis négatif sur la religion et la culture musulmanes⁵⁰. Il est indiqué en outre dans le rapport 2019 de l'Union européenne sur les droits fondamentaux que, d'après une enquête, près d'un tiers des personnes d'ascendance africaine ont été victimes de harcèlement au cours des cinq années précédentes⁵¹. D'après une autre enquête de la FRA datant de 2018, ce type de harcèlement atteindrait 41 %⁵².

47. Il convient de citer comme exemple concret de discours de haine prononcé au cours de la période visée par le présent rapport celui du chef du parti d'extrême droite « Ligne dure » (« Stram Kurs ») en faveur d'un « nettoyage » ethnique des musulmans. Ce représentant politique serait allé menacer, mépriser et insulter des personnes musulmanes et des personnes noires dans les quartiers où elles vivent, tout en bénéficiant, au nom de la liberté d'expression, de la protection de la police⁵³. L'ECRI note à cet égard que le parti Stram Kurs reçoit un important soutien financier de l'État et rappelle sa Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, en particulier son paragraphe 9, qui recommande de supprimer toute aide et autre soutien d'organismes publics aux partis politiques et autres organisations qui ont recours au discours de haine ou ne sanctionnent pas ceux parmi leurs membres qui le pratiquent, et de prévoir, tout en respectant le droit à la liberté d'association, la possibilité d'interdire ou de dissoudre ces organisations, qu'elles reçoivent ou non un soutien quelconque de la part d'organismes publics, lorsque le recours au discours de haine a pour but d'inciter à la commission d'actes de violence, d'intimidation, d'hostilité ou de discrimination à l'égard de certaines personnes, ou que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait cet effet.
48. En 2019, la juridiction d'appel, la Haute Cour de l'Est, a examiné des déclarations vidéo discriminatoires du leader d'extrême droite, enregistrées devant la résidence d'un militant d'origine africaine. La Haute Cour a estimé que ces déclarations n'étaient pas protégées par la liberté d'expression⁵⁴ et a conclu qu'elles ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'un débat politique objectif, en raison de leur caractère et du lieu où elles ont été exprimées. Le chef du parti a été condamné par conséquent à une courte peine d'emprisonnement⁵⁵.
49. L'IDDH a mené une enquête via les réseaux sociaux en 2020 pour évaluer le degré de discours de haine dont les minorités sont devenues la cible en conséquence de la pandémie de Covid-19. Aux fins de l'étude, les minorités ont été définies comme les personnes LGBTI, les minorités ethniques et les personnes adoptées à l'étranger ainsi que les personnes handicapées qui ont été confrontées à la haine ou à la violence en raison de leur appartenance ethnique, de leur couleur de peau, de leur handicap, de leur orientation sexuelle, de leur identité ou expression de genre et de leurs caractéristiques sexuelles. Le rapport de l'étude conclut que les personnes appartenant à des minorités, y compris les personnes d'origine

⁵⁰ Rapport parallèle 2020 présenté au CERD, page 22.

⁵¹ Rapport 2019 sur les droits fondamentaux, FRA, page 89, consultable à l'adresse suivante : [Fundamental Rights Report 2019 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://www.fra.europa.eu/sites/default/files/2020-07/fundamental_rights_report_2019.pdf)

⁵² FRA, [Être noir dans l'UE, page 15](#)

⁵³ Rapport parallèle 2020 présenté au CERD, page 4.

⁵⁴ Rapport 2020 sur les droits fondamentaux, FRA, page 65, consultable à l'adresse suivante : [Fundamental Rights Report 2020 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://www.fra.europa.eu/sites/default/files/2020-07/fundamental_rights_report_2020.pdf)

⁵⁵ À cet égard, il convient d'indiquer que des militants influents de la branche danoise de Black Lives Matter (BLM) ont été effectivement pris pour cible et indirectement menacés par le leader de Stram Kurs, qui a manifesté à quatre reprises au moins devant le domicile d'un militant, dont l'adresse privée a été filmée et rendue publique. Le leader de Stram Kurs était protégé par un grand nombre de policiers alors qu'il menait son action devant le domicile du militant de BLM, qui, pour sa part, n'aurait bénéficié d'aucune protection policière.

asiatique, ont été particulièrement exposées à la haine durant la pandémie de Covid-19⁵⁶.

50. Selon un autre rapport, le discours anti-LGBTI s'est amplifié lors de la pandémie de Covid-19, y compris de la part de groupes extrémistes, sur les réseaux sociaux⁵⁷.
51. L'IDDH a demandé qu'un plan d'action national contre le racisme soit adopté, en particulier pour surveiller les propos haineux tenus sur la scène politique et la représentation négative dans les médias des personnes appartenant à des minorités et des migrants⁵⁸. Les interlocuteurs de la société civile continuent également de faire part de leurs préoccupations de longue date quant à la généralisation de propos haineux sur la scène politique, en particulier à l'égard des musulmans et des réfugiés, et déplorent que l'État n'ait pas de stratégie globale de lutte contre le racisme. Ils soulignent également la nécessité de lutter contre le discours de haine sur les réseaux sociaux⁵⁹.
52. Il existe un accord politique au sein du gouvernement actuel en vue de la création d'une « unité numérique » chargée de détecter et de prévenir les infractions commises par internet. Cette initiative, que l'ECRI encourage et qui fait partie d'un accord pluriannuel pour la police et le ministère public couvrant la période 2021-2023, est destinée à lutter également contre les propos haineux en ligne.
53. En 2017-2018, un programme de prévention des infractions motivées par la haine en milieu scolaire a été mis en œuvre dans un établissement public, utilisant différents outils pour renforcer les compétences démocratiques telles que la tolérance, l'esprit critique, le dialogue et la réflexion, afin de prévenir la polarisation, les préjugés, les comportements violents et les infractions motivées par la haine. Plusieurs projets de mobilisation des jeunes en faveur de la prévention de la radicalisation et du discours de haine en ligne ont reçu un financement en 2017-2019 dans le cadre du Plan d'action national de prévention et de lutte contre l'extrémisme et la radicalisation⁶⁰. L'ECRI considère ce programme et ces projets comme des exemples de **bonnes pratiques**.
54. Les sanctions prévues par l'article 266 b du Code pénal concernant le discours de haine s'appliquent si la déclaration ou communication mise en cause a été faite publiquement ou dans l'intention d'une diffusion plus large. Cela signifie, dans la pratique, que les services répressifs doivent, par exemple, déterminer combien de personnes ont eu accès à des déclarations faites par des utilisateurs de Facebook. Le directeur des poursuites pénales a publié des directives à cet égard⁶¹.
55. À la suite des amendements au Code pénal adoptés en novembre 2021, les termes « expression de genre », « identité de genre » et « caractéristiques sexuelles » figurent désormais dans ce code⁶². En conséquence, les infractions telles que des agressions ou des menaces motivées par le fait que les victimes soient transgenres ou intersexes sont considérées comme des infractions pénales commises avec circonstances aggravantes. De plus, les déclarations verbales qui menacent, insultent ou méprisent des personnes au motif qu'elles sont transgenres ou intersexes, constituent désormais une infraction pénale. Les termes susmentionnés ont été également ajoutés à la loi relative à la discrimination raciale, selon laquelle les plaintes pour discrimination fondée sur l'expression de

⁵⁶ [Had i det offentlige rum under COVID-19-epidemien – en analyse af minoriteters oplevelser | Institut for Menneskerettigheder](#)

⁵⁷ ILGA Europe, « Annual review of the human rights situation of LGBTI people in 2021 », Country data- Denmark.

⁵⁸ ACFC, rapport 2019, paragraphe 6.

⁵⁹ ACFC, rapport 2019, paragraphe 69.

⁶⁰ Examen périodique universel 2021 des Nations Unies : 15, paragraphe 125.

⁶¹ Consultable à l'adresse suivante : [Anklagemyndighedens Vidensbase](#).

⁶² À l'article 266 b concernant le discours de haine et à l'article 81 (6) concernant les crimes de haine. La proposition législative portant application de cet amendement a été adoptée le 21 décembre 2021 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

genre, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles sont désormais traitées comme des infractions pénales.

56. L'ECRI note avec satisfaction que, conformément à la Recommandation de politique générale n° 15, paragraphe 6, la Fédération danoise de Football (DBU) a élaboré un code de conduite⁶³ qui traite, entre autres nombreuses questions, des déclarations racistes ou discriminatoires de joueurs ou de supporters⁶⁴. Les déclarations de ce type sont passibles de sanctions imposées par l'organe disciplinaire de la DBU, qui a augmenté ses effectifs en 2020 afin de raccourcir les délais de traitement des affaires connexes. À titre d'exemple de cette **bonne pratique**, en 2019, deux clubs de football ont été sanctionnés à cause des propos injurieux proférés par leurs supporters lors de chants homophobes. Par ailleurs, les règles disciplinaires et le règlement propre au Championnat de football du Danemark (Superligaen) s'appliquent également aux spectateurs. L'article 266 b du Code pénal peut aussi s'appliquer dans des affaires de propos haineux proférés lors de chants de supporters de football.
57. Dans sa Recommandation de politique générale n° 15, paragraphe 4, l'ECRI appelle les gouvernements à adopter une démarche dynamique à la fois de sensibilisation du grand public à la nécessité de respecter le pluralisme et aux dangers que présente le discours de haine, mais aussi de démonstration tant de la nature mensongère des fondements du discours de haine que de son caractère inacceptable, afin de décourager ce type de discours et d'en prévenir l'utilisation, donc, entre autres, de lutter contre la désinformation, les stéréotypes négatifs et la stigmatisation. L'ECRI déplore que les autorités danoises n'aient pas mis en œuvre de telles mesures. Il y a un manque de contre-discours de la part des responsables politiques et des autorités face aux personnes dont l'activité politique principale semble être la diffusion d'un discours de haine raciste, souvent sous protection policière au nom de la liberté d'expression.
58. L'ECRI recommande l'établissement du cadre juridique nécessaire pour réduire le financement d'organisations à caractère raciste, y compris de partis politiques racistes, le cas échéant, et les dissoudre, comme indiqué aux paragraphes 16, 17 et 18 g de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et au paragraphe 9 de la Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine.
59. Pour ce qui concerne les expressions d'antisémitisme au Danemark, 51 infractions signalées comme ayant une motivation antisémite ont été enregistrées par la police nationale danoise en 2019, contre 26 en 2018 et 38 en 2017⁶⁵. Selon une enquête de la FRA datant de 2018, environ la moitié des Juifs du Danemark évitent parfois certains quartiers, car ils ne s'y sentent pas en sécurité, et le nombre d'entre eux évitant parfois les signes extérieurs qui pourraient les identifier en tant que Juifs atteint même 80 %⁶⁶. Dans le même temps, le Danemark semble être le pays de l'Union européenne où les habitants ayant répondu à l'enquête sont le plus à l'aise avec le fait d'avoir des voisins juifs⁶⁷.

⁶³ Consultable à l'adresse suivante : <https://www.dbu.dk/media/14973/dbu-adfaerdskodeks-2020.pdf>

⁶⁴ Voir en particulier l'article 2.10.1. du Code de conduite.

⁶⁵ Rapport de la FRA « Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019 », pages 38-39, consultable à l'adresse suivante : [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/antiracism/2020/05/20/experiences-and-perceptions-of-antisemitism-second-survey-on-discrimination-and-hate-crime-against-jews-in-the-eu)

⁶⁶ [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU, pages 36-37.](https://www.europa.eu/antiracism/2020/05/20/experiences-and-perceptions-of-antisemitism-second-survey-on-discrimination-and-hate-crime-against-jews-in-the-eu)

⁶⁷ Rapport de la FRA « Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019 », pages 38-39, consultable à l'adresse suivante : [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/antiracism/2020/05/20/experiences-and-perceptions-of-antisemitism-second-survey-on-discrimination-and-hate-crime-against-jews-in-the-eu), page 5.

