



## Résumé du rapport 2011

### concernant les mesures de lutte contre la discrimination au Danemark

par Pia Justesen

#### 1. Introduction

Le Parlement danois [*Folketinget*] avait débattu dans les années 1960 et 1970 de la nécessité de voter une législation relative à la discrimination sur le marché du travail fondée sur la race, la religion ou d'autres motifs. Les partenaires sociaux, à savoir les organisations d'employeurs et de travailleurs, ont rejeté cette proposition en faisant valoir que la tradition danoise reposait, en matière d'emploi, sur des conventions collectives et non sur des dispositions législatives. En l'absence de convention collective portant sur l'interdiction de discrimination, les victimes de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle et la religion n'ont bénéficié d'aucune protection jusqu'en 1996, date à laquelle une législation a finalement été adoptée.

La population danoise était, jusqu'aux années 1960 et 1970, relativement homogène et la majorité des habitants étaient membres de l'Église évangélique luthérienne par conviction, tradition et/ou culture. Des groupes religieux minoritaires existaient cependant au sein de la société danoise et jouissaient d'une protection en vertu de la Constitution de 1849. La situation a fortement évolué avec l'arrivée de nouveaux groupes de travailleurs migrants et, dans les années 1980, de groupes de réfugiés en provenance d'Amérique du Sud, du Moyen-Orient et d'Afrique.

Outre les ressortissants étrangers, le pays compte un groupe de citoyens danois qui sont nés à l'étranger ou dont les parents sont nés dans un autre pays que le Danemark. On désigne ce groupe sous le nom de «descendants».

Les ressortissants étrangers et leurs descendants sont souvent désignés comme des minorités ethniques, la seule minorité nationale officiellement reconnue étant les citoyens danois germanophones.

Le Danemark est un royaume qui comprend le Danemark, le Groenland et les îles Féroé. La législation anti-discrimination votée par le Parlement danois n'a pas force de loi au Groenland ni aux îles Féroé, sauf si une législation similaire y est votée. N'étant pas membres de l'Union européenne, les îles Féroé et le Groenland n'ont aucune obligation de transposer la directive sur l'égalité raciale ni la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

La législation de l'UE et les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) sont pris au sérieux et suivis de très près par l'administration centrale, même lorsque le Danemark n'est pas partie à une affaire particulière. Le débat national sur la question



de savoir si, et dans quelle mesure, d'autres recommandations internationales devraient être suivies peut être assez animé. Les politiciens peuvent en effet se montrer sceptiques face à une limitation du pouvoir législatif par des obligations internationales.

Le Danemark insiste tout particulièrement pour que les immigrants issus de pays tiers adhèrent explicitement aux valeurs fondamentales (égalité des sexes et éducation des enfants notamment) et pour qu'ils participent activement au marché du travail. L'exigence d'adaptation, telle qu'elle est comprise par l'administration comme par le grand public, semble un peu plus rigoureuse au Danemark que dans certains de nos pays voisins.

## 2. Législation principale

La législation anti-discrimination ne consiste pas au Danemark en une seule et unique loi. Elle regroupe plusieurs textes législatifs qui ont été modifiés ou introduits lorsque le débat public ou la ratification d'engagements internationaux se sont focalisés sur un domaine d'application spécifique ou sur un groupe vulnérable en particulier. La protection contre les discriminations est donc assurée au travers d'un réseau de lois civiles et pénales allant de la Constitution à des lois spécifiques visant des domaines relevant du domaine de l'emploi ou se situant en dehors de celui-ci. Cette législation s'avère donc difficile à expliquer – et difficile à comprendre pour des profanes.

La Constitution danoise dispose qu'aucun sujet danois ne peut être privé de sa liberté en raison de ses convictions politiques ou religieuses ou de ses origines. Par ailleurs, nul ne peut être privé de la jouissance intégrale de ses droits civils ou politiques en raison de ses croyances ou de ses origines, ni ne peut, pour les mêmes raisons, se soustraire à ses obligations civiles. De surcroît, la Constitution stipule que nul ne saurait être tenu de contribuer personnellement à toute confession autre que celle à laquelle il adhère. Enfin, la Constitution établit que tous les citoyens ont le droit de former des congrégations pour le culte de Dieu, conformément à leurs convictions, pour autant que rien de contraire à la moralité ou à l'ordre public ne soit enseigné ou fait.

Le Code pénal danois interdit la diffusion de déclarations et d'autres informations qui constituent une menace, une insulte ou une humiliation à l'égard d'un groupe de personnes en raison de leur race, couleur, nationalité ou origine ethnique, religion ou orientation sexuelle.