60. Les représentants de la communauté juive⁶⁸ que l'ECRI a rencontrés au Danemark n'ont pas tari d'éloges sur le soutien et la protection qu'apportent l'État et les pouvoirs publics en général à la communauté juive. Interrogés sur les principaux auteurs de discours haineux ou d'infractions motivés par la haine contre les Juifs dans le pays, les représentants ont fait référence à des extrémistes religieux ou à des extrémistes politiques à gauche comme à droite de l'échiquier politique. L'ECRI salue le fait que le gouvernement ait publié un plan d'action national contre l'antisémitisme le 25 janvier 2022.
61. Un grand nombre d'interlocuteurs rencontrés par la délégation de l'ECRI s'accordent à dire que la cible principale du discours de haine au Danemark est la communauté musulmane. Cependant, aucune mesure corrective particulière à cet égard n'a été encore rendue publique par le gouvernement. L'ECRI note qu'un certain nombre d'acteurs de la société civile et de députés de l'opposition ont demandé qu'un plan d'action soit élaboré contre toutes les formes de racisme, ce que le gouvernement juge inutile et justifie par le fait que des mesures de lutte contre le racisme peuvent être et sont prises même en l'absence de plan officiel⁶⁹. La cheffe du gouvernement elle-même aurait rejeté l'idée d'un plan de lutte contre les actes antimusulmans et à caractère raciste⁷⁰.
62. L'ECRI recommande que, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, paragraphe 4, les personnalités politiques de tous bords, en particulier celles présentes au gouvernement, prennent fermement et publiquement position contre l'expression de discours de haine raciste et réagissent à toute expression de ce type par un message fort de contre-discours de haine. Tous les partis politiques du pays devraient adopter des codes de conduite condamnant les discours racistes et d'autres formes de discours de haine et appeler leurs membres et sympathisants à ne pas y recourir.
63. L'ECRI recommande en priorité aux autorités danoises d'établir un plan d'action national contre le racisme, mettant l'accent en particulier sur la prévention du racisme et de la discrimination à l'égard des musulmans. Ce plan d'action devrait adopter une approche globale et prévoir des mesures, par exemple, en matière d'éducation, de sensibilisation du public, de promotion d'un contre-discours et de formation des professionnels concernés, notamment les agents des services répressifs et les enseignants. Les efforts visant à assurer une proportion de personnes musulmanes et issues d'autres minorités dans ces professions devraient faire partie intégrante du plan d'action.

B. Violence motivée par la haine

64. En 2019, la police danoise a enregistré 469 infractions motivées par la haine, contre 449 en 2018 et 446 en 2017⁷¹. À titre d'exemple, les statistiques de 2019 font état de 312 actes à caractère raciste et xénophobe, 51 actes à caractère antisémite, 109 actes motivés par des préjugés contre les musulmans, 8 actes motivés par des préjugés contre les chrétiens, 12 actes motivés par des préjugés contre d'autres religions ou croyances et 76 actes motivés par des préjugés d'orientation sexuelle ou d'identité de genre.
65. Le ministère de la Justice publie chaque année les résultats d'enquêtes sur la perception des victimes de violences au sein de la population. Il ressort du dernier rapport sur les victimes, qui présente les résultats de 2018, que 7 % d'entre elles estiment que les violences subies étaient assurément motivées par le racisme.

⁶⁸ [About The Jewish Community in Denmark - Mosaiske](#) .

⁶⁹ Daily paper Politiken, 29 mai 2021, page 10.

⁷⁰ <https://ekstrabladet.dk/nyheder/politik/danskpolitik/efter-overfald-paa-muslimsk-kvinde-mette-f.-skal-tage-afstand/8476159>.

⁷¹ Donnant lieu à 95 accusations portées contre 102 personnes. Il a été considéré que, dans la moitié des cas, ces infractions avaient comme circonstance aggravante des motivations racistes (ACFC, paragraphe 67).

Cela signifie concrètement que 3 600 à 5 000 personnes âgées de 16 à 74 ans subissent chaque année des violences à caractère raciste. Ce chiffre diffère nettement des 449 infractions motivées par la haine enregistrées par la police, dont 372 motivées par le racisme et l'intolérance (y compris pour des motifs religieux). Depuis 2020, les enquêtes menées auprès de victimes d'infractions sont plus complètes pour ce qui concerne les crimes de haine. Une question sur un éventuel motif de haine a été incluse dans les sections sur le vandalisme et les infractions commises en ligne, tandis que la religion a été ajoutée à la liste des motifs possibles de préjugés⁷².

66. La police et le ministère public élaborent actuellement de nouveaux supports d'information destinés aux victimes d'infractions motivées par la haine (y compris les discours de haine relevant du pénal) ainsi que des supports d'information destinés aux principaux acteurs concernés (tels que le Conseil musulman, la Communauté juive du Danemark et l'Association nationale des personnes LGBT au Danemark). L'objectif de ces supports d'information, dont l'ECRI encourage l'élaboration, est d'informer les victimes potentielles d'infractions motivées par la haine sur ce qui constitue ce type d'infractions et de discours au sens judiciaire, afin d'augmenter le nombre de signalements de ces infractions. La police nationale danoise associera l'ONG *LGBT+ Danmark* à l'élaboration du support d'information destiné à encourager les personnes LGBTI à signaler les infractions.
67. Cela étant, d'après les interlocuteurs de l'ECRI issus de la société civile, les agents de police et les procureurs ne sont pas suffisamment formés pour identifier et enregistrer les motifs de haine qui sous-tendent des infractions, y compris les discours de haine ; ils montrent en outre une certaine réticence à consacrer du temps supplémentaire pour essayer d'établir et de prouver la motivation haineuse d'un crime⁷³.
68. Selon les autorités danoises, les services de police s'efforcent toutefois d'encourager le signalement d'infractions motivées par la haine et, à cette fin, de renforcer la relation de confiance avec les migrants musulmans susceptibles d'être la cible de discours de haine. Il s'agit notamment d'organiser des réunions d'information avec les communautés musulmanes et des visites de sensibilisation dans des centres d'accueil de demandeurs d'asile, d'entretenir un dialogue avec le Conseil musulman du Danemark et d'effectuer des visites dans des mosquées⁷⁴. Cela étant, des représentants de la société civile s'interrogent sur le renforcement des mesures de surveillance dont les musulmans en particulier font l'objet sur leurs lieux de culte ou dans leurs écoles confessionnelles⁷⁵.
69. Dans le cadre des mesures de confiance visant à encourager d'autres minorités à signaler les infractions motivées par la haine, les services de police ont organisé des actions de sensibilisation à l'occasion de la Marche des fiertés LGBT de Copenhague en août 2019. Dans le même but, un vaste dialogue a été lancé au Danemark avec l'Association nationale des personnes LGBT et la communauté juive.

⁷² « Selected List of Themes on ICERD – Denmark 2020 », Danish Institute for Human Rights, page 8.

⁷³ Pour étayer ces affirmations, il y a lieu de citer un incident survenu en octobre 2018, au cours duquel une femme a été agressée dans un supermarché d'Aarhus parce qu'elle portait le voile. Elle a filmé ses agresseurs, mais la police locale a refusé d'enregistrer l'incident comme étant une infraction motivée par la haine, malgré son insistance. La victime a fait appel au procureur de district mais s'est heurtée au même refus (rapport parallèle 2020 présenté au CERD, page 25).

⁷⁴ CERD/C/DNK/22-24, paragraphe 265.

⁷⁵ Voir à ce propos le paragraphe 17 de la [RPG n°5 \(révisée\) de l'ECRI sur la prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans](#). Dans ce contexte, l'ECRI se réfère également au [Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme](#), qui, en son article 2, appelle les Etats parties à ériger en infraction pénale le fait de participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement. L'ECRI tient à faire référence en particulier au deuxième paragraphe de l'article 8 du Protocole, qui établit que l'établissement, la mise en œuvre et l'application de cette incrimination devraient être subordonnés au principe de proportionnalité, eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, et devraient exclure toute forme d'arbitraire ou de traitement discriminatoire ou raciste.

70. L'ECRI recommande aux autorités de faciliter une coopération plus étroite et d'institutionnaliser un dialogue continu entre la police et les groupes exposés aux infractions motivées par la haine, y compris les communautés noires et musulmanes.

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

A. Migrants

Données

71. Le 1^{er} janvier 2021, 617 770 immigrants enregistrés vivaient au Danemark. Parmi eux, 260 304 étaient originaires de pays occidentaux, qui, selon les catégories utilisées par Statistics Denmark depuis 2002, comprennent les 35 pays de l'UE et pays associés d'Europe occidentale⁷⁶ ainsi que les États-Unis d'Amérique, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les immigrants « non occidentaux », c'est-à-dire originaires des 157 pays restants, étaient au nombre de 357 466. Les pays inclus dans la définition des « pays occidentaux » ont tous des populations majoritaires perçues comme « blanches », tandis que les populations « non occidentales » désignent généralement les minorités ethniques et religieuses. Cette catégorisation a été étendue aux descendants d'immigrants « non occidentaux » et sert à décrire à la fois les ressortissants étrangers et les citoyens danois d'origine « non occidentale »⁷⁷. En mars 2021, 34 494 personnes étaient enregistrées comme personnes d'origine « occidentale » et 165 174 comme personnes d'origine « non occidentale »⁷⁸. En 2020, seulement 756 demandes d'asile ont été déposées au Danemark⁷⁹.
72. Par ailleurs, le ministre danois de l'Immigration et de l'Intégration a établi en décembre 2020 une nouvelle classification des minorités ethniques dans le pays, qui distingue les personnes originaires des pays figurant sur la liste « MENAPT », principalement d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient⁸⁰. Cette classification concerne également une catégorie de statistiques liée à des taux de criminalité plus élevés et des taux d'emploi plus faibles au Danemark. Les autorités danoises collectent et conservent des données sur les immigrants et leurs descendants, notamment sur leur pays d'origine, leur nationalité, leur sexe, leur âge, leur logement, leur emploi et leur éducation⁸¹.
73. Au moment de la visite de contact de l'ECRI effectuée au Danemark en 2021, la question au cœur du débat sur l'intégration et l'inclusion semblait être le paquet législatif concernant les quartiers précédemment qualifiés de « ghettos » (voir paragraphes 74 à 83 ci-dessous). Le gouvernement a avancé que ces textes législatifs, dont la plupart ont été adoptés en 2018⁸², étaient destinés à éviter l'apparition de sociétés « parallèles » en mêlant les populations d'origine « non occidentale » au reste de la population danoise.
74. Après l'adoption d'amendements législatifs à la loi relative au logement social en novembre 2021, la terminologie a changé : les zones qualifiées auparavant de zones de « ghetto » sont désormais des zones dites de « société parallèle » (« parallelsamfund » en danois) et les zones de « ghetto dur » des zones de

⁷⁶ Andorre, Islande, Liechtenstein, Monaco, Norvège, Suisse, Royaume-Uni et Saint-Siège.

⁷⁷ Communication du Centre pour les musulmans (CEDA) et des Jeunes musulmans du Danemark (MUNIDA), du 31 mars 2021, page 1.

⁷⁸ Données extraites du site internet Statistics Denmark, [Immigrants and their descendants - Statistics Denmark \(dst.dk\)](https://dst.dk)

⁷⁹ Données extraites du site internet Statistics Denmark, [Asylum applications and residence permits - Statistics Denmark \(dst.dk\)](https://dst.dk)

⁸⁰ Personnes originaires des pays suivants : Syrie, Koweït, Libye, Arabie saoudite, Liban, Somalie, Irak, Qatar, Soudan, Bahreïn, Djibouti, Jordanie, Algérie, Émirats arabes unis, Tunisie, Égypte, Maroc, Iran, Yémen, Mauritanie, Oman, Afghanistan, Pakistan et Turquie.

⁸¹ Communication 2019 du Danemark au CERD.

⁸² Dans ses quatrième et cinquième rapports, l'ECRI a déjà pris note de la politique du gouvernement danois de classification sous le terme « ghettos » des quartiers de logements sociaux marginalisés.

« transformation » (« omdannelsesområde » en danois)⁸³. Si elle apprécie la suppression du terme « ghetto » de la législation, l'ECRI note toutefois que ce terme est utilisé dans les politiques officielles danoises depuis plus d'une dizaine d'années, stigmatisant inévitablement les résidents des zones concernées.

75. Le terme « non occidental » (voir les paragraphes 71 à 72) est utilisé pour les cartes médicales des résidents danois, par les agences pour l'emploi et dans le cadre des mesures liées à la Covid-19. Les personnes résidant au Danemark, y compris les citoyens danois, peuvent donc être enregistrées comme « non occidentales » contre leur gré et souvent à leur insu, y compris par les agences pour l'emploi, ce qui, de l'avis de certains acteurs de la société civile, pourrait être considéré comme une violation de la loi danoise relative à l'interdiction de tout traitement discriminatoire sur le marché de l'emploi.
76. Il ne suffit donc pas d'avoir un passeport danois pour être considéré de fait comme « danois » : il faut aussi avoir au moins un parent de nationalité danoise et être né au Danemark⁸⁴. Toutes les personnes qui ne sont pas dans ce cas sont considérées comme « immigrées » ou « d'origine immigrée » et classées dans la catégorie des personnes « occidentales » ou « non occidentales ».
77. La législation danoise interdit d'enregistrer les résidents selon des critères d'ethnicité ou de religion. Cependant, dans certains documents publics, notamment le plan politique publié par le gouvernement danois le 1^{er} mars 2018 « Un Danemark sans sociétés parallèles – pas de ghettos d'ici 2030 »⁸⁵, les termes « non occidental » et « ethnicité » sont employés indifféremment⁸⁶. De même, dans une proposition législative du ministère de l'Intérieur et du Logement de mars 2021 visant à étendre la législation de « société parallèle », intitulée « Logements mixtes – prochaines étapes de la lutte contre les sociétés parallèles »⁸⁷, le gouvernement fait référence à la nécessité de s'opposer à la séparation ethnique prenant la forme de « sociétés parallèles »⁸⁸.
78. Dans son cinquième rapport, l'ECRI prenait déjà note de la politique du gouvernement consistant à qualifier les quartiers de logements sociaux marginalisés de « ghettos ». Les lois danoises relatives au logement, qui font partie de ce que l'on qualifie de paquet « société parallèle », classent les zones où vivent des ménages à faibles revenus dans trois grandes catégories : les quartiers « vulnérables », les zones de « société parallèle » et les zones de « transformation ». D'après l'article 61 a (1) de la loi relative au logement social, les quartiers « vulnérables », plus généralement désignés par « zones vulnérables » regroupent les zones qui répondent à deux des quatre critères fixés, à savoir des taux supérieurs à la moyenne en matière de chômage, de condamnations pénales, de faible niveau d'éducation et de faibles revenus.

⁸³ Les références du présent rapport à la législation ou aux politiques relatives à la « société parallèle » concernent à la fois les zones de « société parallèle » et les zones de « transformation », sauf indication contraire.

⁸⁴ [European Web Site on Integration - European Commission \(europa.eu\)](http://European-Web-Site-on-Integration-European-Commission.europa.eu)

⁸⁵ Titre original en danois : *Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030*.

⁸⁶ Voir, par exemple, à la page 14 de ce document, le paragraphe suivant : « Les efforts déployés jusqu'à présent se sont concentrés principalement sur les initiatives sociales, qui se sont avérées inadéquates pour modifier de manière significative la composition caractéristique des habitants. Cela n'a pas suffisamment modifié le secteur selon les critères de la liste « société parallèle » en lien avec le marché du travail, l'éducation, l'origine ethnique et le niveau de revenus ».

⁸⁷ Titre original en danois : « Blandede boligområder - næste skridt i kampen mod parallelsamfund ».

⁸⁸ L'article 1.1. de la proposition législative contient le passage suivant : « La concentration d'immigrés non occidentaux dans certains quartiers et dans les crèches et écoles voisines entrave l'intégration et augmente le risque de voir apparaître des sociétés parallèles sur le plan religieux et culturel ; voir également le paragraphe 88 du présent rapport.

Il s'agit de l'un des plus grands défis structurels pour la collectivité, qui forme l'assise de l'État-providence danois. C'est pourquoi il faut impérativement lutter contre la séparation ethnique et sociale »

79. La législation pertinente est la loi relative au logement social, telle que modifiée par la loi n° 1322 du 27 novembre 2018⁸⁹. Cette loi contient des définitions révisées des zones d'habitation « vulnérables » (souvent évoquées en tant que « zones vulnérables »), de « société parallèle » et de « transformation ». Il convient de noter en particulier que les zones de « société parallèle » et de « transformation » se distinguent des zones d'habitation « vulnérables » (qui présentent les mêmes facteurs socio-économiques) pour la raison explicite qu'elles comptent 50 % ou plus de résidents d'origine « non occidentale ». Plus précisément, l'article 61(a) (1) de la loi définit une zone d'habitation « vulnérable » comme un espace d'« habitat commun » où vivent plus d'un millier de personnes et où au moins deux des quatre critères suivants sont remplis : 1) la part des résidents âgés de 18 à 64 ans sans aucun lien avec le marché du travail ou le système éducatif est supérieure à 40 %, calculée en moyenne sur les deux dernières années ; 2) la part des résidents condamnés pour des violations du Code pénal, de la loi relative aux armes ou de la loi relative aux substances contrôlées est supérieure à trois fois la moyenne nationale, calculée en moyenne sur les deux dernières années ; 3) la part des résidents âgés de 30 à 59 ans ayant un niveau d'éducation correspondant au secondaire de premier cycle est supérieure à 60 % ; 4) le revenu brut moyen des contribuables âgés de 15 à 64 ans, à l'exclusion des élèves et étudiants, représente moins de 55 % du revenu brut moyen du même groupe dans la région.
80. Une « société parallèle » est définie comme une zone d'habitation où la proportion de personnes immigrées et d'origine immigrée de « pays non occidentaux » dépasse 50 %⁹⁰ et où au moins deux des quatre critères de « zones vulnérables » sont remplis. Ainsi, seul le critère d'appartenance ethnique permet de distinguer une zone vulnérable d'une « société parallèle ». Une zone de « transformation » est définie dans les commentaires explicatifs de la loi comme une zone d'habitation qui remplit les critères de « société parallèle » durant cinq années consécutives⁹¹. Les zones résidentielles classées comme « vulnérables » ou « sociétés parallèles » se caractérisent actuellement par une part relativement élevée de logements à but non lucratif, également qualifiés d'habitats communs adaptés aux besoins des familles ou de logements sociaux, dont les niveaux de loyer sont relativement modérés. Au moment de la visite de l'ECRI, il y avait 25 quartiers « vulnérables », 15 zones de « sociétés parallèles » et 13 zones de « transformation ».
81. L'un des critères de réussite au titre du paquet législatif « société parallèle » est la réduction du nombre de logements à but non lucratif dans ces zones, au profit de logements occupés par leurs propriétaires, de locations privées et de coopératives de logement⁹². Les lois entrées en vigueur en novembre 2018⁹³ exigent par conséquent que les associations d'habitat social réduisent la part de logements sociaux pour la faire passer à 40 % d'ici 2030 dans les zones classées « société parallèle » depuis au moins quatre ans. Jusqu'à 60 % des logements situés dans des zones de « société parallèle » peuvent donc être démolis, cédés ou transformés en logements de types plus spécifiques, ce qui expose les résidents actuels de ces zones à un risque accru de devoir se reloger ailleurs. Cela contribue

⁸⁹ Le sous-titre de cette loi portant modification fait référence à de nouveaux critères pour les quartiers/zones vulnérables et les zones de « société parallèle » et des initiatives pour le développement ou la fermeture de zones de « société parallèle », durcissant les règles d'attribution et de location des logements, de résiliation des contrats de location en raison d'infractions pénales, etc. Pour plus d'informations, voir <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/1322> (en danois).

⁹⁰ L'article 61(a)(2) prévoit qu'une zone qui serait autrement qualifiée de « quartier vulnérable » est définie comme une zone de « société parallèle » lorsque la part de résidents d'origine « non occidentale » dépasse 50 %.

⁹¹ La période de quatre années consécutives appliquée précédemment a été portée à cinq années par amendement prévu dans la loi 2157/2021 entrée en vigueur le 30 novembre 2021.

⁹² Rapport parallèle 2020 présenté au CERD, page 15.

⁹³ [How Denmark's 'ghetto list' is ripping apart migrant communities | World news | The Guardian](#)

en outre à diminuer le nombre de logements publics disponibles pour les personnes défavorisées, y compris les minorités ethniques⁹⁴. Il convient de noter également que des logements de qualité peuvent être démolis en conséquence de cette politique⁹⁵.

82. En raison de la législation susmentionnée, un certain nombre de résidents d'origine « non occidentale » vivant dans des zones de « transformation » ont été menacés d'expulsion, ce qui a donné lieu à des procédures contentieuses, notamment à Mjølnerparken, zone de « transformation » visitée par l'ECRI. Dans une affaire en cours, les plaignants vivent depuis de nombreuses années dans deux immeubles mis en vente et sont donc menacés d'expulsion⁹⁶. L'ECRI a eu une impression favorable de Mjølnerparken, qui lui a semblé être un quartier agréable où règne un bon esprit communautaire.
83. Un autre aspect plus général de la législation « société parallèle » est que la police a compétence pour désigner temporairement des quartiers comme « zones de sanctions accrues » où certaines infractions commises sont passibles d'un durcissement des sanctions pénales, notamment les actes de vandalisme, les agressions, les troubles à l'ordre public, les incendies criminels, les menaces et l'extorsion⁹⁷. Alors que le libellé de l'article 6 a de la loi relative à la police est neutre et donne la possibilité à la police de désigner toute zone comme « zone de sanctions accrues », l'ECRI note que le projet de loi établissant ces pouvoirs de la police a été suivi d'une référence explicite à des « initiatives contre les sociétés parallèles ». D'après les notes explicatives, les zones vulnérables, dont font partie également les sociétés parallèles, ont été citées à plusieurs reprises. L'ECRI encourage vivement les autorités à veiller à ce que, dans la pratique, ces pouvoirs de la police ne ciblent pas les sociétés parallèles en particulier.
84. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) des Nations Unies a examiné le paquet législatif « société parallèle » et s'est dit préoccupé dans ses observations finales par son caractère « discriminatoire »⁹⁸.
85. Le 18 mars 2021, le ministre de l'Intérieur a évoqué dans les médias un nouveau projet de loi révisant la législation existante « sur la lutte contre les sociétés parallèles », dans lequel le ministère de l'Intérieur et du Logement a proposé que la part des résidents d'origine « non occidentale » dans chaque quartier soit limitée à 30 % maximum d'ici dix ans. Malgré sa nouvelle terminologie, la proposition de loi est une version actualisée et étendue de la législation « société parallèle ». Les amendements correspondants de la loi relative au logement social ont été adoptés et sont entrés en vigueur en novembre 2021⁹⁹.
86. La législation adoptée en novembre 2021 établit en outre une nouvelle catégorie de zones d'habitation dites de « prévention », définies comme des zones d'habitation commune comptant au moins un millier de résidents et où la part d'immigrés et de personnes d'origine « non occidentale » dépasse les 30 %. Ces

⁹⁴ « Selected List of Themes on ICERD – Denmark 2020 », Danish Institute for Human Rights, page 7.