Le fait qu'il s'agisse d'actes de propagande constitue, le cas échéant, une circonstance aggravante. Le Code pénal stipule en outre qu'il convient également, au moment de déterminer la sanction, de considérer de façon générale comme une circonstance aggravante le fait que le délit soit motivé par l'origine ethnique, la religion ou l'orientation sexuelle d'autres individus. Outre le Code pénal, la loi danoise sur l'interdiction de discrimination fondée sur la race [*Lov om forbud mod*



*forskelsbehandling på grund af race m.v.]* (loi n° 626 adoptée en 1987) classe parmi les infractions pénales le fait de refuser de servir ou de laisser entrer une personne, dans un contexte commercial ou caritatif, en raison de sa race, de sa couleur, de son origine nationale ou ethnique, de ses croyances religieuses ou de son orientation sexuelle.

La loi danoise sur l'égalité de traitement sans distinction ethnique [*Lov om Etnisk Ligebehandling*] (loi n° 374) a été adoptée en mai 2003. Elle a pour but de garantir la protection à l'encontre des discriminations liées à la race, et de transposer en droit interne les dispositions de la directive européenne relative à l'égalité raciale qui ne concernent pas l'emploi. La loi sur l'égalité ethnique comporte une interdiction de toute discrimination fondée sur l'origine raciale et ethnique en ce qui concerne l'accès à la protection sociale, en ce compris la sécurité sociale et les soins de santé, les prestations sociales, l'éducation, l'accès aux biens et aux services et leur fourniture, y compris le logement, et l'adhésion à des organisations dont les membres exercent une profession particulière et l'accès aux services qu'elles offrent. La loi comporte également une interdiction de harcèlement fondé sur la race et l'origine ethnique.

La loi sur l'interdiction du traitement différencié sur le marché du travail [*Lov om om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet*] (adoptée en 1996) interdit toute discrimination directe et indirecte fondée sur la race, la couleur, la religion ou la foi, l'opinion politique, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap et l'origine nationale, sociale ou ethnique. La loi interdit la discrimination en matière d'embauche, de licenciement, de mutation et de promotion ainsi que la discrimination en matière de rémunération et de conditions de travail; elle prévoit par ailleurs une protection contre le harcèlement. De même, les employeurs sont tenus de n'exercer aucune discrimination à l'égard de leurs employés en matière d'accès à l'éducation et la formation professionnelle, à la formation continue et au recyclage. La même interdiction s'applique aux prestataires de services de formation et d'orientation ainsi qu'aux personnes participant à des activités de placement ou à l'élaboration de règles et à la prise de décisions concernant le droit d'exercer certaines activités professionnelles et l'adhésion à des organisations de travailleurs et d'employeurs.

La loi sur l'interdiction de discrimination sur le marché du travail a été modifiée à deux reprises en 2004 pour introduire une interdiction de la discrimination fondée sur les convictions religieuses, l'âge et le handicap, et un partage de la charge de la preuve.

La Commission pour l'égalité de traitement [*Ligebehandlingsnævnet*] instruit les plaintes relatives à toute discrimination intervenant sur le marché du travail et fondée sur la race, la couleur, la religion ou la foi, l'opinion politique, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap ou l'origine nationale, sociale ou ethnique, ainsi que les plaintes relatives à toute discrimination intervenant en dehors du marché du travail mais uniquement lorsqu'elle est fondée sur la race, l'origine ethnique ou le genre.



Le droit civil danois n'accorde pas de protection en matière de discrimination fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion et les croyances religieuses en dehors du marché du travail. Quant au droit pénal, il couvre le traitement différencié direct en matière d'accès à des lieux et des services publics pour des raisons de race, couleur, origine nationale ou ethnique, croyances religieuses ou orientation sexuelle en dehors du marché de l'emploi, mais il ne couvre ni l'âge ni le handicap. Le droit pénal ne couvre en outre ni la discrimination indirecte, ni le harcèlement, ni les représailles.

Le Danemark a signé et ratifié les principales conventions relatives aux droits de l'homme, à l'exception de la Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille et le protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Le Danemark a signé, mais n'a pas encore ratifié, la Charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe.

Le Danemark est partie à la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), qu'il a signée le 30 mars 2007 et ratifiée en été 2009. La convention est entrée en vigueur le 23 août 2009. Fin 2010, le Parlement danois a décidé de charger l'Institut danois des droits de l'homme de la promotion, de la protection et du suivi de l'application de la CDPH, conformément à l'article 33, paragraphe 2, de ladite convention.