⁹⁵ Idem, pages 14-15.

⁹⁶ Le 14 mai 2019, le Conseil d'administration de l'Association du logement de Mjølnerparken a adopté un plan de développement incluant la vente de deux immeubles de logements pour répondre à l'exigence de réduire la part d'habitat commun adapté aux familles à un maximum de 40 % des logements. Le plan de développement a été approuvé par la municipalité de Copenhague le 20 juin 2019, puis par le ministère des Transports et du Logement le 10 septembre 2019.

⁹⁷ Voir, à cet égard, [Amnesty International Report 2020/21: The state of the world's human rights | Amnesty International](#), page 142.

⁹⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Danemark », Doc. UN E/C.12/DNK/CO/6, 12 novembre 2019, paragraphe 51. [« Observations finales CESCR »]. Le Comité exhorte l'État partie à adopter une approche fondée sur les droits dans son action de lutte contre la ségrégation résidentielle et de renforcement de la cohésion sociale. Il lui recommande de renoncer à utiliser dans sa définition la notion de « ghetto » désignant les lieux où résident des personnes originaires de pays « non occidentaux », qui est discriminante eu égard à l'origine ethnique et à la nationalité, et d'abroger toutes les dispositions qui ont un effet discriminatoire direct ou indirect sur les réfugiés, les migrants et les résidents de « ghettos ».

⁹⁹ Voir le paragraphe 75 pour les questions de terminologie juridique.

zones doivent répondre à au moins deux des quatre critères concernant l'éducation, l'emploi, le revenu et la criminalité¹⁰⁰. En d'autres termes, les indicateurs des « zones de prévention » sont les mêmes que ceux qui existaient auparavant pour les « zones vulnérables », excepté que les pourcentages liés aux indicateurs (voir le paragraphe 80) sont désormais plus stricts ; par conséquent, beaucoup plus de personnes sont concernées par les dispositions réglementaires relatives la location de logements visant à modifier la répartition des locataires, d'après la législation relative au logement adoptée récemment.

87. Le ministère de l'Intérieur et du Logement estime que 58 espaces d'habitation comptant environ 110 000 habitants entreront dans la nouvelle catégorie des zones dites de « prévention »¹⁰¹. L'ajout de ces zones doublerait donc quasiment le nombre total de résidents visés par les dispositions réglementaires relatives à la location visant à modifier la répartition des locataires dans les zones concernées.
88. De toute évidence, l'objectif de la législation « société parallèle », y compris sous sa forme actualisée, étant de réduire la part des personnes « non occidentales » dans les quartiers concernés, ces personnes sont davantage susceptibles que les Danois « de souche » ou d'autres personnes « occidentales » d'être expulsées ou de ne pas se voir attribuer de logement dans l'un de ces quartiers ; cela pourrait être considéré comme une pratique discriminatoire à l'égard des minorités fondée, dans la pratique, sur l'origine nationale ou ethnique. Dans ce contexte, l'ECRI souligne qu'elle ne conteste pas l'objectif de favoriser l'intégration en créant des quartiers à plus grande mixité. Elle est néanmoins préoccupée par les moyens mis en œuvre pour réaliser cet objectif.
89. L'ECRI recommande en priorité aux autorités danoises, afin d'éviter des expulsions forcées visant la réalisation des objectifs de la législation en matière de répartition plus équilibrée entre « non-occidentaux », ressortissants de l'Union européenne et Danois « de souche » dans les quartiers qualifiés de « sociétés parallèles », de prendre plutôt des mesures d'incitation positives pour tous les segments de la population concernés en vue d'atteindre le but affiché.
90. Il est reconnu qu'au cours des dernières années, un changement progressif de paradigme s'est opéré dans le droit et la politique d'asile danois, qui sont passés essentiellement d'une protection permanente et de l'intégration des réfugiés à une protection temporaire et au retour dans le pays d'origine. La politique actuelle du Danemark consistant à renvoyer notamment des Syriens bénéficiant d'un statut de protection temporaire à Damas et dans les régions voisines, lieux que le gouvernement danois et la Commission de recours pour les réfugiés considèrent comme suffisamment sûrs¹⁰², est la plus récente manifestation majeure de ce changement de paradigme. En raison du manque de coopération entre les autorités danoises et les autorités syriennes et compte tenu de considérations de politique étrangère du gouvernement danois, les Syriens qui ne retournent pas

¹⁰⁰ 1) Un minimum de 30 % des résidents âgés de 18 à 64 ans n'ont aucun lien avec le marché du travail ou l'éducation, calculé en moyenne sur deux ans ; 2) le nombre de résidents condamnés pour des violations du Code pénal, de la loi relative aux armes ou de la loi relative aux substances contrôlées est deux fois supérieur à la moyenne nationale (calculée sur deux ans) ; 3) au moins 60 % des résidents âgés de 30 à 59 ans n'ont qu'un niveau d'éducation primaire ; 4) le revenu brut moyen des contribuables âgés de 15 à 64 ans dans la zone, à l'exclusion des étudiants, correspond à moins de 65 % du revenu brut moyen du même groupe dans la région.

¹⁰¹ En plus des 127 000 résidents actuels dans les zones de « transformation » (35 000), les « sociétés parallèles » (39 000) et les « quartiers vulnérables » (53 000), selon la proposition du ministère.

¹⁰² Tous les cas de retrait ou de refus de prolongation de permis de séjour fondés sur l'asile sont évalués par le Service danois de l'immigration en première instance et automatiquement soumis à la Commission de recours pour les réfugiés, qui est la seconde et dernière instance. Cette commission est un organe indépendant et quasi-judiciaire composé de trois membres dont le président est un juge nommé à ces fonctions. Les personnes originaires de Syrie titulaires d'un permis de séjour accordé pour raisons individuelles, par exemple les personnes en conflit avec les autorités syriennes parce qu'elles ont fui pour éviter le service militaire obligatoire – ce qui relève par conséquent du champ d'application de la Convention de 1951 sur les réfugiés –, ne sont pas concernées par ce changement de politique.

volontairement dans leur pays d'origine ne sont pas contraints au retour, mais se retrouvent avec un « statut de personne tolérée », sans droit de travailler ni d'étudier et avec une aide financière négligeable, sachant qu'une prise en charge éducative est toutefois prévue pour les enfants ainsi qu'une prise en charge médicale d'urgence pour toutes les personnes concernées¹⁰³.

91. Il est devenu de plus en plus difficile pour les réfugiés et les immigrés d'obtenir le statut de résident permanent au Danemark, qui ne peut généralement être accordé qu'après huit ans et est soumis à une série de critères restrictifs¹⁰⁴. Avec la nouvelle politique, toutes les catégories de réfugiés voient leur permis de séjour réexaminé tous les ans ou tous les deux ans, sauf s'ils ont déjà un permis de séjour permanent ou s'ils ont obtenu la nationalité danoise¹⁰⁵.
92. Cette politique, qui consiste à n'accorder généralement qu'une protection temporaire, a pour effet d'empêcher que les réfugiés se sentent les bienvenus et qu'ils souhaitent s'installer au Danemark. Au cours de sa visite, l'ECRI a rencontré des réfugiés syriens, qui, malgré le fait qu'ils parlaient couramment le danois et réussissaient dans leurs études, avaient reçu une ordonnance de retour. De plus, le taux d'emploi des Syriens âgés de 25 à 64 ans au Danemark a considérablement augmenté ces dernières années, passant de 12,2 % en 2015 à 43,2 % en 2019, ce qui suggère une intégration de plus en plus réussie¹⁰⁶. Alors que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) a appelé les États, en mars 2021, à ne pas procéder à des retours non volontaires de réfugiés en Syrie¹⁰⁷, l'ECRI note surtout avec préoccupation que, de son point de vue, la politique actuelle sape en grande partie les efforts d'intégration et d'inclusion des réfugiés. L'ECRI invite les autorités danoises à revoir leur approche à cet égard.
93. Le gouvernement danois a publié un Plan d'action 2020 pour l'intégration, décrivant les initiatives les plus importantes et leurs résultats, ainsi que certains projets pour 2021. Les principaux éléments de ce plan sont : (i) la pratique d'une activité professionnelle ou autre 37 heures par semaine, y compris l'apprentissage du danois, la suppression des frais liés aux cours de danois et l'élargissement du groupe éligible à l'éducation de base pour les réfugiés (appelée « IGU »)¹⁰⁸ ; (ii) des mesures visant à réduire l'effet de « sociétés parallèles » par une meilleure répartition des élèves issus de minorités ethniques dans les établissements du secondaire, une action intensifiée pour les enfants et les jeunes de zones socialement vulnérables et le renforcement du travail de la police et de la collaboration avec les associations et clubs sportifs ; et (iii) la réduction et la prévention du contrôle social négatif et des valeurs et normes antidémocratiques, notamment par une nouvelle proposition de loi contre l'aide financière provenant de certains donateurs.
94. Malgré ce changement de paradigme global, l'ECRI note avec satisfaction que des cours de langue danoise sont proposés gratuitement à tous les immigrés et ressortissants étrangers, comme le prévoit la loi relative à l'éducation danoise. En

¹⁰³ Cependant, d'après l'article 42 a (2) de la loi danoise relative aux étrangers, le Service danois de l'immigration (DIS) prend en charge, si nécessaire, les frais de subsistance et les soins médicaux nécessaires des migrants en situation irrégulière.

¹⁰⁴ Toutefois, bien que cela se produise rarement dans la pratique, un permis de séjour permanent peut être accordé à un réfugié ou autre immigré dès quatre années de résidence dans le pays s'il remplit tous les critères applicables liés, par exemple, à la connaissance du danois, à l'emploi et à l'éducation.

¹⁰⁵ Rapport parallèle 2020 présenté au CERD, paragraphe 44.

¹⁰⁶ *The Local*, 26 novembre 2020, consultable à l'adresse suivante : [Employment increases amongst non-Western nationalities in Denmark - The Local](https://www.thelocal.dk/news/2020-11-26/employment-increases-amongst-non-western-nationalities-in-denmark)

¹⁰⁷ <https://www.refworld.org/docid/606427d97.html>

¹⁰⁸ « IGU » est l'abréviation en danois d'« éducation basique d'intégration ». Les accords IGU s'adressent aux réfugiés et aux membres de leur famille venus au Danemark au titre d'un dispositif de regroupement familial.

plus des cours de langue, la loi traite de questions liées à la culture, au marché de l'emploi et aux conditions sociales du Danemark.

95. Un cours d'intégration dispensé sur un an peut être proposé aux migrants qui rejoignent leur famille pour les aider à trouver un emploi régulier¹⁰⁹.

Éducation

96. Les informations de Statistics Denmark sur le niveau d'instruction de la population proviennent principalement des registres administratifs, qui sont renseignés par les établissements d'enseignement danois. Dans la pratique, à quelques exceptions près, seul le niveau d'instruction atteint au Danemark est pris en compte, tandis que les qualifications obtenues par les immigrés dans leurs pays d'origine ne sont pas validées. Il en découle que, par rapport aux critères en vigueur, qui tiennent compte du niveau d'instruction atteint par les immigrés dans leur pays d'origine, un plus grand nombre de quartiers risquent d'être classés dans la catégorie « sociétés parallèles »¹¹⁰.
97. Les demandeurs d'asile d'âge scolaire sont soumis à l'obligation de scolarité comme les autres enfants vivant au Danemark. En vertu de l'article 42 g de la loi relative aux étrangers, ces jeunes demandeurs d'asile doivent suivre séparément un enseignement aménagé ou un enseignement équivalent répondant aux exigences générales d'enseignement aménagé¹¹¹.
98. D'après la Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI, la pleine participation des élèves de groupes minoritaires devrait être encouragée par la mise en place, dans des cas particuliers et limités dans le temps, de classes préparatoires pour assurer, entre autres, l'apprentissage de la langue d'instruction aux élèves issus des groupes minoritaires, si un tel besoin est justifié par des critères objectifs et raisonnables et si l'intérêt supérieur de l'enfant le commande. En parallèle, il convient d'éviter le placement sur de longues périodes d'élèves issus de groupes minoritaires dans des classes séparées. L'ECRI note que, dans certains établissements, des classes séparées sont en place pour les enfants immigrés arrivés depuis peu, y compris les enfants réfugiés. Les communes décident de placer ou non les nouveaux arrivants immigrés dans ces classes. Selon des interlocuteurs officiels, les nouveaux arrivants sont placés directement dans les classes ordinaires dans 56 % des écoles.
99. En 2018, dans le cadre d'un ensemble de mesures législatives et politiques et sur la base d'un accord politique visant à renforcer les efforts contre les « sociétés parallèles », le gouvernement danois a décidé d'accroître la responsabilité parentale en matière d'assiduité scolaire, avec l'ajout de certaines sanctions à l'encontre des parents dont les enfants scolarisés dans le primaire et le secondaire de premier cycle totalisent plus de 15 % d'absences injustifiées au cours d'un trimestre (voir le paragraphe 18).¹¹² Par ailleurs, les sanctions contre les écoles obtenant de mauvais résultats ont été renforcées. Le ministère de l'Éducation peut ordonner la fermeture des écoles qui obtiennent continuellement des résultats insuffisants, si à cela s'ajoute à des difficultés telles que des cas de violence grave entre élèves. Une autre partie des mesures législatives et politiques est constituée

¹⁰⁹ Le programme peut être prolongé jusqu'à cinq ans ou jusqu'à ce que le ressortissant étranger trouve un emploi régulier. La portée et le contenu du cours sont fixés par un contrat conclu entre la commune et le ressortissant étranger. Le contrat reste valable jusqu'à ce que la personne obtienne un permis de séjour permanent. En règle générale, un cours d'intégration complet doit être proposé si les bénéficiaires perçoivent des prestations sociales au titre de la loi relative à l'intégration (« prestation d'autonomie et de retour » ou « prestation de transition »). Outre les cours de langue, la formation comprend, par exemple, une formation professionnelle et des stages, ainsi qu'un emploi avec subvention salariale.

¹¹⁰ La méthode de calcul du critère a été révisée en 2018 après que Statistics Denmark a changé la méthode de calcul de ses données d'éducation en septembre 2017. Les données révisées ont été épurées de toutes les données autodéclarées et estimées, de sorte que seule l'éducation suivie ou approuvée au Danemark est prise en compte.

¹¹¹ Pour plus d'informations sur la fréquentation scolaire, voir CERD/C/DNK/22-24, paragraphe 201.

¹¹² CERD/C/DNK/22-24, paragraphe 211

de nouvelles règles pour les écoles primaires ayant un fort pourcentage d'élèves issus de « quartiers vulnérables ». Les élèves de ces écoles sont soumis à un test linguistique obligatoire qui détermine s'ils peuvent passer dans la classe supérieure¹¹³. La loi la relative au logement social prévoit également l'obligation que les jeunes enfants d'au moins un an issus des quartiers vulnérables¹¹⁴ passent 25 heures par semaine en crèche. Le non-respect de cette règle peut entraîner la cessation du versement des allocations familiales, sachant que les parents des zones qui ne sont pas considérées comme vulnérables ne sont pas soumis à cette obligation. La loi autorise les familles qui peuvent offrir un cadre d'apprentissage du danois suffisant à demander de garder leurs enfants à domicile. La première langue parlée au foyer est prise en compte dans l'examen de ce type de demande, le danois étant privilégié¹¹⁵.

Emploi

100. Le Plan d'action 2020 pour l'intégration prévoit la pratique d'activités professionnelles ou autres 37 heures par semaine, y compris l'apprentissage du danois pour les immigrants arrivés récemment. En septembre 2021, le gouvernement danois a présenté une série de mesures législatives pour faire en sorte que les migrants exercent un emploi à temps plein s'ils veulent continuer à percevoir des aides de l'État à taux plein. D'après le gouvernement, l'objectif est de favoriser l'inclusion des personnes issues de l'immigration, en particulier les femmes, dans la société.
101. Malgré les mesures de soutien signalées par les autorités danoises, les employeurs semblent discriminer les candidats à l'emploi qui ne sont pas perçus comme étant danois. Environ 80 % des conseillers en formation dans les établissements d'enseignement professionnel estiment que les employeurs attachent une importance négative à l'origine nationale ou ethnique des élèves¹¹⁶. Plusieurs interlocuteurs qu'a rencontrés l'ECRI ont expliqué que les migrants qui vivent dans des quartiers de « sociétés parallèles » ont honte du lieu où ils vivent, ce qui les dissuade, par exemple, d'indiquer leur adresse sur les réponses à des offres d'emploi.
102. Dans la pratique, les agences pour l'emploi ont accès à des informations indiquant si les demandeurs d'emploi sont d'origine « non occidentale »¹¹⁷. L'agence danoise du marché du travail et du recrutement (connue sous le nom de STAR) dispose d'un outil de profilage statistique à l'échelle nationale utilisé sur le site internet public officiel pour le recrutement et la recherche d'emploi¹¹⁸. Les bénéficiaires d'allocations chômage doivent remplir un questionnaire, dont les réponses alimentent l'outil de profilage. Ces informations sont combinées avec des renseignements généraux sur le bénéficiaire, notamment son origine, qui sont collectés à partir de multiples registres, dont le registre d'état civil¹¹⁹.

¹¹³ « Selected List of Themes on ICERD – Denmark 2020 », Danish Institute for Human Rights, page 6.

¹¹⁴ Y compris les zones de « société parallèle », qui sont, par définition, également des zones vulnérables.

¹¹⁵ « Selected List of Themes on ICERD – Denmark 2020 », Danish Institute for Human Rights, page 6

¹¹⁶ Rapport parallèle 2020 présenté au CERD, page 3.

¹¹⁷ L'ECRI a vu une capture d'écran d'un portail d'emploi en ligne sur lequel le statut « non occidental » du demandeur d'emploi apparaissait à côté de son nom.

¹¹⁸ www.jobnet.dk

¹¹⁹ Comme les autorités danoises l'ont expliqué, les employés des agences pour l'emploi peuvent ensuite utiliser l'outil de profilage pour évaluer le risque de chômage de longue durée de certaines catégories de demandeurs d'emploi plus exposés, d'après les statistiques, et ainsi mieux les aider à réintégrer le marché du travail. STAR contient des données provenant de multiples registres, y compris des données sur le pays de naissance et la nationalité des demandeurs d'emploi, qui sont obtenues à partir du registre civil. Ces informations ne sont pas liées aux numéros CPR. L'outil de profilage statistique utilise la variable « origine », qui concerne le pays de naissance de la personne concernée et le pays de naissance et la nationalité d'au moins un de ses parents. La définition d'« origine », tirée de Statistics Denmark, peut être l'une des suivantes : danois, immigrants occidentaux, immigrants non occidentaux, descendants d'immigrants occidentaux et descendants d'immigrants non occidentaux. D'après les autorités danoises, les informations

103. Il apparaît cependant que l'utilisation de l'outil de profilage intégrant une classification des demandeurs d'emploi en fonction de leur origine, notamment « occidentale » ou « non occidentale », est problématique à plusieurs égards. Tout d'abord, des représentants de la société civile affirment que les demandeurs d'emploi ne sont pas informés du fait qu'en remplissant le formulaire utilisé pour le profilage ils consentent à ce que les données les concernant, qui proviennent d'autres bases de données de l'État, soient mises à la disposition de l'agence pour l'emploi. Il n'apparaît pas non plus clairement que le formulaire n'est pas obligatoire, d'autant qu'ils le reçoivent avec d'autres formulaires à remplir pour recevoir des aides à l'emploi¹²⁰. L'ECRI a été informée de cas dans lesquels l'agent chargé de dossiers de demandeurs d'emploi a eu accès à ces informations sans le consentement de ces derniers. Alors que l'objectif affiché de l'aide aux demandeurs d'emploi présentant un « profil de risque », qui équivaut en réalité à « non occidental » selon les algorithmes utilisés, est d'éviter le chômage de longue durée, il semble que les « non-occidentaux », y compris de nationalité danoise, soient considérés comme plus exposés au chômage de longue durée que les Danois « de souche » ou d'autres ressortissants de l'UE, au même âge et avec le même niveau d'éducation et les mêmes compétences linguistiques et autres qualifications professionnelles. Il est apparu en particulier au cours de la visite de l'ECRI que les « non-occidentaux » sont invités à participer à des réunions avec du personnel de l'agence pour l'emploi et à des ateliers de renforcement des capacités beaucoup plus fréquemment que les « occidentaux ».
104. Bien que l'ECRI ne doute pas que l'intention de l'outil de profilage STAR soit d'aider les demandeurs d'emploi présentant un risque plus élevé de chômage de longue durée à être embauchés, elle est préoccupée par les conséquences de l'utilisation de cet outil de profilage qui aboutit à des évaluations différentes de l'employabilité des demandeurs d'emploi sur la seule base de l'appartenance ethnique, si tous les autres paramètres sont égaux entre les demandeurs d'emploi. La stigmatisation des demandeurs d'emploi « non occidentaux », considérés comme étant plus difficiles à placer sur le marché de l'emploi, peut être l'une de ces conséquences, outre que l'utilisation de l'outil de profilage STAR n'est pas transparente pour le demandeur d'emploi. Dans ce contexte, l'ECRI renvoie à sa Recommandation de politique générale n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans l'emploi.
105. Il ressort d'une enquête de la FRA datant de 2018 que le Danemark a le plus faible taux de personnes noires dans l'emploi parmi les pays de l'Union européenne¹²¹, ce que l'ECRI estime préoccupant.
106. Selon les autorités danoises, 3,6 % des personnes âgées de 16 à 64 ans travaillant dans le secteur public, y compris les services de défense et de police, étaient des immigrés et 1,7 % étaient d'origine non danoise. Parmi ces personnes, 2,4 % étaient d'origine « non occidentale » et 1,5 % d'origine « occidentale »¹²².
107. Le Centre danois pour la recherche en sciences sociales (VIVE)¹²³ a publié en avril 2021 un rapport cartographiant les efforts d'intégration des communes dans le domaine de l'emploi. L'objectif de cet exercice de cartographie est de recenser les obstacles qui empêchent les immigrés et réfugiés « non occidentaux » de trouver un emploi. Parmi les principaux obstacles recensés figurent le manque de

sur l'origine des bénéficiaires d'allocations chômage ne sont pas mises à la disposition, par défaut, des employés des agences pour l'emploi ; elles le sont uniquement avec le consentement du demandeur d'emploi.

¹²⁰ D'après les autorités danoises, les demandeurs d'emploi sont informés à l'écran du fait que le formulaire n'est pas obligatoire, ainsi que de sa portée et de son utilisation, notamment à des fins statistiques, et de qui peut le consulter.

¹²¹ Voir [Fundamental Rights Report 2019 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\) \(Being Black in the EU\), page 45.](#)

¹²² Données de 2019 communiquées à l'ECRI par les autorités danoises.

¹²³ VIVE est un centre indépendant qui relève du ministère de l'Intérieur et du Logement et mène des projets de recherche et d'analyse sur tous les aspects majeurs de l'aide sociale et de l'État-providence.

compétences linguistiques en danois, de qualifications professionnelles par rapport à celles demandées sur le marché du travail et de connaissances du marché du travail du pays. Les stages en entreprise et les subventions salariales, pratiques que l'ECRI accueille favorablement, semblent avoir des effets positifs sur l'emploi à long terme. L'ECRI encourage les autorités danoises à poursuivre leurs efforts, tant au niveau national que local, pour répondre aux besoins des personnes les plus exposées à la discrimination à l'emploi en raison de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur de peau ou d'autres caractéristiques ou situations.