### **3. Principes généraux et définitions**

La discrimination directe est définie comme une situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable pour des raisons de race ou d'origine ethnique (voir l'article 1, paragraphe 2, de la loi danoise relative à l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail et l'article 3, paragraphe 2, de la loi danoise sur l'égalité ethnique).

Une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner pour des personnes ayant, par exemple, une origine raciale ou ethnique particulière, un désavantage par rapport à d'autres personnes, sauf si cette disposition, ce critère ou cette pratique est objectivement justifié par un but légitime et que les moyens d'atteindre ce but sont appropriés et nécessaires (voir l'article premier principal, paragraphe 3, de la loi relative à l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail et l'article 3, paragraphe 3, de la loi sur l'égalité ethnique).

Le harcèlement, l'injonction de discriminer et les représailles sont également interdits par la loi relative à l'interdiction de discrimination sur le marché du travail, ainsi que par la loi sur l'égalité ethnique.



La loi relative à l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail prévoit deux exceptions à l'interdiction de traitement différencié.

Elle ne s'applique pas: 1) aux employeurs dont les établissements ont pour objectif de promouvoir une certaine philosophie politique ou religieuse (article 6, paragraphe 1); et 2), à titre d'exception générale, à un ministre du gouvernement qui peut, après avoir obtenu l'accord du ministre du Travail, passer outre l'interdiction de traitement différencié, s'il est particulièrement important qu'une personne soit d'une certaine race, opinion politique, orientation sexuelle, origine nationale, sociale ou ethnique, couleur de peau, ou d'un certain âge, ou qu'elle possède un certain handicap, ou qu'elle appartienne à une certaine religion ou croyance, et que ces exigences particulières soient raisonnablement justifiées par l'emploi concerné (article 6, paragraphe 2).

En ce qui concerne les aménagements raisonnables en faveur des personnes handicapées, la loi relative à l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail oblige l'employeur à adapter le lieu de travail pour faciliter l'emploi de personnes handicapées, sauf si cela engendre pour lui une charge disproportionnée.

Les lois danoises en matière de discrimination font une distinction entre les personnes physiques et les personnes morales, et prévoient que seules les premières sont protégées contre les discriminations, directes ou indirectes, liées à leur race ou leur origine ethnique, ou à la race ou l'origine ethnique d'un tiers. La discrimination par association est explicitement couverte par la loi sur l'égalité ethnique. Elle n'est pas libellée en tant que telle dans la loi relative à l'interdiction de discrimination sur le marché du travail, mais elle est couverte en vertu de la jurisprudence.

#### **4. Champ d'application matériel**

La discrimination fondée sur la race, la couleur de peau, la religion ou les croyances, les convictions politiques, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap ou les origines nationales, sociales ou ethniques est interdite sur le marché du travail tant public que privé. En droit civil, en dehors du marché de l'emploi, seule la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique est prohibée.

#### **5. Mise en application de la loi**

Si la discrimination présumée relève du droit pénal, la victime doit la signaler à la police.

Si la discrimination présumée relève du droit civil, la victime peut choisir de s'adresser :

- 1) directement à une juridiction,
- 2) au Médiateur parlementaire [*Folketingets Ombudsmand*]



- 3) à son syndicat, si l'affaire est liée au marché du travail,
- 4) à la Commission pour l'égalité de traitement
- 5) à l'Institut danois des droits de l'homme (avis/assistance)
- 6) au service d'assistance aux citoyens mis en place par certaines municipalités (conseil/assistance),
- 7) au Conseil danois de la presse [*Pressenævnet*], au Conseil danois de la radio et de la télévision [*Radio- og TV-Nævnet*] ou au Médiateur des consommateurs [*Forbrugerombudsmanden*].

#### A. Organisations non gouvernementales

Les ONG ne sont pas habilitées à saisir des juridictions nationales en leur nom propre en ce qui concerne des cas présumés de violation des droits de l'homme ou de discrimination.

La loi sur l'administration de la justice [*Lov om Rettens Pleje*] permet à des personnes physiques ou des associations de représenter ou de soutenir une partie plaignante, ou d'intervenir dans une action en justice, pour autant qu'elles aient un intérêt légitime à s'impliquer dans l'affaire. On peut citer le centre de documentation et de conseil en matière de discrimination raciale (DACoRD) [*Dokumentations- og Rådgivningscenter om Racediskrimination*] en tant qu'exemple d'organisation qui exerce son activité dans le domaine de la lutte contre la discrimination et qui apporte une assistance aux victimes.

#### B. Partage de la charge de la preuve

La loi sur l'égalité de traitement ethnique et la loi relative à l'interdiction de discrimination sur le marché du travail comportent des dispositions en matière de partage de charge de la preuve, afin de garantir l'application effective du principe de l'égalité de traitement. Le partage de la charge de la preuve signifie qu'en cas d'apparence de discrimination, la charge de la preuve est renversée en justice, autrement dit qu'elle revient à la partie défenderesse.

#### C. Niveau des sanctions et suivi du nombre de plaintes

Le service danois de sécurité et de renseignement de la police (PET) consigne depuis 1992, sur la base des rapports de police, les activités criminelles susceptibles d'être motivées par une forme de racisme envers les étrangers («rapports RACI»). En 2001, ce registre a été étendu aux activités criminelles basées sur l'origine religieuse ou ethnique de la victime. En 2009, il a été à nouveau élargi pour inclure les activités criminelles liées à l'extrémisme.

Le niveau de sanctions reste faible (généralement une amende inférieure à 2 000 euros dans les affaires pénales).

#### D. Utilisation de tests de situation et de preuves statistiques dans la pratique





Des éléments statistiques probants ont parfois été utilisés, mais ne seraient probablement pas admis en tant que preuve unique dans le cadre d'une affaire de discrimination. Les tests de situation ne sont pas réglementés par la législation danoise et sont principalement utilisés par des journalistes ou des ONG afin de vérifier leurs présomptions quant à l'existence de pratiques discriminatoires dans un secteur spécifique.

## 6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

### A. Institut danois des droits de l'homme [*Institut for Menneskerettigheder*]

L'Institut danois des droits de l'homme est désigné depuis 2003 en tant qu'organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement et d'assurer une protection effective contre toute discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, conformément aux dispositions de l'article 13 de la directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

### B. La Commission pour l'égalité de traitement (*Ligebehandlingsnævnet*)

#### *Fondement juridique*

La proposition de loi instituant une Commission pour l'égalité de traitement a été déposée au Parlement le 25 janvier 2008. Opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, cette commission traite l'ensemble des motifs de protection (le genre, la race, la couleur de la peau, la religion ou les croyances, les opinions politiques, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap ou l'origine nationale, sociale ou ethnique). Elle a été instituée par la loi n° 387 du 27 mai 2008.

#### *Mandat*

La Commission est habilitée à recevoir des plaintes pour discrimination fondée sur le genre, la race, la couleur de la peau, la religion ou les croyances, l'âge, le handicap, l'origine nationale, sociale ou ethnique, les convictions politiques ou l'orientation sexuelle.

#### *Fonctionnement et compétences*

La Commission pour l'égalité est globalement calquée sur l'ancienne Commission pour l'égalité des sexes (*Ligestillingsnævnet*). Il existe néanmoins une différence majeure dans la mesure où la nouvelle Commission peut allouer directement une indemnisation pour préjudice moral aux victimes de discrimination, et où elle peut saisir la justice si l'auteur de la discrimination refuse de payer.



### *Points faibles*

La Commission pour l'égalité de traitement constitue une évolution positive en matière de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité de traitement. Le traitement uniforme réservé à toute plainte indépendamment du motif de discrimination, et l'échange plus systématique de connaissances entre travailleurs sociaux dans divers domaines de discrimination, sont deux exemples qui illustrent plus particulièrement cette avancée. Des organisations se déclarent néanmoins préoccupées du fait que la Commission pour l'égalité de traitement ne puisse se saisir d'une affaire de sa propre initiative.

Il est important pour l'impact et le succès de cet organisme que les victimes éventuelles connaissent son existence en tant que mécanisme de plaintes administratives. Des ressources suffisantes doivent donc être allouées à des campagnes de sensibilisation.

Par ailleurs, la Commission pour l'égalité de traitement ne peut exiger des parties qu'elles produisent des documents, qu'elles donnent leur avis ou qu'elles révèlent les circonstances factuelles d'une affaire dans le but d'élucider le cas dont elle est saisie. Elle n'est pas habilitée non plus à exiger la divulgation des faits matériels d'une affaire. La Commission fonde ses décisions sur les informations écrites reçues de la partie plaignante, de la partie défenderesse et de son propre secrétariat. Il n'est pas possible de présenter en personne une plainte à la Commission, mais il est possible de solliciter une réunion avec le secrétariat.

La création de la Commission pour l'égalité de traitement en 2008 est une évolution positive. Mais on peut regretter qu'une différence subsiste en termes de niveau de protection selon le motif de discrimination en cause.