Soins de santé

108. Un certain nombre d'interlocuteurs de l'ECRI ont observé que, depuis le début de la pandémie de Covid-19, plus de la moitié des personnes hospitalisées en raison d'une infection à coronavirus étaient issues de minorités ethniques. Il a été avancé en outre que les personnes issues de minorités ethniques n'hésitaient pas plus que d'autres à se faire vacciner, mais que certaines éprouvaient des difficultés à lire les courriers sur le sujet (envoyés en danois par e-mail) ou à réserver un créneau sur le site internet créé pour la vaccination. Pour remédier à cela, les autorités sanitaires de certaines communes ont commencé à proposer des plages de vaccination sans obligation d'inscription préalable dans des lieux accessibles au public, notamment dans au moins une mosquée locale, ce que l'ECRI accueille favorablement et considère comme une **pratique prometteuse**.

109. L'ECRI recommande aux autorités danoises d'augmenter le nombre de langues dans lesquelles et de canaux par lesquels les informations et services essentiels liés à la santé publique sont diffusés ou proposés.

Regroupement familial

110. Les ressortissants étrangers peuvent obtenir un permis de séjour au Danemark s'ils ont un conjoint ou concubin résidant déjà au Danemark. Pour que la personne présente au Danemark soit éligible au regroupement familial, elle doit être de nationalité danoise ou ressortissante d'un autre pays nordique ou bénéficier du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire. Les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire temporaire doivent avoir ce statut depuis plus de trois ans. Les autres ressortissants étrangers, c'est-à-dire autres que les personnes susmentionnées, doivent être titulaires d'un permis de séjour permanent depuis plus de trois ans¹²⁴.

111. L'ECRI note à cet égard que, dans son arrêt (Grande Chambre) rendu le 9 juillet 2021 dans l'affaire M.A. c. Danemark, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée et familiale) en raison du délai d'attente de trois ans avant que le regroupement familial puisse être accordé au requérant, qui avait obtenu non pas le statut de réfugié, mais un statut temporaire de protection subsidiaire en vertu de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés. La Cour a estimé que les autorités danoises avaient failli à leur obligation de ménager un juste équilibre entre les besoins du requérant à titre individuel et l'intérêt économique du pays dans leur appréciation de la

¹²⁴ De plus, conformément aux dispositions réglementaires sur le regroupement familial entrées en vigueur le 24 mai 2017 et le 1^{er} juillet 2018, visant à remplacer la condition d'attachement (selon laquelle les conjoints ou partenaires devaient démontrer qu'ils avaient des liens forts et de longue date avec le Danemark) par une condition d'intégration, quatre des six exigences suivantes doivent être remplies : 1) avoir une bonne maîtrise du danois ; 2) occuper un emploi au Danemark depuis au moins cinq ans ; 3) avoir fait au minimum six ans d'études au Danemark ; 4) avoir un bon niveau d'anglais et certaines connaissances du danois ; 5) avoir occupé un emploi pendant au moins trois ans au cours des cinq années précédentes ; 6) avoir un niveau d'éducation équivalent à un an minimum d'enseignement supérieur ou de formation professionnelle au Danemark. La condition d'attachement a été supprimée, comme mesure nécessaire à l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 24 mai 2016 dans l'affaire Biao c. Danemark (requête n° 38590/10). Voir également le cinquième rapport de l'ECRI, paragraphes 73 à 75.

demande de regroupement avec son épouse¹²⁵. À la suite de ce verdict, depuis octobre 2021, le Service danois de l'immigration autorise les personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire subsidiaire à demander le regroupement familial après deux années lorsque les autres conditions sont remplies. Il a par ailleurs rouvert un certain nombre de dossiers dans lesquels les demandes avaient été rejetées au motif que la condition des trois ans n'avait pas été remplie¹²⁶.

B. Roms

112. Étant donné que les autorités danoises n'enregistrent pas de données relatives à l'appartenance ethnique, il n'existe pas de données fiables indiquant le nombre de Roms qui résident en permanence au Danemark. Les interlocuteurs de l'ECRI issus de la société civile ont cité des estimations allant de 2 000 à environ 10 000 Roms.
113. D'après les chercheurs que l'ECRI a rencontrés, certains Roms du Danemark ont affirmé avoir été victimes de discrimination, en particulier sur le marché de l'emploi, mais aussi, dans une certaine mesure, dans l'accès aux services médicaux. Selon les interlocuteurs de l'ECRI, il est difficile de déterminer si cette discrimination présumée se fonde sur l'une ou l'autre de leurs deux identités intersectionnelles, à savoir celle de Roms ou celle de personnes originaires de pays ou de régions d'Europe du Sud-Est. Il n'y a pas de plaintes officielles de discrimination, d'autant qu'en l'absence quasi-totale d'études sur le sujet, il est difficile d'évaluer l'existence ou l'ampleur de toute discrimination. La présence des Roms au Danemark est peu évoquée dans les écoles, malgré quelques efforts de membres des communautés roms pour que le sujet soit traité dans les programmes scolaires du pays. Lorsque les questions relatives aux Roms sont traitées dans les médias, cela prend généralement la forme de reportages exclusivement négatifs sur des sujets tels que le sans-abrisme et la mendicité de Roms originaires d'autres pays de l'Union européenne.
114. L'ECRI recommande aux autorités danoises, conformément au paragraphe 17 de sa Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, de promouvoir et de protéger la culture des communautés roms en favorisant une meilleure connaissance à ce sujet dans le reste de la population et en promouvant le dialogue interculturel.
115. Quelques responsables politiques virulents se sont fixés comme priorité de réduire le nombre de Roms migrants originaires d'autres pays de l'UE présents dans les rues, ce qui s'est traduit notamment par l'utilisation de termes péjoratifs pour désigner ces Roms lors de la campagne électorale locale de 2017¹²⁷. À la suite du débat sur le sujet, le gouvernement danois a décidé de modifier le décret sur l'ordre public pour inclure ce qui suit à l'article 3(4) : « Dans les lieux d'accès public, il est interdit d'établir et d'occuper des camps susceptibles de créer une gêne dans le voisinage ». Conformément à une modification de la loi relative à la police, entrée en vigueur le 1er mars 2018, la police peut interdire aux personnes qui ont enfreint les dispositions réglementaires sur l'ordre public en installant un « camp » de pénétrer dans la commune où l'infraction s'est produite¹²⁸. Il semble que la nouvelle législation et le nouveau règlement soient mis en œuvre de manière assez répressive par les services de police de Copenhague, qui ont décidé de charger leur unité d'immigration de faire appliquer les dispositions du décret et de la loi relative à la police. D'après des représentants de la société civile, des

¹²⁵ Pour plus d'informations, voir la base de données HUDOC de la Cour européenne des droits de l'homme à l'adresse suivante : <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-211258>

¹²⁶ <https://www.nyidanmark.dk/en-GB/News%20Front%20Page/2021/10/Genoptagelse%203%20aars%20kravet>

¹²⁷ Des articles et commentaires publiés à cette période dans le quotidien Berlingske contiennent des exemples de débat public ; voir <https://www.berlingske.dk/kommentatorer/roma-besaettelsen-skal-stoppes-de-udnytter-os-de-chikanerer-os-og-de>.

¹²⁸ Entre le 1er avril 2017 et le 31 juillet 2018, 389 personnes ont été accusées d'avoir établi ou occupé un camp susceptible de créer une gêne dans le voisinage.

responsables politiques ont fait clairement savoir que les non Danois étaient le groupe cible visé par la police.

116. L'ECRI recommande aux autorités danoises, en particulier les forces de l'ordre, de prêter une attention particulière et de se conformer à la Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. Il en découle que toute législation primaire ou secondaire amenée à cibler les membres ressortissants étrangers d'un groupe ethnique en particulier devrait être supprimée ou modifiée.

IV. QUESTIONS SPÉCIFIQUES AU DANEMARK

Groenlandais

117. Sur un total d'environ 56 500 Groenlandais, environ 16 500 vivent sur la partie continentale du Danemark. Le nombre de Groenlandais sans-abri dans cette partie du pays est élevé. Par exemple, dans la ville d'Aalborg, 27 % de tous les sans-abri sont des Groenlandais, alors que la proportion au niveau national est de 8 %. Il n'y a pas de chiffres officiels sur la proportion de Groenlandais socialement marginalisés ; les militants groenlandais estiment cependant que cette part se situe entre 7 et 12 %, malgré l'aide financière importante que le gouvernement danois apporte à ces personnes marginalisées. Ces pourcentages correspondent à l'estimation du Centre danois de recherche en sciences sociales selon laquelle jusqu'à 1 500 Groenlandais socialement marginalisés vivent sur la partie continentale du pays. Il semble que bon nombre de difficultés sociales que rencontrent certains trouvent leur origine au Groenland et ne peuvent être attribuées en totalité à leur environnement sur la partie continentale du Danemark¹²⁹. Les difficultés linguistiques et l'insuffisance de qualifications scolaires et professionnelles sont problématiques pour la recherche d'emploi, étant donné qu'il est plus difficile de trouver des emplois non qualifiés au Danemark continental qu'au Groenland.
118. Quatre « Maisons du Groenland » ont été créées pour aider les Groenlandais nouvellement arrivés et ceux qui résident depuis longtemps sur la partie continentale du Danemark, surtout ceux qui sont vulnérables. Elles complètent les efforts que déploient les communes pour leur apporter le soutien nécessaire. Depuis 2019, une aide spécifique est fournie aux élèves et étudiants groenlandais présents au Danemark continental, consistant en une formation intensive à la langue et la culture danoises¹³⁰. L'ECRI considère les Maisons du Groenland, qui ont été qualifiées d' « ambassades proches de la population » et qui reçoivent une aide financière du gouvernement, comme une **bonne pratique** qui pourrait être appliquée à d'autres communautés également.
119. Les services publics ne proposent pas directement de cours d'intégration aux Groenlandais présents sur la partie continentale du Danemark, alors que les différences culturelles et les difficultés linguistiques peuvent être au moins aussi importantes pour les Groenlandais s'installant au Danemark continental que pour bon nombre de ressortissants étrangers faisant de même. Cependant, les Groenlandais adultes ont le droit de suivre des cours de danois dans les mêmes conditions que les ressortissants étrangers, si leurs compétences en danois ne sont pas suffisantes pour évoluer dans la société danoise.
120. Certains interlocuteurs de l'ECRI issus de la société civile ont reconnu que les autorités danoises faisaient largement preuve de bonne volonté à l'égard des Groenlandais. Ils ont toutefois estimé que les Groenlandais étaient exposés au risque de discrimination, y compris dans l'emploi, en raison de leurs noms. De plus, beaucoup de Groenlandais semblent réticents à reconnaître le besoin d'un soutien.

¹²⁹ <https://www.vive.dk/media/pure/15975/5379160>, page 15 (en danois).

¹³⁰ Communication 2019 du Danemark à la CERD, paragraphes 22-24.

121. L'ECRI recommande qu'en plus des mesures d'aide sociale en place, le gouvernement danois facilite l'accès des Groenlandais à des formations d'intégration et d'inclusion adaptées à leur situation.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- (paragraphe 63) l'ECRI recommande aux autorités danoises d'établir un plan d'action national contre le racisme, mettant l'accent en particulier sur la prévention du racisme et de la discrimination à l'égard des musulmans. Ce plan d'action devrait adopter une approche globale et prévoir des mesures, par exemple, en matière d'éducation, de sensibilisation du public, de promotion d'un contre-discours et de formation des professionnels, tels que les agents des services répressifs et les enseignants. Les efforts visant à assurer une proportion de personnes musulmanes et issues d'autres minorités dans ces professions devraient faire partie intégrante du plan d'action ;
- (paragraphe 89) l'ECRI recommande aux autorités danoises, afin d'éviter des expulsions forcées visant la réalisation des objectifs de la législation sur la « société parallèle » en matière de répartition plus équilibrée entre « non-occidentaux », ressortissants de l'Union européenne et Danois « de souche » dans les quartiers qualifiés de « sociétés parallèles », de prendre plutôt des mesures d'incitation positives pour tous les segments de la population concernés en vue d'atteindre ce but.

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

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (paragraphe 3) L'ECRI recommande aux autorités danoises de modifier la législation pertinente afin : (i) de donner mandat à la Commission pour l'égalité de traitement pour obtenir des informations, notamment factuelles, y compris par une ordonnance judiciaire d'exécution, et lutter la discrimination fondée sur la nationalité ou, en dehors du marché du travail, la religion ; et (ii) d'interdire explicitement la ségrégation, la discrimination par association, l'intention déclarée de discriminer et l'incitation ou l'aide à la discrimination.
2. (paragraphe 8) L'ECRI recommande aux autorités danoises de modifier la législation pertinente afin de renforcer l'indépendance de la Commission pour l'égalité de traitement. Il s'agit notamment de lui donner compétence pour qu'elle gère son propre budget, dont le montant devrait être revu afin de s'assurer qu'elle dispose de moyens suffisants pour son bon fonctionnement, et de veiller à ce que ses membres soient élus en pleine conformité avec les normes de l'ECRI relatives aux organismes de promotion de l'égalité ; de plus, cette commission devrait être autorisée à décider librement du recrutement et de l'affectation de son personnel.
3. (paragraphe 14) L'ECRI recommande, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation, que les enseignants des écoles danoises suivent une formation initiale et continue sur les questions relatives aux droits humains, y compris l'interdiction de la discrimination, qui devrait couvrir, entre autres, les normes européennes et internationales ; de plus, les enseignants devraient être encouragés à utiliser du matériel pédagogique destiné spécialement à l'enseignement des droits humains, y compris le droit à l'égalité.
4. (paragraphe 20) L'ECRI recommande aux autorités danoises de mener des enquêtes régulières sur la situation des enfants issus de groupes minoritaires dans le système scolaire, en particulier dans les zones de « société parallèle » qui comptent une forte proportion d'enfants « non occidentaux ». Ces enquêtes serviront de base à la préparation, au suivi et à l'évaluation des politiques d'éducation en vue d'améliorer sans cesse la situation scolaire des enfants issus de groupes minoritaires.
5. (paragraphe 33) Au vu de ce qui précède, l'ECRI recommande aux autorités de mettre en place des « pare-feu » interdisant formellement aux services d'hébergement, de sécurité sociale et d'aide sociale de communiquer aux services d'immigration des informations sur la situation des migrants au regard de la loi, ainsi que de supprimer, notamment au niveau législatif, si nécessaire, les obstacles qui limitent l'accès des migrants aux services de base, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la santé, y compris l'assistance psychiatrique.
6. (paragraphe 58) L'ECRI recommande l'établissement du cadre juridique nécessaire pour réduire le financement d'organisations à caractère raciste, y compris de partis politiques racistes, le cas échéant, et les dissoudre, comme indiqué aux paragraphes 16, 17 et 18 g de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et au paragraphe 9 de la Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine.
7. (paragraphe 62) L'ECRI recommande que, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, paragraphe 4, les personnalités politiques de tous bords, en particulier celles présentes au gouvernement, prennent fermement et publiquement position contre l'expression de discours de haine raciste et réagissent à toute expression de ce type par un

message fort de contre-discours de haine. Tous les partis politiques du pays devraient adopter des codes de conduite condamnant les discours racistes et d'autres formes de discours de haine et appeler leurs membres et sympathisants à ne pas y recourir.

8. (paragraphe 63) L'ECRI recommande en priorité aux autorités danoises d'établir un plan d'action national contre le racisme, mettant l'accent en particulier sur la prévention du racisme et de la discrimination à l'égard des musulmans. Ce plan d'action devrait adopter une approche globale et prévoir des mesures, par exemple, en matière d'éducation, de sensibilisation du public, de promotion d'un contre-discours et de formation des professionnels concernés, notamment les agents des services répressifs et les enseignants. Les efforts visant à assurer une proportion de personnes musulmanes et issues d'autres minorités dans ces professions devraient faire partie intégrante du plan d'action.
9. (paragraphe 70) L'ECRI recommande aux autorités de faciliter une coopération plus étroite et d'institutionnaliser un dialogue continu entre la police et les groupes exposés aux infractions motivées par la haine, y compris les communautés noires et musulmanes.
10. (paragraphe 89) L'ECRI recommande en priorité aux autorités danoises, afin d'éviter des expulsions forcées visant la réalisation des objectifs de la législation en matière de répartition plus équilibrée entre « non-occidentaux », ressortissants de l'Union européenne et Danois « de souche » dans les quartiers qualifiés de « sociétés parallèles », de prendre plutôt des mesures d'incitation positives pour tous les segments de la population concernés en vue d'atteindre le but affiché.
11. (paragraphe 109) L'ECRI recommande aux autorités danoises d'augmenter le nombre de langues dans lesquelles et de canaux par lesquels les informations et services essentiels liés à la santé publique sont diffusés ou proposés.
12. (paragraphe 114) L'ECRI recommande aux autorités danoises, conformément au paragraphe 17 de sa Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, de promouvoir et de protéger la culture des communautés roms en favorisant une meilleure connaissance à ce sujet dans le reste de la population et en promouvant le dialogue interculturel.
13. (paragraphe 116) L'ECRI recommande aux autorités danoises, en particulier aux services répressifs, de prêter une attention particulière et de se conformer à la Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. Il en découle que toute législation primaire ou secondaire amenée à cibler les membres ressortissants étrangers d'un groupe ethnique en particulier devrait être supprimée ou modifiée.
14. (paragraphe 121) L'ECRI recommande qu'en plus des mesures d'aide sociale en place, le gouvernement danois facilite l'accès des Groenlandais à des formations d'intégration et d'inclusion adaptées à leur situation.

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. ECRI (2020), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Danemark, CRI(2020)25.
2. ECRI (2017), Cinquième rapport sur le Danemark, CRI(2017)20.
3. ECRI (2015), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées au Danemark, CRI(2015)23.
4. ECRI(2012a), Quatrième rapport sur le Danemark, CRI(2012)25.
5. ECRI (2006), Troisième rapport sur le Danemark, CRI(2006)18.
6. ECRI (2001a), Second rapport sur le Danemark, CRI(2001)4.
7. ECRI (1999), Premier rapport sur le Danemark, CRI(99)1.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#): La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#): Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
10. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#): La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#): Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2022)6.
13. ECRI (2001b), [Recommandation de politique générale n° 6](#): La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7 \(révisée\)](#): La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev.
15. ECRI (2004), [Recommandation de politique générale n° 8](#): Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#): Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13 \(révisée\)](#): La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37.
21. ECRI (2012), [Recommandation de politique générale n° 14](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n°15](#): La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n°16](#): La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2019), [Glossaire de l'ECRI](#), CRI(2019)14 rev1.

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

25. Amnesty International (2019), Denmark: Submission to the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 63rd Session, 30 September – 18 October 2019.
26. Amnesty International (2021), Amnesty International Rapport 2020/21: La situation des droits humains dans le monde, <https://www.amnesty.org/fr/documents/pol10/3202/2021/fr/>.

27. Anklagemyndighedens Vidensbase (2017), English version of RM 2-2011 on hate crime, <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/851d869d-b910-47ab-ba5d-ffa968dde0f5?showExact=true#94e8075a68>.
28. Berlingske, (2017, May 22), »Roma-besættelsen« skal stoppes: »De udnytter os, de chikanerer os, og de ødelægger gadebilledet med skrald og ekskrementer«, (<https://www.berlingske.dk/kommentatorer/roma-besaettelsen-skal-stoppes-de-udnytter-os-de-chikanerer-os-og-de>).
29. Board of Equal Treatment (2021), Annual report 2019, available in Danish.
30. Center for Muslims' Rights in Denmark (CEDA) and Muslim Youth in Denmark (MUNIDA) (2021, March 31), Compilation of problems, solutions and suggested round table meetings in Denmark.
31. Cour européenne des droits de l'homme (2016, mai 24), Affaire Biao c. Danemark (Requête no 38590/10), Arrêt (GC).
32. Cour européenne des droits de l'homme (2021, juillet 9), Affaire M.A. c. Danemark (Requête no 6697/18), Arrêt (GC).
33. Danish Centre for Social Science Research (VIVE) (2021), Report.
34. Danish Institute for Human Rights (2013), Mapping of Human Rights Education in Danish Schools.
35. Danish Institute for Human Rights (2020), Human Rights in Denmark 2020, Annual Report to the Danish Parliament.
36. Danish Institute for Human Rights (2020), Hate in public space during the COVID-19 epidemic – an analysis of minority experiences, <https://www.humanrights.dk/publications/hate-public-space-during-covid-19-epidemic-analysis-minority-experiences>.
37. Danish Institute for Human Rights (2020, February 6), Selected list of themes on ICERD by the Danish Institute for Human Rights, <https://www.humanrights.dk/publications/selected-list-themes-icerd-denmark-2020>
38. DW (2021, June 3), Denmark approves plan to locate asylum centre abroad, <https://www.dw.com/en/denmark-approves-plan-to-locate-asylum-center-abroad/a-57768603>.
39. Det Jødiske Samfund I Danmark, [About The Jewish Community in Denmark - Mosaiske](#), accessed on 18 November 2021.
40. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2020), Denmark country report on non-discrimination.
41. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights, (FRA) (2020) LGBTI Survey II: A long way to go for LGBTI equality, Country data – Denmark, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>,
42. EU, FRA (2020), Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/antisemitism-overview-2009-2019>.
43. EU, FRA (2020), Fundamental Rights Report 2019, [Fundamental Rights Report 2019 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#).
44. EU, FRA (2021), Fundamental Rights Report 2020, [Fundamental Rights Report 2020 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#)
45. EU, FRA (2019); Being Black in the EU/Second European Union Minorities and Discrimination Survey 2018, [Being Black in the EU](#).
46. European Web Site on Integration (EWSI), (2020, December 11), Denmark: New statistics category for migrants from Muslim countries, https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/denmark-new-statistics-category-migrants-muslim-countries_en
47. Forside - Rådet For Menneskerettigheder, <https://humanrights.gl/>.
48. ILGA Europe (2019), Annual review of the human rights situation of LGBTI people in 2019, Country data Denmark.
49. ILGA Europe (2020), Rainbow Europe Map 2020, [Rainbow Europe 2020 | ILGA-Europe](#).
50. ILGA Europe (2021), Annual review of the human rights situation of LGBTI people in 2021, Country data Denmark. Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2018), Action plan to promote security, well-being and equal opportunities for LGBTI people, 2018-2021.

51. Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2019), Comprehensive national review report, Beijing 25+.
52. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Rapport valant vingt-deuxième à vingt-quatrième rapports périodiques soumis par le Danemark en application de l'article 9 de la Convention, attendu en 2019.
53. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020), Over the Rainbow? The road to LGBTI Inclusion, <https://oe.cd/lgbti-2020>.
54. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), <https://hatecrime.osce.org>.
55. Regeringen, Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018), Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030.
56. Rockwool Foundation (2019), Flere illegale indvandrere i Danmark.
57. SOS Racism Denmark et al (2020), Alternative Report on Denmark (2020) to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).
58. Statistics Denmark, Immigrants and their descendants <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/borgere/befolkning/indvandrere-og-efterkommere>, last accessed 18.11.2021.
59. Sundhedsklinik for udokumenterede migranter (2021), Årsrapport 2020, <https://www.rodekors.dk/sites/rodekors.dk/files/2021-06/rsrapport%20%202020%20Sundhedsklinikken.pdf>.
60. The Guardian (2020, March 11), How Denmark's 'ghetto list' is ripping apart migrant communities, [How Denmark's 'ghetto list' is ripping apart migrant communities | Migration | The Guardian](https://www.theguardian.com/migration/2020/mar/11/denmark-ghetto-list-migrant-communities)
61. TransAktion, TransAktion's observations on the effect of the COVID-19 pandemic on the trans communities in Denmark, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SexualOrientation/IESOGI-COVID-19/CSOs/TransAktion-Denmark.docx>.
62. United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2019), Concluding observations on the sixth periodic report of Denmark, E/C.12/DNK/CO/6.
63. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2021), International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic – Update VI, <https://www.refworld.org/docid/606427d97.html>.
64. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2021), International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic – Update VI, <https://www.refworld.org/docid/606427d97.html>

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit (en anglais uniquement) ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation au Danemark

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités du Danemark sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 9 décembre 2021, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

ECRI's report on Denmark - viewpoint to be set out in an appendix

Section on the Board of Equal Treatment (§§ 1-11)

Regarding the recommendation of amending the legislation of the Board of Equal Treatment (§ 3), it should be noted that the prohibition against discrimination on the grounds of race or origin also includes discrimination by association, cf. § 3 of Act on Ethnic Equal Treatment

Section on inclusive education (§§ 12-22)

Regarding ECRI's GPR No. 10 on human rights education (§ 12) the Danish Government would like to stress that the Universal Declaration of Human Rights is mentioned in the History Canon, which makes the declaration a mandatory part of history education in the Danish public school despite the individual freedom that schools and teachers have to decide about their curriculum.

Regarding the rules about absence rates of children in primary schools (§ 18), the Danish Government would like to clarify that the so-called "parallel society" legislation entails that if a child reaches an illegal absence rate of 15 % or more during a quarter, this may lead to a reduction of, or complete end to, the family's child benefits. However, this applies to all children in the Danish school system regardless of the location of their school. The school administration is obliged to report cases of illegal absence of at least 15 % during a quarter to the municipal board (kommunalbestyrelse) which subsequently handles the case with involvement of the family, in order to examine whether there are legitimate reasons for the absence of the child.

Section on irregularly present migrants (§§ 23-33)

Regarding the recommendation of setting up "firewalls" formally prohibiting housing, social security and assistance providers from sharing data on the legal status of migrants with immigration authorities and eliminate the obstacles limiting illegal migrants' access to basic services (§ 33), the Danish Government would like to clarify that migrants who live in Denmark legally have full access to basic services, including health care. However, illegal migrants do not have full access to basic services, as they live in Denmark illegally and must leave the country.

Section on hate speech (§§ 45-63)

Regarding ECRI's recommendation of introducing a national action plan against racism, the Danish Government wish to inform that on 24 January 2022, the Danish Government announced that it would draw up an action plan against racism. It is expected that the action plan will combat racism broadly by uncovering the extent and nature of racism in society. The action plan will presumably include initiatives concerning e.g. the labor market, education, culture and hate crimes and is expected to be launched before the end of 2022.

Section on migrants (§§ 71-95)

In the recommendation regarding the legislation preventing parallel societies (§ 89) ECRI stresses that Denmark should avoid forced evictions in order to secure an average balance between non-western and native Danish tenants and instead introduce positive incentives for all population groups. The Danish Government would like to clarify that it does not use forced evictions in order to change the mix of tenants. Certain neighborhoods are obliged to transform because of the socioeconomic characteristics and the share of tenants with a non-western origin differ thoroughly from the national average. Thus, it is not a goal to reduce the number of non-western tenants. The main issue is the socioeconomic characteristics of the neighborhood. The local authorities and housing associations are not obliged to use demolition and evictions in order to transform the neighborhoods. They can choose to build new private homes or transform existing dwellings into homes for elderly people or students. However, if it is considered necessary, demolition or selling the properties can be a solution. When demolishing social housing homes the tenants have an unrestricted right to rehousing within the

municipality, and when the properties are sold the tenants must further be relocated within the same neighborhood.

Furthermore, the use of demolition has been reviewed. It shows that demolition is only used when the local authorities find it strategically necessary for the development of a new urban identity through transformation or when the buildings are in a very bad condition. For more than ten years, positive incentives have been used in order to empower the tenants and attract new tenants in employment. The legislation is still accessible and some of the rules are now mandatory. In the years 2019-2026 10 billion kroner in total are prioritized in the National Housing Association to transformation, renovation, new infrastructure, social and empowering initiatives and economical support to keep the rents relatively low.

Regarding the paradigm shift (§ 90) the Danish Government notes that persons without legal residence in Denmark are obliged to leave. The approach of the Danish Government is to provide protection to those in need of it. However, refugees' stay in Denmark is temporary and they should return when conditions allow them to – this applies to everyone, including persons from Syria. Based on the available background information, the Danish Refugee Appeals Board has assessed that the general security situation in Damascus and Rif Damascus has improved to an extent where a person is no longer at risk simply by being present in the areas. Based on this assessment the Danish Immigration Service reviews cases on a continuous basis to assess whether the residence permits of persons from the concerned areas are to be retained, extended, changed, revoked, or denied an extension. It may be possible for the person concerned to retain legal residence in Denmark due to other ongoing applications for residence in Denmark. With regard to forced returns to Syria, there are currently exceptional circumstances. The Danish Government has decided that in the interest of Danish foreign policy, Denmark currently does not carry out forced returns to Syria. This is a Danish decision based on an analysis and a policy, which Denmark shares with our allies in Europe and the US. Denmark, together with our closest allies, maintain that we should refrain from actions, which could be regarded as normalizing relations with the Syrian regime. A unilateral Danish policy concerning forced returns to Syria could, at this point in time, be construed as legitimizing the Syrian regime. The Danish Authorities will enact measures to incentivize foreigners who do not leave Denmark on a voluntary basis at first. Among others, these measures can include restrictions on movement and place of stay in order to motivate voluntary return. The Danish Authorities will continue to assist foreigners without legal residence in Denmark with the planning of voluntary return to Syria.

Furthermore, the Danish Government would like to underline that decisions in asylum cases are made independently of the political process. The Danish government does not influence the assessment nor the outcome of the cases. Furthermore, the Refugee Appeals Board is an independent, quasi-judicial body and the members of the Board may not accept or seek directions from anyone including the Danish Government.

In footnote 105 (§ 91) ECRI remarks that “though it rarely occurs in practice, a permanent residence permit can be granted to a refugee or other migrant already after four years of residence if s/he fulfils all applicable criteria related to e.g. Danish language skills, employment and education”. The Danish Government would like to note that in 2020, 771 migrants and refugees were granted permanent residence permit after four years of legal residence in Denmark. Out of this total number, 668 permits were granted to persons with a temporary residence permit on the basis of work/studies. 22 permits were granted to persons with temporary residence on the basis of asylum, and 81 permits were granted to persons with a residence permit on the basis of family reunification.

In the period from 1 January 2021 until 30 June 2021, 402 migrants and refugees were granted permanent residence permit after four years of legal residence in Denmark. Out of this total number, 343 permits were granted to persons with a temporary residence permit on the basis of work/studies. 29 permits were granted to persons with temporary

residence on the basis of asylum, and 30 permits were granted to persons with a residence permit on the basis of family reunification.

Section on education (§§ 96-99)

Regarding asylum-seeking children of school age (§ 97), the Danish Government would like to highlight that all migrant children of mandatory school age who are under the provision of the Danish Immigration Service (DIS) have access to primary and lower secondary education equivalent to that which is available to bilingual children residing legally in Denmark.

Section on employment (§§ 100-107)

Regarding the section on employment and the statistical profiling tool (§§ 102-104), the Danish Government wishes to inform ECRI that the statistical profiling tool was closed on 12 March 2022. The questionnaire still exists. The basis for the decision was, i.a., a qualitative study conducted by The Danish Agency for Labour Market and Recruitment (STAR). The study showed that employment agency caseworkers in their workflow primarily used answers from the questionnaire and to a lesser extent the statistical risk assessment. Furthermore, the study showed that some jobseekers were unaware that filling in the form is voluntary and that it is used for a statistical risk assessment, although jobseekers are informed about this on screen.

Before accepting to be statistically profiled, jobseekers were (on the screen) informed about: (i) that it was voluntary, (ii) scope and use, (iii) that it was a statistical comparison and what that entails, (iv) who can see the outcomes, and (v) the jobseekers rights according to GDPR.

The statistical profiling tool made use of the variable “origin”, which is based on the country of birth of individuals, and the country of birth and citizenship of at least one of the parents. The definition of “origin” is derived from Statistics Denmark, the central authority on Danish statistics.

The “origin” of an individual can be one of the following:

1. Danish,
2. Western immigrants,
3. non-Western immigrants,
4. descendants of Western immigrants, and
5. descendants of non-Western immigrants.

Western countries refer to the member states of the European Union, Andorra, Australia, Canada, Iceland, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norway, San Marino, Switzerland, United States and Vatican City State.

“Origin” was never the only reason for being in statistical risk of long-term unemployment. The statistical assessment was always done in combination with at least one other variable, e.g. the jobseeker’s own expectations about future job prospects.

The statistical profiling tool did not use ethnicity as a variable, but “origin” (see above).

The results of the statistical profiling tool was only visible to the jobseeker and employment agency caseworkers (who are subject to confidentiality obligations) and not employers. The results were aimed to supplement the individual guidance from the job counsellor.

Section on Family reunification (§§ 110-111)

ECRI notes that following the judgment of 9 July 2021 by the European Court of Human Rights in the case of M.A. v. Denmark, the Danish Immigration Service allows persons with temporary subsidiary protection status to request family reunification after two years when the other requirements have been fulfilled, and that it has reopened a number of

cases where the applications were refused because the three-year requirement had not been fulfilled (§ 111).

However, it is not mentioned in the report that due to the judgment of 9 July 2021, the case administration in the affected cases was temporary suspended shortly after receiving the judgment and until the adjusted practice was initiated on 1 October 2021. Further, it should be noted that the Danish Government on 1 October 2021 announced that it planned to propose an amendment to the Aliens Act to consolidate the adjusted practice mentioned above. On 28 April 2022, the Danish Government put forward a bill containing this proposal.

In addition, the Danish Government would like to emphasize that the immigration authorities must always assess case by case whether a person with temporary subsidiary protection status should be granted family reunification before the expiry of the waiting period. Accordingly, family reunification is always granted when so required by Denmark's international obligations.

The Danish Government would also like to emphasize that the Government seeks to ensure that the Danish rules on family reunification fully comply with European Court of Human Rights' and other Council of Europe standards, as well as other relevant international standards. In this connection, the Danish Government would like to underline that almost all of the requirements for family reunification can be derogated from if exceptional reasons make it appropriate, including the regard for family unity secured under Denmark's international obligations. This also applies to the integration conditions mentioned in the report's footnote 125. This does not seem to be reflected in the report.

The derogation from the requirements for family reunification could be relevant in situations including but not limited to when:

- The spouses or partners are otherwise referred to exercise their right to family life in a country, in which the spouse residing in Denmark – because he or she is a refugee or has protected status and still risks persecution in his or her country of origin – is not able to enter and reside,
- It would be irresponsible due to humanitarian reasons to refer the spouse or partner residing in Denmark to take up residence in another country, where he and she cannot be offered treatment,
- The spouse or partner residing in Denmark has custody over or visitation rights in regard to a minor separate child residing in Denmark.

Secrétariat de l'ECRI
Direction générale de la Démocratie
Conseil de l'Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE