Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14213 Part 4
15 décembre 2016

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (septembre 2015-décembre 2016) et l'examen périodique du respect des obligations de l'Autriche, de la République tchèque, du Danemark, de la Finlande, de la France et de l'Allemagne

Rapport d'examen périodique: Danemark

Rapport[1]
Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Rapporteur: M. Cezar Florin PREDA, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi *stricto sensu* ou n'étant pas engagés dans un dialogue postsuivi font l'objet d'un examen périodique régulier par la commission de suivi concernant le respect des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Dans ce rapport, la commission présente l'examen périodique du Danemark. La commission a conclu que le Danemark, dans l'ensemble, remplit ses obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe et que le fonctionnement de ses institutions démocratiques est globalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Cependant, les sujets de préoccupation qui ont été soulevés et les recommandations qui ont été faites à cet égard nécessitent une action rapide des autorités.

1. Voir également Doc. 14213 Partie 1, Partie 2, Partie 3, Partie 5, Partie 6 et Partie 7.

Sommaire **Page**

Exposé des motifs par M. Cezar Florin Preda, rapporteur 3
1. Introduction 3
2. Démocratie 4
3. Etat de droit 6
4. Droits de l'homme 11
5. Conclusions 23
Annexe 26

Exposé des motifs par M. Cezar Florin Preda, rapporteur

1. Introduction

1. Le Danemark (en forme longue le Royaume de Danemark) est membre fondateur du Conseil de l'Europe. Sa population s'élève à 5,7 millions d'habitants (données de 2016), dont 12,3 % sont des immigrés et des descendants d'immigrés[2].

2. Le Danemark est une monarchie constitutionnelle régie par la Constitution de 1953 qui s'applique également aux îles Féroé et au Groenland. La reine Margrethe II a accédé au trône le 14 janvier 1972; elle exerce pour l'essentiel des fonctions officielles et honorifiques.

3. Les îles Féroé (49 126 habitants) et le Groenland (55 847 habitants) jouissent d'un degré élevé d'autonomie au sein du Royaume. La loi sur le régime local des îles Féroé et celle relative au Groenland, adoptées à l'origine en 1948 et en 1979, y ont favorisé une large autonomie. En 2009, la loi sur l'autonomie adoptée par le Groenland a permis le développement et le transfert par les autorités danoises de compétences et responsabilités supplémentaires aux autorités groenlandaises, qui sont désormais responsables, entre autres, de l'administration de la justice et de la création de tribunaux, de la police, et des ressources minérales et pétrolières. Les revenus générés par l'exploitation de ces ressources sur le territoire groenlandais reviennent au Groenland. Le groenlandais est devenu la langue officielle du Groenland[3] et la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants s'applique au Groenland[4]. Des élections législatives anticipées ont été organisées au Groenland en novembre 2014, après que le gouvernement social-démocrate a perdu sa majorité à la suite d'un scandale lié au détournement d'argent public, impliquant la Première ministre, Aleqa Hammond[5]. Le gouvernement de coalition actuel, élu en novembre 2014, est constitué de membres des trois partis Siumut, Atassut et Demokraatit.

4. Le Danemark est le premier pays nordique à avoir adhéré à l'Union européenne en 1973, tandis que les îles Féroé ont décidé de rester en dehors de la Communauté européenne. Le Groenland a d'abord adhéré à la Communauté européenne en tant que partie intégrante du Royaume du Danemark, avant d'en sortir le 2 février 1985, à la suite du référendum consultatif de 1982, où 53 % des électeurs se sont prononcés contre le maintien du Groenland dans la Communauté européenne. Pour le Traité de Maastricht de 1992, le Danemark a obtenu quatre clauses d'exemption, relatives à la défense, à la justice, aux affaires intérieures et à sa devise nationale (faisant le choix de ne pas opter pour l'euro). La clause d'exemption relative aux règles de citoyenneté a été annulée de par l'acceptation du Traité d'Amsterdam qui est entré en vigueur en 1999. Le Danemark a tenu neuf référendums sur l'Union européenne, dont le référendum, en 1982 au Groenland, sur l'adhésion du Groenland à l'Union européenne. Le plus récent remonte au 3 décembre 2015. 53,1 % des électeurs ont rejeté le modèle «opt-in» (participation au cas par cas) pour la justice et les affaires intérieures, proposé par le Premier ministre M. Rasmussen, et qui aurait permis au pays d'adopter 22 textes législatifs européens[6], garantissant le maintien de sa participation à Europol, Eurojust et à un système européen d'enregistrement des passagers aériens tout en préservant les règles propres au Danemark en matière d'immigration[7]. Lors des dernières élections au Parlement européen (septembre 2014), le Parti populaire danois, eurosceptique (Dansk Folkeparti) a recueilli 26,60 % des voix[8], devenant, pour la première fois, le principal parti dans une élection nationale danoise.

5. Le Danemark a récemment été confronté à la crise migratoire la plus importante de son histoire, résultant notamment des conflits en Syrie et en Irak. En 2014, près de 15 000 demandes d'asile ont été enregistrées dans le pays, et l'on dénombrait quelque 3 600 demandes en octobre 2015 (plus que pour toute l'année 2011). Le nombre de demandeurs d'asile devrait atteindre 10 000 en 2016[9]. En septembre 2015, des centaines de réfugiés ont franchi la frontière danoise au terminal de ferry de Rødby ainsi qu'à la frontière terrestre avec l'Allemagne. Les contrôles aux frontières qui ont été rétablis entre la Suède et le Danemark, ont

---

2. http://denmark.dk/fr/en-bref/le-danemark-en-chiffres et chiffres fournis par les autorités (AS/Mon (2016) 31, p. 6).
3. Information du Secrétaire Général des Nations unies sur la loi sur l'autonomie locale du 8 février 2010 dans: AS/Mon (2016) 31, p. 17 (commentaires du gouvernement groenlandais).
4. Quatrième Avis sur le Danemark adopté le 20 mai 2014 par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC/OP/IV(2014)001), paragraphe 17.
5. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/denmark.
6. Voir www.thelocal.dk/20150820/danish-pm-to-move-up-eu-referendum-date-report.
7. http://english.eu.dk/en/faq/faq/referendums.
8. www.europarl.europa.eu/elections2014-results/fr/country-results-dk-2014.html.
9. Chiffres fournis par le Gouvernement danois, AS/Mon(2016) 31, p. 6.

été prolongés jusqu'à novembre 2016. En janvier 2016, le Danemark a rétabli les contrôles temporaires aux frontières à sa frontière avec l'Allemagne et les a reconduits jusqu'en novembre 2016, conformément à la décision du 12 mai 2016 du Conseil de l'Union européenne arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen[10].

6. Cette situation a incité les autorités à adopter un certain nombre de lois restrictives pour répondre au nombre croissant de personnes cherchant asile dans le pays (selon les explications fournies par les autorités)[11] et à consacrer un tiers de l'aide au développement – qui a déjà subi une baisse, passant de 0,87 % du revenu national brut à 0,71 % – à la crise des réfugiés, une mesure décriée par les associations de développement[12]. Soulignons toutefois que le Danemark reste l'un des cinq pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à avoir atteint ou dépassé l'objectif des Nations Unies visant à consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement en 2014[13].

7. Le présent projet de rapport d'examen périodique a été élaboré en application de la Résolution 2018 (2014) et de l'exposé des motifs approuvés par la commission de suivi le 17 mars 2015. Il examine les difficultés rencontrées par le Danemark dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, en s'appuyant sur les constats et conclusions les plus récents des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, sur des rapports établis par d'autres instances internationales et représentants de la société civile et des organisations non gouvernementales (ONG). Les commentaires[14] soumis par la délégation danoise de l'Assemblée parlementaire et les autorités, que je remercie, ont également été pris en compte dans mes constats et conclusions.

2. Démocratie

2.1. Elections générales

8. Depuis l'abolition du *Landsting* en 1953, le Danemark s'est doté d'un parlement monocaméral (le *Folketinget)*. Cent soixante-dix-neuf députés sont élus au suffrage direct selon un système de représentation proportionnelle régionale[15]. Cent trente-cinq sièges sont répartis entre les circonscriptions, ce qui permet d'assurer une répartition équilibrée dans tout le pays, les régions faiblement peuplées étant légèrement avantagées. Quarante sièges compensatoires garantissent aux partis disposant éventuellement d'un soutien plus dispersé d'avoir une chance d'être élus. Les îles Féroé et le Groenland ont chacun deux représentants au parlement. Ce système électoral assez complexe aboutit finalement à une répartition des sièges au Folketing qui reflète fidèlement la part de suffrages du vote populaire recueillie par les divers partis. Le parlement est élu pour un mandat de quatre ans mais le Premier ministre peut à tout moment convoquer des élections. L'âge minimal pour voter est fixé à 18 ans.

9. Le système politique danois repose sur une structure multipartite connu sous l'appellation de «parlementarisme négatif» (c'est-à-dire que le gouvernement n'a pas besoin de bénéficier du soutien de la majorité parlementaire mais ne doit pas avoir la majorité contre lui). Depuis 1909, aucun parti unique n'a obtenu la majorité au parlement. Le Danemark a ainsi une longue tradition de gouvernements minoritaires, fondée sur le consensus. A l'heure actuelle, 13 partis politiques sont représentés au Parlement danois. Au cours des élections générales de 2015, l'un des partis les plus anciens et de tout temps les plus influents, Venstre (centre-droit, libéral conservateur) a obtenu 34 des 179 sièges au parlement (19 %) et formé le gouvernement minoritaire dirigé par le Premier ministre, Lars Løkke Rasmussen; en 2015, le Parti Socialdemokraterne (centre-gauche, social-démocrate) a obtenu 47 sièges (26,2 %) et le Parti Dansk Folkeparti (parti populaire danois, de droite, conservateur national) 37 sièges (20,7 %)[16].

---

10. *Ibid*.
11. www.thelocal.dk/20151201/its-official-record-numbers-seek-asylum-in-denmark.
12. www.thelocal.dk/20151120/denmarks-first-refugee-tent-camp-to-open-amid-spending-criticism.
13. Le CAD compte 28 membres. Les autres pays ayant atteint l'objectif étant le Luxembourg, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède.
www.oecd.org/fr/cad/stats/2014stabilitedelaideaudeveloppementmaispoursuitedelabaissedesapportsauxpayslespluspauvres.htm.
14. Voir les commentaires des membres de la délégation danoise de l'Assemblée parlementaire et du gouvernement sur l'avant-projet de rapport périodique sur le Danemark, AS/Mon (2016) 31.
15. Ce système repose sur la méthode Saint-Laguë modifiée, le quota de Hare et la règle de la plus forte moyenne. Pour plus de détails, voir www.ipu.org/parline-f/reports/1087_B.htm.

10. Le gouvernement (*Danmarks regeringer)* compte actuellement 17 membres dont le Premier ministre (président du Parti Venstre), nommé le 28 juin 2015, en remplacement de l'ex-Première ministre sociale-démocrate – et première femme danoise à occuper ce poste – Helle Thorning-Schmidt.

2.2. Démocratie locale

11. L'article 82 de la Constitution danoise dispose que «Le droit des communes de s'administrer librement sous la surveillance de l'Etat sera réglé par la loi»[17]. Un certain nombre de compétences administratives sont déléguées aux cinq régions et 98 communes («*kommuner»*) créées dans le cadre de la réforme communale de 2007.

12. Le Danemark a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) en 1988, mais a fait une réserve territoriale concernant les îles Féroé et le Groenland. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après «le Congrès») a publié ses derniers rapport et recommandation sur la démocratie locale et régionale au Danemark en octobre 2013[18]. Le Congrès a salué le caractère globalement positif (et à certains égards, exemplaire) de la démocratie locale au Danemark qui se traduit par une «culture de la Charte» pour ce qui concerne la mise en œuvre des principes consacrés dans cette Convention en matière d'autonomie locale; le déroulement de la procédure de fusion des communes fondée sur une base volontaire et inscrite dans une consultation des autorités locales; la possibilité de conclusions d'accords de coopération intercommunale ainsi que la participation active des citoyens danois aux processus de décision politique.

13. Une grande réforme des collectivités locales a été réalisée en 2007, visant «à mener à la création d'un secteur public efficace, capable d'offrir de meilleurs services sans augmenter le taux d'imposition; à renforcer la démocratie locale, [pour] que les services sociaux soient proposés au niveau de compétences le plus proche possible des citoyens; à établir des responsabilités claires pour chaque organe et éviter les chevauchements[19]». Cette réforme a donné lieu à la fusion de 271 communes. Le pays compte désormais 98 communes dirigées par des conseils élus au suffrage direct, toutes (à l'exception de sept) ayant plus de 20 000 habitants. Les quatorze anciens comtés ont été remplacés par cinq régions. La commune de Copenhague est devenue l'une des 29 communes de la région métropolitaine (*Hovedstaden)* et a dû céder une part des compétences à la nouvelle région. Selon plusieurs experts, la réforme de 2007 a ainsi «affaibli la gouvernance métropolitaine»[20].

14. Le Congrès a cependant formulé plusieurs recommandations, demandant aux autorités danoises de clarifier certaines compétences qui ne sont pas clairement dévolues aux autorités locales; d'allouer des ressources financières d'un montant adéquat et concomitant à l'ensemble des compétences exercées par les collectivités locales; d'améliorer les procédures de péréquation financière entre les communes et de s'inspirer du Cadre de Référence pour la Démocratie Régionale pour ce qui est des régions danoises; de réviser les procédures de tutelle de l'Etat envers les collectivités locales afin de les assouplir et permettre l'accès des collectivités locales au marché national des capitaux; de renforcer les compétences de la ville de Copenhague; de revoir les compétences des régions et d'améliorer leur autonomie financière. Le Congrès a également invité le Danemark à signer et ratifier dans un avenir proche le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

15. A la suite de l'adoption de la Recommandation 350 (2013) du Congrès, les autorités danoises ont pris une série de mesures pour adapter les ressources financières allouées aux collectivités locales (et aux régions) de manière à compenser leurs nouvelles responsabilités et obligations – le niveau de dépenses est négocié chaque année par le gouvernement et l'Association des collectivités locales du Danemark – et pour améliorer les procédures de péréquation financière entre les communes, au profit notamment des communes périphériques et rurales. Par ailleurs, les procédures de tutelle de l'Etat envers les collectivités locales ont été révisées en vue de faciliter l'accès de ces dernières au marché national des capitaux, et les compétences de la ville de Copenhague ont été renforcées; les compétences des régions ont été revues et leur autonomie financière renforcée. La révision, en 2012-2013, de la réforme communale de 2007 a abouti en juin 2013 à un accord politique autorisant des changements mineurs[21].

---

16. www.ipu.org/parline-e/reports/2087_E.htm.
17. http://mjp.univ-perp.fr/constit/dan1953.htm.
18. Voir CG(25)12FINAL et Recommandation 350 (2013) adoptés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe lors de sa 25e Session (29-31 octobre 2013).
19. CG(25)12FINAL, paragraphe 17.
20. *Ibid*., paragraphe 46.

16. Concernant l'autonomie financière des régions, les autorités ont indiqué que les régions sont principalement financées par des subventions de l'Etat et par un système de cofinancement par les communes, fondé sur le niveau d'activité. Vu la nature des tâches des régions, il ne lui a pas semblé nécessaire de les doter du droit de lever des impôts.

17. Les autorités danoises ont également expliqué qu'à ce stade, aucune décision politique n'avait été prise concernant la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales: le ministère des Affaires sociales et de l'Intérieur examine actuellement les obstacles juridiques, notamment au niveau constitutionnel, qui pourraient empêcher la signature et la ratification dudit protocole[22].

3. Etat de droit

3.1. Lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux

18. Le Danemark a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) en 2000 et son Protocole additionnel (STE n° 191) en 2005. Il a signé, mais pas ratifié, la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) en 1999. Le Danemark est très bien noté à l'indice de perception de la corruption publié chaque année par Transparency International, se classant à la première place pour la quatrième année consécutive. En d'autres termes, il affiche le degré de perception de la corruption le plus bas[23].

19. Lors de son troisième cycle d'évaluation (Transparence du financement des partis politiques), le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) a regretté que dix des quatorze recommandations soient restées sans suite. Tout en félicitant les autorités pour l'élaboration et la publication du «Rapport sur la transparence des aides financières versées aux partis politiques» (qui doit encore être mis en œuvre), il a noté l'absence de progrès dans la position prise par les autorités à l'égard de petits paiements de facilitation – sous la forme «d'avantages indus» – offerts aux agents publics étrangers (et aux agents d'assemblées et de cours internationales). Ces paiements peuvent, dans des «circonstances exceptionnelles» imprécises, ne pas relever du champ d'application du Code pénal et échapper ainsi à toute sanction[24]. Dans son dernier rapport annuel, le GRECO a relevé que le Comité d'experts sur la transparence du financement des partis, institué par le gouvernement (et chargé de revoir la réglementation relative au financement des partis et d'élaborer des propositions pour une possible future réglementation du financement public et privé des partis politiques), a finalisé son rapport[25]. Le Comité a examiné dans quelle mesure les recommandations du GRECO entraîneraient des modifications de la réglementation danoise sur le financement et les comptes des partis politiques et a publié en mars 2015 un rapport sur la transparence des aides financières versées aux partis politiques[26], qui contient plusieurs recommandations sur le renforcement de la transparence des aides financières privées et publiques versées aux partis politiques et les obligations comptables des partis et des candidats. Il a également proposé plusieurs modèles de structures possibles pour la future réglementation dans ce domaine. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement danois (de l'époque) a organisé en avril et mai 2015 des consultations politiques avec tous les partis représentés au parlement danois. A la suite des élections générales du 18 juin 2015, le gouvernement a changé. Le nouveau gouvernement étudie actuellement la possibilité de suivre le rapport du Comité d'experts[27]. Nous attendons par conséquent des autorités qu'elles prennent dûment en considération les recommandations du GRECO et qu'elles procèdent aux modifications législatives ou réglementaires attendues en relation avec le financement des partis.

---

21. Les informations détaillées sur la réforme communale ont été fournies par les autorités. Voir AS/Mon (2016) 31, p. 6-7.
22. *Ibid*., p. 7
23. https://www.transparency.org/cpi2015/#results-table.
24. Troisième cycle d'évaluation: quatrième rapport de conformité intérimaire sur le Danemark*:* «Incriminations (STE n° 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques» adopté par le GRECO lors de sa 69e réunion plénière, Strasbourg, 12-16 octobre 2015, publié en novembre 2015, Greco RC-III(2015)14F 4e intérimaire. Se référant au courrier envoyé au GRECO le 6 octobre 2015, les autorités danoises ont expliqué dans leurs commentaires qu'elles continuent de penser que le droit danois criminalise la corruption, y compris les petits paiements dits de facilitation, dans la mesure exigée par la Convention pénale contre la corruption. Le Danemark n'a donc pas adopté de changements législatifs concernant la portée de l'infraction de corruption depuis le rapport de 2009. Le Danemark s'est efforcé depuis lors de clarifier sa position, en dernier lieu dans la lettre du 6 octobre 2015 au GRECO. AS/Mon (2016) 31, p. 7.
25. Seizième Rapport général d'activités (2015) du GRECO, adopté lors de sa 71e réunion plénière, Strasbourg, 14-18 mars 2016, p. 30.
26. Rapport n° 1550/2015 sur la transparence des aides financières versées aux partis politiques, voir: www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/Betaenkning%20Partistoetteudvalg.pdf.

20. Le GRECO a également publié en 2016 un rapport de conformité dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation (prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs), qui a conclu que le Danemark n'a traité ou mis en œuvre de façon satisfaisante qu'une seule des six recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle (quatre ont été partiellement mises en œuvre et une ne l'a pas été). Je reviendrai dans les paragraphes ci-dessous sur les recommandations en suspens. Le GRECO s'est félicité de l'attention accordée par le présidium du Parlement danois à ses recommandations et de la lettre adressée par le président sortant du parlement à tous les députés à l'issue des dernières élections législatives sur les principes d'éthique auxquels l'ensemble des parlementaires devraient adhérer. Sur le plan positif, l'enregistrement des activités professionnelles et des intérêts financiers a été rendu obligatoire pour les députés, et la liste de ceux qui refusent de se plier à cette exigence sera publiée sur le site internet du parlement. Cette sanction de type «désignation et stigmatisation» semble pertinente, car la publication de la liste sur le site internet du parlement favorise un haut niveau de transparence et, partant, peut engendrer des conséquences politiques graves pour les parlementaires violant ces règles. Venstre et le Parti social-démocrate estiment que les réglementations actuelles sont suffisantes et notent avec préoccupation que de nouvelles réglementations porteraient atteinte à la vie privée des petits donateurs et seraient un obstacle à la participation au processus démocratique[28].

21. En ce qui concerne les autres mesures recommandées, le GRECO escompte des progrès supplémentaires en matière de sensibilisation et d'adoption de lignes directrices déontologiques plus concrètes, un renforcement de la transparence concernant d'éventuels conflits d'intérêts spécifiques susceptibles de se poser à tel ou tel député au moment de l'examen d'une question par le parlement et la mise en place de mécanismes supplémentaires censés renforcer le contrôle et l'application des règles d'intégrité. Le GRECO regrette en outre que le présidium n'ait pas à ce jour examiné de plus près la possibilité d'élaborer un code de conduite des parlementaires (conformément aux principes d'éthique susmentionnés) et n'ait pas jugé bon jusqu'à présent de proposer la modification de la liste des informations que les membres du parlement sont tenus de faire enregistrer et encourage cette instance à revoir sa position.

22. S'agissant de la prévention de la corruption dans le système judiciaire, le GRECO se félicite de l'adoption de principes déontologiques par l'Association des juges danois à l'issue d'un vaste processus de consultation de l'ensemble des juges et de leur publication en ligne. Cependant, pour que sa recommandation soit pleinement satisfaite, le GRECO attend que ces normes soient complétées par des exemples concrets, en s'inspirant du Code de conduite dans le secteur public de 2007 et des lignes directrices en matière de bonne conduite et de déontologie publiées par le directeur du parquet à l'intention de son personnel, et par une formation ciblée sur les principes déontologiques[29]. J'ai également été informé que l'administration des tribunaux danois, les tribunaux danois et l'Académie des tribunaux danois (*Domstolsakademiet*) ont pris des initiatives pour sensibiliser et promouvoir l'application des principes éthiques adoptés par l'Association des juges danois, qui, selon moi, contribueront à sensibiliser à la lutte contre la corruption dans le système judiciaire[30].

23. Dans le domaine du blanchiment d'argent, le Danemark a signé, en 2012, la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (révisée) (STCE n° 198) mais ne l'a pas ratifiée. Le pays n'est donc pas membre du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL).

3.2. Mesures prises en matière de lutte contre le terrorisme

24. La lutte contre le terrorisme et autres menaces pour la sécurité nationale est devenue un sujet d'actualité au Danemark, comme dans beaucoup d'Etats membres du Conseil de l'Europe, depuis en particulier la publication en 2005 des caricatures du Prophète Mahomet par le quotidien danois *Jyllands-Posten*. Les 14-15 février 2015, Copenhague a été la cible de deux attaques terroristes[31]. Le Danemark a ratifié, le 3 novembre 2016, le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217). Cependant, les mesures de lutte contre le terrorisme adoptées depuis lors ont

27. Information fournie par les autorités, AS/Mon (2016) 31, p. 7-8.
28. AS/Mon (2016) 31, p. 2.
29. Quatrième cycle d'évaluation: prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport de conformité: Danemark, adopté par le GRECO lors de sa 71e réunion plénière, Strasbourg, 14-18 mars 2016, publié en avril 2016, GrecoRC4(2016)7.
30. Information fournie par les autorités, AS/Mon (2016) 31, p. 8.

soulevé certaines questions relatives au difficile équilibre qu'il convient de trouver entre la garantie de l'ordre et de la sécurité publics et le respect des libertés individuelles. Amnesty International s'est notamment penchée sur le sujet.

25. Depuis 2006, une série d'amendements à la loi sur l'administration de la justice et à d'autres textes législatifs ont affaibli le contrôle judiciaire indépendant sur l'accès de la police à des informations privées et confidentielles. Amnesty International estime que l'introduction d'un certain nombre de projets de loi a restreint de manière disproportionnée le droit au respect de la vie privée et – en affaiblissant les garanties juridiques – a érodé la protection de ce droit et d'autres, y compris le droit à un recours effectif pour les victimes de violation. Amnesty International précise que ces mesures portent notamment sur les mises sur écoute de plus en plus fréquentes de téléphones ou d'ordinateurs[32], les prérogatives élargies accordées au Service de renseignement de la police qui permettent d'obliger toute autorité publique, n'importe quel médecin, psychiatre ou autre fonctionnaire à transmettre des informations confidentielles ou privées relatives à des personnes faisant l'objet d'une enquête, sans contrôle ou surveillance judiciaire; et la mise en place, en 2013, d'un nouvel organe de contrôle chargé de suivre la collecte, par les services de renseignement, de données sur les personnes physiques et morales par le biais de la mise sur écoute de téléphones ou d'ordinateurs[33], qui ne peut ni contraindre les services de renseignement à mettre un terme à une activité de surveillance, ni faire part de ses observations au parlement ou à la justice. Le Service de renseignement de la police peut, en revanche décider d'ignorer une recommandation de ce type sur simple notification au ministère de la Justice, sans encourir de conséquences.

26. Les autorités ont fourni des informations complètes sur les mesures antiterroristes récemment adoptées. Elles ont souligné que l'interception des communications et la surveillance sont ordonnées par un tribunal pour une durée limitée (quatre semaines renouvelables sur la base de décisions judiciaires), conformément aux exigences de la loi sur l'administration de la justice. La mesure peut être levée à tout moment. Dans le cadre d'enquêtes liées à des infractions portant atteinte aux intérêts et à la sécurité de l'Etat, à la Constitution et aux autorités suprêmes de l'Etat, ainsi que des enquêtes liées au terrorisme (énumérées aux articles 12 et 31 du Code pénal), la police peut décider de mettre en place une mesure de surveillance. Elle doit cependant saisir un tribunal dans les 24 heures suivant la mise en place de la mesure et informer la cour des numéros de téléphone placés sous surveillance. Les autorités ont communiqué des informations complètes sur les procédures en place (obligation de désigner un défenseur qui pourra faire une déclaration devant le tribunal saisi de l'affaire et contester la mesure devant la cour; obligation d'informer sur les charges qui pèsent sur le suspect; obligation d'informer le propriétaire du téléphone ou de l'ordinateur concerné à la fin de l'interception des conversations téléphoniques; etc.). Cependant, le tribunal peut décider, à la demande de la police, de renoncer à l'information ou de la reporter un certain temps, qui pourra être prolongée sur la base d'une décision ultérieure s'il juge que la notification peut nuire à l'enquête ou à une enquête dans une autre affaire en cours. De plus, l'obligation d'informer peut être levée par le tribunal s'il estime nécessaire de protéger des informations confidentielles sur les méthodes d'investigation utilisées par la police ou si d'autres circonstances l'exigent[34]

27. Le parti Alternative m'a informé que la modification récente de l'article 136.2 du Code pénal danois (criminalisation de l'approbation du terrorisme) a entraîné une «forte augmentation des inculpations[35]».

---

31. Le 14 février 2015, à l'occasion d'une manifestation artistique intitulée «Art, blasphème et liberté d'expression» organisée au centre culturel de Krudttønden, l'attentat a fait deux victimes (ainsi que l'auteur présumé) et cinq policiers ont été blessés. L'artiste suédois Lars Vilks, l'un des intervenants à cette conférence, connu pour ses caricatures de Mahomet, était semble-t-il la principale cible. La même nuit, une seconde fusillade a eu lieu aux abords de la grande synagogue de Krystalgade, tuant un agent de sécurité juif et blessant deux policiers.

32. La mise sur écoute de téléphones ou d'ordinateurs d'un certain nombre d'individus, y compris de proches, connaissances, collègues ou voisins qui ne font pas personnellement l'objet d'une enquête mais sont d'une manière ou d'une autre en relation avec une personne qui y est soumise pour sa participation à des activités liées au terrorisme, à des infractions liées à la drogue ou à un homicide. Cette mesure peut être engagée sur la base d'un simple mandat, c'est-à-dire le mandat concernant la personne faisant l'objet de l'enquête. Dans «Denmark, Human Rights in review: 2011-2015», Communication d'Amnesty international au titre de l'examen périodique universel 2016 des Nations Unies, janvier-février 2016, p. 5-6.

33. Projet de loi 161 du 27 février 2013 sur le Service de renseignement de la police (et un projet de loi parallèle sur le Service de renseignement militaire).

34. Information fournie par les autorités, AS/Mon (2016) 31, p. 9.

35. Commentaires du parti Alternative, AS/Mon (2016) 31, p. 4, qui indique également que du point de vue du thinktank sur les questions juridiques Justitia, cette disposition, sans être en soi contraire à l'article 10 de Convention européenne des droits de l'homme, va au-delà des exigences des Nations Unies et du [Conseil de l'Europe]; Alternative recommande donc son abrogation.

28. Amnesty International a également souligné que toute personne qui croit faire l'objet ou avoir fait l'objet d'une enquête ou mise sous écoute illégale peut déposer plainte auprès de l'organe de contrôle, qui est habilité à mener des investigations à cet effet ou à contraindre la police ou le Service de renseignement de la police à suspendre toute enquête illégale ou injustifiée, mais n'est pas en mesure de dire au plaignant s'il a réellement fait l'objet d'une enquête illégale. Selon Amnesty International, l'intéressé ne dispose par conséquent d'aucun recours légal ou effectif[36]. Les autorités ont précisé que la Commission danoise de surveillance des services de renseignement peut formuler des recommandations à l'intention, entre autres, des services de renseignement de la police (PET), qui peut décider de ne pas les suivre. Dans ce cas, la Commission de surveillance doit soumettre l'affaire au ministère de la Justice, qui décide. Si une recommandation n'est pas suivie, le gouvernement doit en informer la commission des services de renseignement du Parlement[37]. Concernant l'information, à sa demande, de la personne faisant potentiellement l'objet d'une enquête illégale, la Commission de surveillance informe le plaignant que les services de renseignement de la police (PET) ne traitent aucune information en violation avec la législation sur les services. Par ailleurs, la Commission examine de sa propre initiative si des circonstances exceptionnelles justifient un accès total ou partiel aux informations sur les données traitées[38].

29. Amnesty International a par ailleurs exprimé ses préoccupations face à la loi danoise relative aux étrangers et à la loi sur l'administration de la justice qui permettent l'expulsion ou l'éloignement de ressortissants étrangers soupçonnés de participation à des activités liées au terrorisme, sur la base de procédures judiciaires autorisant l'utilisation d'éléments de preuve secrets pour étayer la décision d'expulsion fondée sur des 'motifs de sécurité nationale'. Un avocat «secret» figurant sur une liste préétablie d'avocats disposant d'une habilitation de sécurité, est désigné et chargé d'agir pour l'individu concerné, mais n'est cependant pas en mesure d'analyser les éléments de preuve avec l'intéressé ou l'avocat de son choix pendant la partie publique des procédures. La personne concernée ne peut par conséquent pas contester effectivement les éléments de preuve secrets ou les allégations fondées sur ces derniers, ce qui compromet son droit à un procès équitable et porte éventuellement atteinte à l'obligation faite au Danemark de garantir une procédure régulière et l'égalité des armes.

30. De même, le 2 juillet 2015, les autorités danoises ont mis fin aux activités de la Commission d'enquête Irak-Afghanistan, instaurée en 2012 par le gouvernement précédent pour enquêter sur le comportement des soldats danois en opération à l'étranger, considérant que «la lumière avait été suffisamment faite sur les questions susmentionnées»[39]. Cette instance avait été plus particulièrement chargée d'examiner les pratiques liées à l'arrestation et à la détention d'Irakiens, de déterminer si des soldats danois avaient remis des détenus à des agents étrangers, et d'établir la responsabilité et les obligations du Danemark vis-à-vis des détenus au regard du droit international. Alors qu'Amnesty International a regretté que «la Commission a[it] été dissoute avant de pouvoir produire ses conclusions, le gouvernement ayant indiqué qu'il n'était pas nécessaire d'enquêter sur ces points car il n'y aurait aucun élément nouveau»[40], l'Institut danois des droits de l'homme a pour sa part recommandé au Danemark de finaliser l'enquête préliminaire menée par le groupe de travail interne sous l'égide du Commandement de la défense danoise qui a mis en lumière un certain nombre de situations et questions critiques relatives à la détention et au transfert de détenus en Irak par les forces danoises durant la période 2003-2007 et qui a été suspendu au moment de la mise en place de la Commission indépendante (désormais dissoute)[41]. Les autorités ont affirmé que le ministère de la Défense a résolu les problèmes lorsqu'il a arrêté les nouvelles directives de missions. Il a également publié un manuel militaire qui consacre un chapitre entier aux questions de détention[42].

31. En mai 2016, le Gouvernement et plusieurs partis politiques ont décidé de constituer un groupe de chercheurs objectifs qui auront accès aux documents (y compris aux documents classés) remis à l'ancienne Commission d'enquête. Ce groupe sera chargé d'élaborer un rapport historique sur les engagements militaires danois au Kosovo*[43] (1998), en Afghanistan (2001) et en Irak (2003). Il servira de base pour les décisions politiques sur la participation militaire du Danemark, puisqu'il décrira précisément les faits et permettra de tirer les leçons des expériences précédentes[44]. Il sera de ce fait important de s'assurer que le

---

36. Communication d'Amnesty international au titre de l'examen périodique universel 2016 des Nations Unies, p. 5-6.
37. Information fournie par les autorités, AS/Mon (2016) 31, p. 9
38. *Ibid*., p. 9
39. *Ibid*., p. 10
40. Amnesty International rapport annuel 2015/2016.
41. Institut danois des droits de l'homme, Examen périodique universel, Danemark 2016: liste de recommandations choisies (en anglais), version révisée, 2016.
42. Information fournie par les autorités, AS/Mon (2016) 31, p. 10.
43. Toute référence au Kosovo, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

groupe de chercheurs récemment créé puisse compléter et finaliser les travaux entrepris pour la Commission d'enquête Irak-Afghanistan, de sorte à établir, au regard du droit international, la responsabilité et les obligations des forces danoises lors de la détention et le transfert de détenus en Irak et en Afghanistan en 2003-2007, et tirer toutes les leçons de cette expérience.

32. Amnesty International a par ailleurs relevé l'annonce faite en 2011 par le Gouvernement danois de son intention de mener un examen, fondé sur des données probantes, de la législation antiterroriste. Un groupe d'experts a récemment été désigné pour s'acquitter de cette mission; cependant, Amnesty International a fait part de ses inquiétudes quant à l'adoption d'une nouvelle législation avant même la conduite de cet examen. Entre-temps, le Gouvernement a décidé, durant l'automne 2015, de «dissoudre le groupe d'experts» au motif que «plusieurs initiatives importantes pour lutter contre le terrorisme ont été lancées depuis les attentats de 2015 à Copenhague[45]». Les autorités ont annoncé qu'une révision du cadre juridique des mesures antiterroristes danoises serait lancée dans les années à venir, «une fois les effets de ces initiatives connus[46]». Le but est de garantir un juste équilibre entre les mesures effectives et la sécurité juridique pour les citoyens danois. Le parti Alternative a regretté la décision de dissoudre le groupe d'experts indépendants et a souligné qu'il n'y avait actuellement «ni examen ni vue d'ensemble des mesures de lutte contre le terrorisme, des lois et de leurs implications juridiques et économiques[47]».

33. Pour finir, en écho à la Résolution 1507 (2006) et à la Recommandation 1754 (2006) de l'Assemblée sur les allégations de détentions secrètes et de transferts inter étatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe, je tiens à mentionner le courrier adressé le 23 septembre 2015 par les autorités danoises au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui, agissant en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), sollicitait des informations auprès des Etats membres quant à leur respect des obligations juridiques en vertu de la Convention «à propos de la question de la détention et du transport secrets de détenus soupçonnés d'actes terroristes, notamment par des agences relevant d'autres Etats ou à leur instigation»:

– Le Danemark a précisé avoir mis en place en 2008 un Groupe de travail interministériel chargé d'établir le rapport concernant des vols secrets de la CIA au Danemark, au Groenland et sur les îles Féroé. Selon les conclusions du rapport publié le 23 octobre 2008, les informations reçues des Etats-Unis n'ont pas permis d'établir de manière probante: 1) si des vols de la CIA, y compris un transit illégal de détenus, ont eu lieu ou non sur ces territoires; 2) si, comme cela a été allégué, les autorités de ces territoires auraient dû avoir ou ont effectivement eu connaissance d'activités extrajudiciaires présumées de la CIA. Dans leurs commentaires, les autorités danoises ont maintenu que le rapport de 2008 contenait une série de conclusions importantes qui confirmaient l'adéquation des systèmes de contrôle actuels. Cependant «on ne peut pas exclure que les Etats-Unis d'Amérique continueront de recourir à des programmes de détention secrets à l'avenir ni que ces programmes impliqueront, entre autres, des restitutions extraordinaires; le Danemark devrait, de l'avis du Groupe de travail, continuer de s'élever avec vigueur contre ces programmes de détention, tant sur la scène internationale que dans ses relations bilatérales avec les Etats-Unis d'Amérique». Le Groupe de travail a également publié plusieurs recommandations à l'intention du gouvernement afin qu'il clarifie la position du Danemark avec ses partenaires internationaux et propose des procédures pour prévenir ces restitutions à l'avenir[48].

– Suite à la demande que lui a faite le ministère des Affaires étrangères en 2011, l'Institut danois d'études internationales avait examiné les allégations selon lesquelles le Gouvernement danois n'aurait pas soulevé certaines questions sensibles auprès des autorités des Etats-Unis et conclu, en 2012, à l'absence d'éléments étayant ces allégations et à la justesse des conclusions du Groupe de travail interministériel[49]. Amnesty International a cependant remis en question l'enquête menée par l'Institut danois d'études internationales qu'elle considère insuffisante, dans la mesure où les investigations

---

44. *Ibid*.
45. Les autorités ont fait référence à une évaluation complète des mesures prises par les autorités danoises avant et pendant les attentats des 14-15 février 2015 à Copenhague, disponible (en danois) sur: http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Rigspoltiets%20afrapportering%20p%C3%A5%20evaluering.pdf
46. Information fournie par les autorités, AS/Mon (2016) 31, p. 10.
47. Commentaires du parti Alternative, AS/Mon (2016) 31, p. 4.
48. Les conclusions et recommandations complètes du Groupe de travail sont disponibles dans AS/Mon (2016) 31, p. 10-12.
49. https://pace.coe.int/documents/19838/2008330/AS-JUR-INF-2016-06-Table-FR.pdf/6db4dd2f-96f5-4eab-ac4d-28e509054dff.

portaient exclusivement sur le territoire du Groenland, reposaient intégralement sur des documents écrits et n'ont pas permis de recueillir de nouvelles informations ou de mettre à profit des données antérieures à 2008[50].

34. Au vu des conclusions des rapports du Groupe de travail interministériel et de l'Institut danois d'études internationales, et les Etats-Unis ayant assuré le Danemark qu'ils ne transporteraient *aucun* détenu à bord d'aéronefs traversant l'espace aérien du Danemark, du Groenland et des îles Féroé sans l'accord des autorités danoises, le Gouvernement danois a considéré que la question était close en 2012[51].

4. Droits de l'homme

35. Etant donné la nature du système politique danois, je me suis renseigné sur le système de protection des droits de l'homme en place dans les deux entités semi-autonomes, ainsi que sur la raison d'être des réserves formulées au sujet de l'application, dans les îles Féroé et au Groenland, des conventions du Conseil de l'Europe ratifiées par le Danemark.

36. Le gouvernement groenlandais a précisé dans ses commentaires que les instruments généraux des droits de l'homme des Nations unies et du Conseil de l'Europe s'appliquent au Groenland et qu'il est responsable de la protection des droits de l'homme dans les domaines de compétences qu'il a repris au Gouvernement danois. Un Conseil groenlandais des droits de l'homme a été institué en 2013. Le mandat de l'Institut danois des droits de l'homme a en outre été élargi au Groenland en 2014. Pour le gouvernement groenlandais, les différents organes des traités des Nations unies font partie de la procédure de rapport par le Danemark. Selon la règle, le Danemark traite le Groenland comme une exception territoriale lorsqu'il ratifie de nouvelles conventions internationales afin d'examiner si la nouvelle législation est nécessaire et de s'assurer qu'elle peut être soumise au parlement groenlandais pour acceptation[52].

37. Le gouvernement féroïen a souligné qu'en règle générale, le Danemark émet des réserves territoriales concernant les îles Féroé, sauf si les autorités féroïennes ont décidé en amont qu'elles seraient couvertes par l'accord en question. Normalement, la procédure implique d'examiner si les îles Féroé satisfont à toutes les exigences prévues dans la convention ou le protocole puis, s'il est jugé opportun, la convention ou le protocole est soumis au parlement féroïen. Ces procédures peuvent être longues, notamment en raison des ressources très limitées disponibles, et certains protocoles n'ont toujours pas été traités. Le gouvernement a cependant insisté sur son engagement vis-à-vis des conventions internationales en matière de droits de l'homme dans l'accord de coalition, ce qui est très significatif. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce a constitué un groupe de travail chargé d'examiner les différents mécanismes nationaux de suivi qui pourraient convenir à la population féroïenne, qui ne compte que 49 000 habitants – et qui soient conformes aux principes de Paris des Nations unies. Le groupe de travail a commencé ses travaux et devrait remettre ses recommandations d'ici à la fin de l'année 2016. Actuellement, les droits de l'homme sont suivis par des ONG dans les îles Féroé, ainsi que par des initiatives et par les autorités, notamment l'Ombudsman parlementaire, la commission pour l'égalité des sexes, l'agence féroïenne pour la protection des données, etc.[53].

38. Je tiens à remercier les autorités groenlandaises et féroïennes pour leurs contributions à notre rapport, et j'espère que leurs initiatives et leurs efforts considérables permettront bientôt de lever les réserves.

4.1. Protection des minorités

39. Le Danemark a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) en 1997. Bien que la Constitution ne contienne pas de définition de «minorité», la Convention-cadre s'applique uniquement à la minorité allemande dans le Jutland méridional du Royaume de Danemark. De même, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), ratifiée en 2000, s'applique à la minorité germanophone dans le Jutland méridional. Le Danemark a exclu du champ d'application de la Charte le féroïen et le groenlandais, considérant que ces langues jouissaient déjà d'un degré élevé de protection grâce à leur régime local[54].

50. Communication d'Amnesty international au titre de l'examen périodique universel des Nations Unies, p. 3.
51. Information fournie par les autorités, AS/Mon (2016) 31, p. 12.
52. *Ibid*., p. 17.
53. *Ibid*., p. 17/18.

40. A cet égard, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN) a régulièrement invité les autorités danoises à maintenir une approche fondée sur le dialogue dans les relations avec les personnes et les groupes qui pourraient être intéressés par la protection offerte par la Convention-cadre, afin de prendre en compte les besoins spécifiques des locuteurs féroïens et groenlandais ou des Roms qui vivent au Danemark (au nombre de 5 000 à 10 000).

41. Dans ses recommandations de 2015 pour action immédiate afin d'améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité des Ministres a invité les autorités à mettre en place des mesures et des politiques supplémentaires ciblées pour lutter contre toutes les manifestations d'intolérance, de racisme et de xénophobie, en particulier en s'attaquant systématiquement aux manifestations de racisme dans les médias et le monde politique; et à intensifier le dialogue avec les représentants des différents groupes, afin d'analyser les besoins existants et de trouver des solutions pour que toutes les personnes intéressées puissent bénéficier d'un enseignement dans ou de leur langue[55].

42. S'agissant de la protection des droits des personnes appartenant à la minorité allemande, le Comité des Ministres a appelé les autorités danoises à faire en sorte qu'elles conservent la possibilité de communiquer en utilisant pleinement la langue allemande avec tous les organes de l'administration, y compris par voie électronique[56], mais aussi à appliquer une approche structurée de mise en œuvre des engagements choisis en vertu de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, accroître le volume des émissions de radio et proposer des émissions de télévision en allemand, ou encore à prendre des mesures pour faire mieux connaître et apprécier l'allemand en tant que langue minoritaire du Danemark[57].

4.2. Lutte contre la violence à l'encontre des femmes

43. Je me félicite de la ratification par le Danemark en 2014 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»). Le pays a toutefois déclaré que, jusqu'à nouvel avis, la Convention ne sera pas applicable au Groenland et aux îles Féroé, ce qui est regrettable à la lumière des informations dont nous disposons. Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) n'a pour l'heure produit aucun rapport concernant ce pays. J'estime cependant utile d'attirer l'attention sur deux points mis en avant par Amnesty International, dont notamment l'impunité dans des affaires de viol.

44. En 2013, les dispositions du Code pénal relatives au viol et autres formes d'abus sexuels ont été durcies. La loi érige désormais en infraction pénale au même titre qu'un viol les rapports sexuels non consentis avec une victime «en état d'impuissance» et toutes les dispositions allégeant les sanctions ou excluant les poursuites en cas de viol ou violence sexuelle au sein du mariage ont été supprimées. S'agissant des viols signalés, le taux d'attrition reste cependant élevé: quatre à six cents viols sont en moyenne déclarés chaque année à la police. Le nombre réel de viols commis s'élèverait, selon les estimations, à 3 600 par an. Par ailleurs, seul un viol signalé sur cinq donne lieu à une condamnation[58]. La majorité des affaires de ce type ont été classées sans suite par la police – selon un rapport récent du parquet général, avant même l'ouverture d'une enquête en bonne et due forme de la police – ou le parquet (la plupart du temps en raison de «l'état des preuves») et n'ont jamais abouti à un procès. En novembre 2015, le procureur général a demandé que les policiers modifient leur manière de procéder. En revanche, les rapports n'abordaient pas les raisons pour lesquelles le taux d'abandon des poursuites est excessivement élevé dans ce genre d'affaires[59].

45. La situation était également préoccupante dans les îles Féroé: Amnesty International a relevé que le Code pénal laisse sérieusement à désirer par rapport au Code pénal danois: la législation féroïenne incriminait les rapports sexuels non consentis avec une victime «en état d'impuissance» comme un abus

---

54. Voir la loi n° 473 du 12 juin 2009 sur l'autonomie locale du Groenland, article 20: «La langue officielle du Groenland est le groenlandais», et la loi n° 7 du 19 mai 2010 du parlement groenlandais sur la politique linguistique, ainsi que la loi n° 137 du 23 mars 1948 sur le régime local des îles Féroé («le féroïen est reconnu comme langue principale, mais le danois doit être étudié de façon approfondie et il peut être utilisé au même titre que le féroïen dans la conduite des affaires publiques»).
55. Résolution (4e cycle) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Danemark (CM/ResCMN(2015)7), adoptée par le Comité des Ministres le 1er juillet 2015 lors de la 1232e réunion des Délégués des Ministres.
56. CM/ResCMN(2015)7.
57. Recommandation du Comité des Ministres (4e cycle) adoptée en octobre 2014 (CM/RecChL(2014)6) sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par le Danemark.
58. Amnesty international 2016 Communication au titre de l'examen périodique universel des Nations Unies, p. 7.
59. Amnesty International rapport annuel 2015/2016.

sexuel plutôt qu'un viol et prévoyait pour ces actes une peine bien plus clémente. Dans certains cas, elle allège la peine prévue en cas de viol ou violence sexuelle dans le cadre du mariage ou prévoit l'immunité[60]. Dans les commentaires soumis par les autorités féroïennes, j'ai noté avec satisfaction que le gouvernement féroïen a adopté, en 2011, un Plan d'action quinquennal pour prévenir la violence dans les relations permanentes et entre proches articulé autour de quatre axes principaux: 1) information et prévention; 2) assistance et soutien de la victime; 3) initiatives ciblant les groupes professionnels; 4) possibilités de soins pour les auteurs de violence. Le parlement a en outre demandé au gouvernement de préparer un projet de programme concernant les abus sexuels et de compléter le Plan d'action[61]. J'ai également appris que le gouvernement féroïen est en train de renforcer les dispositions relatives au viol et à d'autres formes d'abus sexuels dans le Code pénal. Sa proposition sera soumise au parlement en novembre 2016 et devrait notamment criminaliser les agressions sexuelles en toutes circonstances, y compris dans le cadre du mariage, ce qui constitue un développement très positif[62].

46. J'ai indiqué aux autorités danoises que j'attendais du Danemark, désormais partie à la Convention d'Istanbul, qu'il continue de porter une attention particulière à la lutte contre la violence à l'encontre des femmes et la violence domestique, y compris dans les entités semi autonomes, pour être en mesure de lever les réserves territoriales concernant l'application de la Convention aux îles Féroé et au Groenland. A la suite de cette observation, le ministère danois de la Justice a décidé de demander aux autorités féroïennes et groenlandaises de lui indiquer si les îles Féroé et le Groenland souhaitaient que la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique leur soit applicable, ce qui constitue un développement positif. Dans l'affirmative, le Gouvernement danois examinera – avec les autorités féroïennes et groenlandaises – la nécessité de modifier la législation pour les îles Féroé et le Groenland afin de satisfaire aux obligations au titre de ladite convention[63]. J'encourage les autorités danoises, y compris les autorités féroïennes et groenlandaises, à engager ensemble les mesures nécessaires et à adopter les textes législatifs nécessaires pour garantir que la convention pourra s'appliquer à l'ensemble du territoire du royaume.

4.3. Lutte contre la traite des êtres humains

47. Le Danemark a ratifié la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) le 19 septembre 2007 (qui ne s'applique toutefois ni aux îles Féroé ni au Groenland). Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a publié un premier rapport d'évaluation en décembre 2011[64], qui a conduit le Comité des Parties à formuler plusieurs recommandations en janvier 2012[65], auxquelles le Gouvernement danois a répondu en février 2014[66].

48. Les principaux points identifiés par le Comité des Parties avaient trait à la nécessité d'améliorer la procédure d'identification des victimes de la traite; de développer des mesures préventives pour lutter contre la traite aux fins d'exploitation par le travail; de faire bénéficier les victimes de la traite d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat; de revoir l'actuel cadre institutionnel et procédural pour le retour et le rapatriement des victimes, de manière à ce qu'il tienne compte de leur besoin de sécurité, de protection et de dignité et permette d'éviter une nouvelle victimisation; de revoir le système d'octroi de permis de séjour aux victimes de la traite, de manière à appliquer l'approche centrée sur la victime qui sous-tend la convention et à éviter que les victimes soient de nouveau soumises à la traite; de prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

49. Le GRETA a réalisé un deuxième cycle d'évaluation et effectué une visite d'évaluation en mai 2015. La réponse des autorités danoises a été publiée en mars 2015[67] et fait état d'une augmentation du nombre de victimes de la traite identifiées au Danemark, que ce soit à des fins de prostitution ou d'exploitation par le travail. Le Code pénal a été amendé en 2012 (en vue de l'aligner sur la Directive 2011/36/UE de l'Union européenne concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes). Les modifications apportées ont augmenté la peine maximale infligée en cas de traite de huit à dix ans d'emprisonnement, étendu l'objet de l'exploitation à «l'exploitation à des fins d'activités criminelles», et doté le Danemark d'une juridiction extraterritoriale dans les affaires de traite impliquant un

60. Amnesty international 2016 Communication au titre de l'examen périodique universel des Nations Unies, p. 7.
61. Détails fournis par le gouvernement féroïen dans le document AS/Mon (2016) 31, p. 18.
62. *Ibid*., p. 18.
63. *Ibid*., p. 13.
64. Rapport d'évaluation du GRETA et commentaires du gouvernement publiés en décembre 2011, GRETA(2011)21.
65. Recommandation CP(2012)4 du Comité des Parties adoptée en janvier 2012.
66. CP(2014)4.
67. Réponse au questionnaire en anglais et trois annexes en danois publiées en mars 2015.

ressortissant danois ou une personne ayant une résidence permanente dans le pays au moment des faits. La loi relative aux étrangers a été amendée en 2013 de manière à porter le délai de réflexion maximal de 100 à 120 jours et à accorder des permis de séjour temporaires aux ressortissants étrangers, y compris aux victimes de la traite, dès lors que leur présence au Danemark s'impose dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure. Le plan d'action danois de lutte contre la traite des êtres humains pour 2015-2018 a été lancé en mai 2015 (et modifié en novembre 2015), après que son financement (à hauteur de 88 millions de couronnes danoises – soit approximativement 11,8 millions d'euros) a été en grande partie approuvé par le parlement en octobre 2014[68].

50. Sur la base du rapport publié par le GRETA en juin 2016[69], le Comité des Parties a adopté la Recommandation CP(2016)4 du 23 mai 2016[70], dans laquelle il salue les progrès accomplis par le Danemark, notamment la criminalisation de la traite des êtres humains (à savoir l'exploitation à des fins d'activités criminelles) et l'augmentation de la peine maximale de 8 à 10 ans, l'introduction d'une nouvelle disposition dans la loi relative au statut des étrangers offrant la possibilité de délivrer un permis de séjour temporaire aux victimes de la traite en raison de leur coopération à la procédure pénale et augmentant la durée maximale du délai de réflexion de 100 à 120 jours. Le Comité des Parties a également adopté une liste de recommandations à l'intention du Danemark afin, notamment, d'améliorer la procédure d'identification des victimes de la traite (dont celles en situation irrégulière) et de renforcer les incitations à l'auto-identification des victimes de la traite. Le Comité a également recommandé aux autorités d'appliquer une approche proactive en matière d'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail en élargissant le mandat de l'administration des douanes et des impôts (SKAT) et des inspecteurs du travail, et d'améliorer l'identification des enfants, y compris les enfants non accompagnés, victimes de la traite et l'assistance fournie à ces derniers. Il a en outre recommandé de reconsidérer la législation pour faire en sorte que les victimes de la traite bénéficient d'un délai de rétablissement et de réflexion adéquat sans condition.

4.4. Législation sur l'asile et l'immigration

51. Le Danemark a, depuis 2002, adopté des politiques d'asile et d'immigration restrictives. Cette question reste sensible, mais semble recueillir un large soutien de la plupart des partis politiques. Malgré les mesures prises par les autorités danoises pour remédier aux problèmes de droits de l'homme, y compris le renforcement de l'indépendance de la Commission de recours des réfugiés, de nouvelles améliorations s'imposent.

52. En 2013, le Commissaire aux droits de l'homme, Nils Muižnieks, a exprimé son inquiétude concernant les droits des enfants dans le contexte des procédures d'asile et d'immigration, les procédures liées au regroupement familial concernant les enfants, les séjours prolongés dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, le sort des mineurs migrants non accompagnés disparus des centres d'accueil ou encore la rétention des mineurs dans le cadre des procédures d'asile ou d'immigration, jugée inacceptable et qui devrait être remplacée par des dispositions appropriées de prise en charge. Le Commissaire se montre également préoccupé par le fait que, concernant les mesures et les décisions sur les questions d'asile et de migration affectant les enfants, les considérations relatives au contrôle des migrations tendent à primer sur l'intérêt supérieur de l'enfant[71].

53. Le Commissaire a par ailleurs exhorté les autorités danoises à veiller, lors du rapatriement des demandeurs d'asile déboutés, au strict respect de leur droit de ne pas être exposés à un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ou à un refoulement indirect. La rétention de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière doit rester une mesure exceptionnelle et d'une durée aussi brève que possible, et une résidence permanente devrait être accordée aux réfugiés dans les meilleurs délais, afin d'établir une base stable à leur intégration au Danemark[72]. A cet égard, Venstre et le parti social-démocrate s'inquiètent de l'allongement des séjours dans les centres de demandeurs d'asile des étrangers dont les demandes ont été rejetées, et sont favorables à un renforcement des mesures de rapatriement afin de limiter l'allongement des séjours[73].

---

68. *Ibid*.
69. GRETA(2016)7, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Danemark, 2e cycle d'évaluation, adopté le 11 mars 2016 et publié le 10 juin 2016.
70. Recommandation CP(2016)4 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Danemark adoptée lors de la 18e réunion du Comité des Parties, le 23 mai 2016.
71. Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à l'issue de sa visite au Danemark, du 19 au 21 novembre 2013, CommDH(2014)4, 24 mars 2014.
72. CommDH(2014)4.
73. AS/Mon (2016) 31, p. 2.

54. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), pour sa part, a mis en cause l'accès des demandeurs d'asile à un avocat tout au long de la procédure d'asile, ainsi que la possibilité de s'inscrire au lycée ou à l'université au Danemark[74].

55. La question de la rétention des demandeurs d'asile a également été soulevée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), qui s'est rendu en septembre 2014 au centre de rétention pour migrants d'Ellebæk. Le CPT a exprimé ses inquiétudes et fait part de la nécessité de maintenir l'établissement dans un état d'entretien décent, de limiter l'environnement carcéral au strict minimum et de garantir l'offre d'activités régulières. Le CPT a également recommandé que tous les nouveaux arrivants soient soumis à un examen médical et à un dépistage spécifique afin d'identifier les victimes de torture. Il est par ailleurs nécessaire d'améliorer la communication avec les détenus et d'élargir leurs contacts avec le monde extérieur[75].

56. Dans sa réponse de mars 2015, le ministère de la Justice a fait observer que selon la loi danoise relative aux étrangers, un demandeur d'asile ne peut être privé de liberté que pour garantir l'exécution d'une décision de refus d'entrée, d'expulsion, de transfert ou dans les circonstances où le demandeur d'asile refuse de coopérer dans les procédures administratives du service danois de l'immigration, et si la présence du demandeur d'asile aux fins de mise en œuvre de la procédure d'expulsion ne peut pas être assurée par une autre mesure, moins coercitive. La stratégie nationale de la police danoise concernant l'utilisation de la rétention en liaison avec la loi danoise relative aux étrangers précise que la mesure ne peut être maintenue que le temps où elle est nécessaire et proportionnelle. Le recours à la rétention doit respecter la législation nationale et les obligations internationales du pays et prêter une attention particulière aux demandeurs d'asile vulnérables tels que les mineurs. Le placement d'un demandeur d'asile mineur de moins de 15 ans dans un établissement sécurisé ne peut intervenir au seul motif qu'il ne dispose pas d'un permis de séjour au Danemark et devra être d'une durée aussi courte que possible[76].

57. En novembre 2015, un train de lois plus strictes sur l'asile a été adopté par le parlement dans le cadre d'une procédure d'urgence. De nouvelles règles relatives à la détention des demandeurs d'asile nouvellement arrivés et des demandeurs d'asile déboutés ont été introduites dans la loi danoise sur les étrangers et a entraîné notamment un allongement de la durée de détention, l'extension à trois ans du délai d'attente pour un regroupement familial, mais aussi l'externalisation de l'usage de la force (par exemple les menottes) à des entreprises privées et la possibilité pour les autorités de suspendre le droit d'un détenu de rencontrer un juge dans un délai de 72 heures. A ce propos, il m'a été rapporté qu'en règle générale, cette procédure ne peut être activée que dans des situations particulières[77]. Les autorités ont expliqué que les demandeurs d'asile nouvellement arrivés ne peuvent être détenus que pendant la procédure d'enregistrement et d'identification. La détention des demandeurs d'asile déboutés ne s'applique qu'à ceux qui ne coopèrent pas à leur retour et lorsqu'un retour est envisageable. Le gouvernement est convaincu que les nouvelles règles sont conformes aux obligations internationales du Danemark; les dispositions sur la durée de détention prévues dans la loi sur les étrangers reposent sur la directive «retour» de l'Union européenne[78]. En novembre 2015, à la suite de l'augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile, le service danois de l'immigration a mis en place des hébergements temporaires dans des tentes afin d'accueillir 250 demandeurs d'asile dans le nord du Jutland.

58. Le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé ses inquiétudes face à ces amendements et rappelé que «les changements restrictifs apportés récemment à la législation danoise relative à l'asile et à l'immigration suscitent de graves préoccupations quant à leur conformité avec les normes des droits de l'homme. Le Gouvernement devrait reconsidérer ces changements et veiller à ce que la législation et la pratique tiennent pleinement compte de l'obligation incombant au Danemark de respecter les normes de protection des réfugiés». Le Commissaire a fait part de ses craintes «que les possibilités accrues de recourir à la détention dans des circonstances particulières, associées à la suppression de garanties juridiques importantes pour les personnes détenues, n'entraînent un usage disproportionné et systématique de la détention à l'encontre des demandeurs d'asile, qui porterait atteinte au droit à la liberté, protégé par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme»[79].

---

74. Le 4e rapport sur le Danemark a été adopté en mars 2012 et rendu public en mai 2012, CRI(2012)25.
75. CPT/Inf(2014)25, septembre 2014.
76. CPT/Inf (2015)16, Réponse du Gouvernement danois au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur sa visite au Danemark du 4 au 13 février 2014, publiée le 3 mars 2015, p. 58.
77. AS/Mon (2016) 31, p. 15.
78. *Ibid*., p. 14.

59. Le Commissaire a également critiqué d'autres mesures restrictives, notamment le durcissement des critères d'obtention d'un permis de séjour permanent et la réduction importante de la durée de validité des titres de séjour, notamment pour les personnes bénéficiant de la protection internationale, ainsi que la proposition de saisir les biens des demandeurs d'asile arrivant au Danemark, pour financer leur séjour. Cette mesure, de l'avis du Commissaire, «pourrait constituer une atteinte à la dignité des personnes concernées. Elle pourrait aussi conduire à des violations du droit au respect de ses biens, consacré par l'article 1 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.»[80]. Certaines ONG[81], dont Amnesty International[82], ont également critiqué ces mesures.

60. J'estime utile de mentionner les arguments présentés par la ministre Støjberg dans sa réponse à la lettre du Commissaire[83], qui souligne l'impératif des règles nouvellement adoptées compte tenu de la situation actuelle, et leur conformité avec les obligations internationales du Danemark. La ministre a apporté un certain nombre d'éclaircissements:

– S'agissant de la rétention des demandeurs d'asile, il sera demandé à la police de procéder à des évaluations au cas par cas pour vérifier si des moyens moins intrusifs sont susceptibles d'être mis en place. Le ministre a indiqué que «les demandeurs d'asile nouvellement arrivés ne peuvent faire l'objet d'un placement en rétention que si c'est nécessaire pour mener la procédure d'enregistrement et d'identification à son terme. Le demandeur d'asile doit être remis en liberté immédiatement après la fin de la procédure».

– La suspension du contrôle juridictionnel automatique dans les trois jours pourrait intervenir dans les périodes marquées par une augmentation significative du nombre de nouveaux réfugiés et migrants (c.-à-d. lorsque le nombre de personnes en rétention est si élevé qu'il n'est plus possible pour la police et/ou les tribunaux de statuer dans les trois jours sur la légalité de la rétention), et seulement dans des circonstances spéciales; cette mesure n'équivaut cependant pas à une suspension générale du contrôle juridictionnel; cette mesure n'a jamais été activée jusqu'à présent[84].

– Concernant les permis de séjour, les réfugiés sont censés satisfaire aux mêmes exigences que n'importe quels autres étrangers. Les nouvelles règles ont étendu l'obligation de résidence permanente à six ans au moins pour tous les étrangers (quatre dans certains cas spécifiques).

– Alors que le critère de base – qui reste inchangé – pour la sélection des réfugiés admis reposait sur le droit ou non de la personne concernée à une protection internationale, un nouveau critère secondaire a été introduit par la nouvelle réglementation, en l'occurrence l'évaluation du potentiel d'intégration de l'intéressé, en se basant sur ses compétences linguistiques, son niveau d'instruction, son expérience professionnelle, son réseau familial, son âge et sa motivation.

– Concernant la saisie des biens de valeur des demandeurs d'asile, le Danemark doit assurer la subsistance de base, les soins de santé, des services et le logement des demandeurs d'asile, à moins que ces derniers aient les moyens financiers d'y subvenir par eux-mêmes. Les amendements du 26 janvier 2016 permettent à la police de procéder à la fouille des vêtements et des bagages afin de trouver des biens et saisir les sommes d'argent dépassant € 1 300 (les biens ayant une valeur sentimentale, par exemple les alliances, ne peuvent être saisis). Des plaintes relatives à ces saisies peuvent être déposées auprès de la police.

61. Dans le domaine des migrations, la question du regroupement familial a suscité un certain nombre d'interrogations:

– L'ECRI a regretté qu'en juin 2011, «la loi sur les étrangers a[it] été modifiée pour durcir encore les règles strictes applicables au regroupement avec un(e) conjoint(e)». Ces dispositions incluent l'obligation pour le conjoint/partenaire résidant au Danemark de ne pas avoir bénéficié de certains types d'aide sociale au cours des trois dernières années et, normalement, d'avoir exercé un emploi ordinaire à plein temps au Danemark pendant au moins deux ans et six mois au cours des trois

---

79. Lettre adressée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à M^me^ Inger Støjberg, ministre de l'Immigration, de l'Intégration et du Logement du Danemark, concernant les modifications apportées à la législation danoise sur l'asile et l'immigration, CommDH(2016)4, 15 janvier 2016.
80. CommDH(2016)4.
81. Voir www.thelocal.dk/20151124/danish-government-criticized-for-urgently-pushing-through-strict-new-asylum-laws.
82. Rapport annuel 2015/2016 d'Amnesty International.
83. Réponse des autorités danoises à la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à propos des modifications à la législation danoise sur l'asile et l'immigration, CommDH/GovRep(2016)10, 21 mars 2016.
84. AS/Mon (2016) 31, p. 14.

dernières années. De plus, le coût total de la procédure de regroupement avec un(e) conjoint(e) demeure assez élevé, d'où une discrimination indirecte envers les membres des groupes relevant du mandat de l'ECRI, qui sont plus touchés par le chômage et la pauvreté que les Danois de souche. L'ECRI exhorte les autorités danoises à revoir en profondeur les règles relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e) afin d'en supprimer tout élément équivalent à une discrimination directe ou indirecte et/ou qui soit disproportionné à l'objectif déclaré[85]. Dans ses conclusions de mars 2015 relatives à cette recommandation intérimaire spécifique, l'ECRI a déploré que les autorités danoises n'aient rien fait pour revoir en profondeur les règles relatives au regroupement avec un(e) conjoint(e)[86].

– La Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») s'est penchée sur la question du regroupement familial dans deux affaires au moins: dans *Osman c. Danemark*, la Cour a conclu à une violation de l'article 8 en raison du refus des autorités de renouveler le permis de séjour de la requérante, une mineure kényane – qui avait passé son enfance et son adolescence au Danemark – après avoir été envoyée à l'étranger contre sa volonté (pour y être «rééduquée»)[87]. Compte tenu des circonstances, la Cour a souligné qu'on ne saurait dire que les intérêts de la requérante ont été suffisamment pris en compte ou soupesés équitablement face à l'intérêt de l'Etat consistant à contrôler l'immigration[88]. Dans une autre affaire, *Biao c. Danemark*[89], le 24 mai 2016, la Cour a estimé (par 12 voix contre 5) que la législation danoise qui discrimine les personnes nées hors du Danemark et obtiennent la citoyenneté danoise ultérieurement est contraire à l'article 8 (combiné avec l'article 14). Cette affaire se réfère à l'amendement à la Loi sur les étrangers adoptée en 2003, qui dispose que le «critère des attaches» (*tilknytningskravet*)[90] ne s'applique toutefois pas «aux personnes qui possèdent la nationalité danoise depuis plus de 28 ans [26 ans aujourd'hui], qui sont nées et ont grandi au Danemark, qui sont venues dans ce pays dans leur petite enfance ou qui y résident légalement depuis plus de 28 ans». La Cour a considéré que cette règle était discriminatoire, car elle «favorise les citoyens danois d'origine ethnique danoise et désavantage les citoyens danois d'une autre origine ethnique qui (…) ont acquis la nationalité danoise après la naissance ou a un effet préjudiciable disproportionné à l'égard de ces derniers»[91]. La Cour a également conclu – eu égard à la marge d'appréciation très étroite dont jouit l'Etat défendeur en l'espèce – que «le Gouvernement danois n'avait pas démontré qu'il existait des considérations impérieuses ou très fortes non liées à l'origine ethnique propres à justifier l'effet indirectement discriminatoire de la règle des vingt-huit ans». Dans la réponse publiée en juin 2016, la Ministre de l'intégration Inger Støjberg a indiqué que la «condition d'attachement» s'appliquerait dorénavant à tous les Danois/es.

– Selon Amnesty International, la pratique actuelle en matière d'asile ne garantit pas une prise en compte suffisante et systématique de l'intérêt supérieur de l'enfant. Si les parents ne répondent pas aux exigences d'octroi de l'asile pour des motifs de persécution, toute la famille est déboutée et contrainte de quitter le pays. Les conséquences du rejet sur l'enfant ne sont pas prises en considération dans ces décisions, même dans les situations où la famille, et donc les enfants, risquent de se trouver dans la précarité la plus extrême[92].

62. En janvier 2016, le Commissaire aux droits de l'homme a contesté la nouvelle série de modifications législatives (finalement adoptées par le Parlement danois le 26 janvier 2016), qui visent à limiter l'accès au regroupement familial pour les étrangers qui bénéficient d'une protection temporaire. La proposition d'attendre trois ans avant de permettre aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire temporaire d'exercer le droit au

---

85. CRI(2012)25, op. cit.
86. Conclusions adoptées en mars 2015 et publiées en juin 2015, CRI(2015)23.
87. AS/Mon (2016) 31, p. 15.
88. Requête n° 38508/09. Note d'information sur la jurisprudence de la Cour n° 142, juin 2011. La Cour a estimé qu'en dépit de la décision des parents, les autorités ne peuvent faire abstraction de l'intérêt de l'enfant, notamment de son droit au respect de sa vie privée et familiale. La modification législative qui a ramené de 18 à 15 ans la limite d'âge pour bénéficier du regroupement familial n'était pas prévisible lorsque la décision d'envoyer la requérante au Kenya a été prise ni lorsque le permis de séjour de l'intéressée a expiré. Ainsi que l'ont noté les autorités dans leurs commentaires (voir AS/Mon (2016) 31, p. 16), «la Cour n'a pas remis en cause la législation modifiée en tant que telle, mais note que la requérante et ses parents ne pouvaient pas prévoir cette modification lorsqu'ils ont pris la décision d'envoyer la requérante au Kenya ni lorsque le délai de 12 mois a expiré» (paragraphe 75 de l'arrêt).
89. Requête n° 38590/10, arrêt du 24 mai 2016
90. Selon la Cour, «Introduit dans la législation danoise le 3 juin 2000, le critère des attaches était initialement l'une des conditions auxquelles les étrangers résidant au Danemark devaient satisfaire pour pouvoir bénéficier d'un regroupement familial. Le 1er juillet 2002, cette condition fut étendue aux Danois résidant au Danemark»: «les attaches cumulées des conjoints avec le Danemark doivent être plus fortes que leurs attaches cumulées avec un autre pays», arrêt du 24 mai 2016, paragraphes 32-34.
91. Communiqué de presse relatif à l'arrêt de Grande Chambre du 24 mai 2016.
92. Communication d'Amnesty international au titre de l'examen périodique universel 2016, p. 7.

regroupement familial soulève des questions de compatibilité avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège le droit au respect de la vie familiale, et pourrait aussi porter atteinte au droit, pour les enfants, de vivre dans leur milieu familial, inscrit dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant[93].

63. Dans sa réponse à la lettre du Commissaire, M[me] Støjberg, ministre de l'Immigration, de l'Intégration et du Logement du Danemark, a déclaré que dans la pratique habituelle (soit avant l'amendement législatif de janvier 2016), le regroupement familial n'est généralement pas accordé à un étranger bénéficiant d'un statut de protection temporaire, dont le permis de séjour n'a pas (encore) été prolongé au-delà d'un an. Les amendements du 26 janvier 2016 ont porté cette durée à trois ans. La réglementation relative au statut de protection temporaire a une portée limitée et concerne 20 % seulement de ceux qui ont obtenu l'asile au Danemark[94]. La ministre a également assuré au Commissaire que des évaluations individuelles seraient menées et le regroupement familial accordé en fonction de la situation de l'intéressé, ajoutant qu'il était prévu certains cas où les droits de l'enfant imposaient l'octroi du regroupement familial[95].

64. Dans leurs derniers commentaires à ce sujet, les autorités ont souligné qu'elles allaient examiner chaque affaire et que des exceptions seraient faites à chaque fois que les obligations internationales du Danemark l'exigent. Elles ont également précisé que la réglementation sur le statut de protection temporaire a une portée limitée. La réglementation sur le statut de protection temporaire ne s'applique ni aux réfugiés qui se sont vus accorder un permis de séjour en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ni aux étrangers qui – en raison de circonstances particulières – encourent la peine capitale ou risquent d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants s'ils retournent dans leur pays. Ce statut ne s'applique qu'aux demandeurs d'asile qui ont droit à une protection en raison d'une instabilité générale de la situation dans leur pays d'origine, d'un niveau tel que toute personne court un risque réel d'être soumise à des traitements inhumains ou dégradants en cas de retour[96].

65. Le 12 avril 2016, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que la législation danoise sur l'immigration limitait illégalement les droits des travailleurs turcs de faire venir leurs familles au Danemark[97]. Les autorités ont précisé que cette affaire concerne l'ancienne limite imposée (à l'époque, la demande de regroupement familial devait être faite dans un délai de deux ans à compter de la date où le parent résidant au Danemark remplissait les conditions nécessaires pour bénéficier d'un regroupement familial avec l'enfant). Rappelant que l'exigence d'intégration s'applique uniquement aux demandes de regroupement familial déposées après la limite des deux ans (soit le fait que la date de la demande de regroupement familial est décisive pour déterminer si l'exigence d'intégration est remplie), la Cour a conclu que l'exigence d'intégration pouvait conduire à des «résultats incohérents». La CJUE a donc jugé que l'exigence d'intégration était *disproportionnée*. Elle a cependant également jugé que l'objectif d'un ancrage suffisant pour permettre une intégration réussie des ressortissants de pays tiers dans l'Etat membre concerné, avancé par le Gouvernement danois, pouvait constituer une raison impérieuse d'intérêt général[98]. Sur la base de cet arrêt, le Parlement danois a adopté une nouvelle loi qui abolit le délai de 2 ans. Cet arrêt a aussi amené le Danemark à adopter rapidement une nouvelle législation imposant aux autorités en charge de l'immigration d'évaluer les capacités d'intégration de tous les enfants de plus de six ans qui ont un parent dans leur pays d'origine. Dans le même temps, ce projet de loi visait à durcir les règles du regroupement familial de manière à ce que les autorités puissent décider elles-mêmes qui est habilité à venir à ce titre au Danemark, comme l'a expliqué la ministre de l'Intégration Inger Støjberg[99].

---

93. CommDH(2016)4.
94. Ainsi que l'a souligné M. Villumsen, de l'Alliance rouge et verte, dans les commentaires de la délégation (AS/Mon (2016) 31, p. 5), les nouveaux chiffres publiés en 2016 ont montré que le statut de protection temporaire concernait plus de 30 % de ceux qui ont obtenu l'asile au cours du premier trimestre 2016 (voir www.ft.dk/samling/20151/almdel/uui/spm/839/svar/1341925/1663301.pdf).
95. CommDH/GovRep(2016)10.
96. AS/Mon (2016) 31, p. 14.
97. L'arrêt (C-561/14) concernait l'interprétation de la loi danoise sur les étrangers (et l'exigence d'une intégration réussie figurant dans l'article 9 (16) de la loi danoise sur les étrangers) dans les affaires relatives au regroupement familial pour les enfants âgés de 6 ans ou plus et dont l'un des parents réside dans le pays d'origine) en relation avec les clauses de «standstill» contenues à l'article 13 de la décision n° 1/80 du 19 septembre 1980 adoptée par le Conseil d'Association établi en vertu de l'Accord d'Association entre la Communauté européenne et la Turquie (le Danemark ayant décidé de ne pas participer à la Directive de l'UE sur le regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers). Il s'agit d'une affaire de 2006 dans laquelle Caner Genç, un jeune Turc de 13 ans à l'époque, s'est vu refuser le regroupement familial au motif qu'il avait peu de chances de réussir à s'intégrer. Ses frères aînés avaient tous deux bénéficié du regroupement familial en 2003, pour rejoindre leur père Yasar Dogu Genç, qui vivait et travaillait au Danemark depuis 1997. Plus d'informations sur cette affaire sur le site: http://eulawanalysis.blogspot.fr/2016_04_01_archive.html.
98. AS/Mon (2016) 31, p. 15.

4.5. Lutte contre la discrimination

66. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a noté l'existence d'un cadre juridique solide en matière de politiques anti-discrimination (article 71.1 de la Constitution[100], loi de 1971 relative à l'interdiction de la discrimination au motif de la race, loi pénale de 1987 relative à l'interdiction de la discrimination au motif de la race, loi de 1996 relative à l'interdiction de la discrimination sur le marché du travail (consolidée en 2008), et loi de 2003 sur l'égalité de traitement ethnique (consolidée en 2012)). Un climat général de tolérance prévaut au Danemark, encouragé par le soutien sans faille des programmes et initiatives menés notamment par l'Institut danois des droits de l'homme, qui visent à mieux comprendre le problème de l'intolérance et de la discrimination à l'égard des personnes issues de divers groupes minoritaires. Les efforts destinés à renforcer la participation des minorités dans les institutions de l'Etat, en particulier dans la police, ont été reconnus[101].

67. Dans son rapport de 2012, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a identifié un certain nombre de problèmes, dont la nécessité de renforcer la visibilité du Conseil pour l'égalité de traitement et sa connaissance des questions relatives à la discrimination fondée sur la «race», l'origine ethnique, la religion ou les convictions et la nationalité (qui n'intervient qu'en relation avec le marché de l'emploi). Elle s'est félicitée des mesures prises pour intégrer les immigrés sur le marché de l'emploi. En revanche, elle a exprimé ses inquiétudes face à l'examen de langue et au test de citoyenneté, ainsi qu'au coût de la procédure de naturalisation. L'ECRI a déploré que certains médias aient continué de dépeindre les groupes minoritaires et notamment les musulmans et les Roms, sous un jour négatif et que certains responsables politiques, en particulier du Parti populaire danois, ont continué à tenir des propos dénigrants sur les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI en général, et sur les musulmans en particulier. Le caractère négatif du discours public et politique a eu des effets négatifs qui affectent, d'une manière disproportionnée, un certain nombre de domaines politiques importants. L'ECRI a également regretté que le Danemark n'ait pas encore ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177).

68. Ces préoccupations sont également partagées par le Commissaire aux droits de l'homme, pour lequel le discours public et le discours de haine visant les groupes minoritaires ethniques et religieux, en particulier les musulmans, restent sources d'inquiétude malgré les améliorations signalées. Bien que certaines affaires de discours de haine aient donné lieu à des poursuites ces dernières années, le nombre de condamnations reste limité[102].

69. L'ECRI a de ce fait encouragé les autorités danoises à faire en sorte que les hommes politiques agissent de manière responsable lorsqu'ils traitent des questions relatives aux groupes relevant de son mandat. L'ECRI a recommandé aux autorités danoises d'encourager les médias à s'abstenir de diffuser des informations qui contribuent à alimenter la discrimination et l'intolérance envers les Roms. Elle leur recommande d'encourager la réflexion au sein des médias sur l'image qu'ils donnent de l'islam et des communautés musulmanes et sur la responsabilité qui leur incombe à cet égard de ne pas véhiculer des préjugés et des informations basées sur des partis pris. Pour le *Venstre* et le parti social-démocrate, cela serait contraire à la liberté d'expression fondamentale. De leur point de vue, le meilleur moyen de lutter contre la discrimination et l'intolérance est d'avoir un débat franc et ouvert, la suppression de l'information servant uniquement les intérêts de ceux qui veulent exploiter la peur et la méfiance[103]. Le parti populaire danois considère pour sa part que les mesures spéciales et les campagnes de lutte contre le racisme dans les journaux et à la télévision sont inutiles, puisqu'il appartient aux tribunaux d'apprécier si une personne franchit la ligne rouge dans les débats[104].

70. L'ECRI a recommandé aussi aux autorités danoises de modifier les conditions d'octroi du titre de séjour permanent pour faciliter l'accès des demandeurs à cette procédure. Elle a par ailleurs encouragé les autorités danoises à intensifier leurs efforts pour recruter des personnes issues des minorités ethniques dans la police[105].

---

99. «Denmark to impose new "integration" rules on kids», *The Local/International*, 1er juin 2016.
100. Au Chapitre VIII, l'article 71(1) dispose qu'«aucun citoyen danois ne peut être privé de sa liberté au motif de ses convictions politiques ou religieuses, ou encore de son origine».
101. ACFC/OP/IV(2014)001.
102. CommDH(2014)4.
103. AS/Mon (2016) 31, p. 2.
104. *Ibid*., p. 3.
105. CRI(2012)25, *op. cit*.

71. Dans ses conclusions de 2015 (sur des recommandations spécifiques), l'ECRI a relevé que la police nationale danoise a redoublé d'efforts et pris un certain nombre d'initiatives pour renforcer la diversité au sein de la police. Elle a jugé que ces mesures étaient positives et témoignaient des efforts sincères qui sont consentis pour diversifier les forces de police.

72. Pour sa part, le Commissaire a exhorté les autorités à condamner fermement tous les propos racistes et xénophobes dans le discours politique et à renforcer la sensibilisation aux limites de la liberté d'expression conformément aux normes internationales et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Des mesures positives ont été prises en 2011 par le procureur général afin de fournir aux procureurs et aux membres de la police des orientations détaillées sur le traitement des cas de discours et de crime de haine. D'autres efforts devraient être entrepris pour encourager le signalement des crimes de haine[106]. En effet, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a noté que le nombre d'affaires examinées par le Conseil pour l'égalité de traitement a connu une progression constante tous les ans (64 cas en 2009, 263 cas en 2013, dont 41 concernaient des allégations de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique)[107].

73. Le Comité consultatif a pris note avec inquiétude de la proposition d'amendement à l'article 266.*b* du Code pénal, qui dépénaliserait les propos injurieux et offensants pour n'ériger en infraction que ceux responsables de troubles à l'ordre public. Ces amendements produiraient un affaiblissement supplémentaire du Code pénal qui, d'ores et déjà, n'offre pas une protection suffisante et effective contre le discours de haine, va à l'encontre de la Recommandation N° R(97)20 du Comité des Ministres sur le discours de haine et provoquerait inévitablement une altération du climat de débat public qui règne au Danemark et renforcerait la polarisation de la société[108]. J'ai appris que depuis le rapport 2015 de l'ECRI, le Gouvernement danois a décidé de demander au Comité permanent de droit pénal d'examiner la possibilité de modifier l'article 266.*b* du Code pénal tout en respectant les obligations internationales du Danemark[109].

74. Enfin, concernant les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT), le Danemark continue d'améliorer son cadre juridique, grâce à une nouvelle loi relative à la reconnaissance du genre entrée en vigueur en septembre 2015, qui annule la législation précédente imposant aux personnes transgenres de se plier à une évaluation psychiatrique et à une stérilisation pour obtenir les documents juridiques attestant de leur nouveau sexe[110]. Le Danemark est également sur le point de prendre des mesures pour faire en sorte que le transexualisme soit retiré de la définition des maladies mentales à compter du 1er janvier 2017, comme l'a récemment confirmé le ministère de la Santé[111]; il est à espérer que les pratiques évolueront. *Pro memoria*, le Danemark est le premier pays au monde à avoir autorisé les unions civiles entre personnes de même sexe en 1989, et le parlement a massivement adopté en 2012 une législation sur les mariages entre personnes de même sexe, permettant aux couples de se marier dans l'église luthérienne d'Etat de leur choix[112]. La législation sur les mariages entre personnes de même sexe a été approuvée par le Parlement groenlandais en mai 2015 et par le Parlement féroïen le 29 avril 2016.

4.6. Autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police

75. La création d'une autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes contre la police a été saluée par le CPT. Dans ce contexte, il est important que les membres des forces de l'ordre soient aisément identifiables, de manière à faciliter les poursuites et les sanctions contre ceux qui commettraient des abus. Les autorités danoises devraient également se pencher sur les pratiques de profilage ethnique par la police qui ont été rapportées et veiller à la mise en place de garanties adéquates contre ce phénomène.

76. En octobre 2014, le ministre de la Justice a annoncé la mise en place d'un matricule sur les uniformes de la police danoise, afin de permettre en cas de plaintes l'identification des policiers, à la demande du mécanisme indépendant chargé d'enquêter sur les allégations de comportements répréhensibles de la part

106. CommDH(2014)4.
107. ACFC/OP/IV(2014)001, paragraphe 27.
108. *Ibid*., paragraphe 50.
109. AS/Mon (2016) 31, p. 15.
110. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/denmark. Le parti Alternative a toutefois souligné que les LGBT qui veulent subir une transformation physique doivent toujours se soumettre à une évaluation psychiatrique, stricte et complète, comportant de nombreuses questions très personnelles, qui n'a rien à voir avec leur volonté de changer de genre. AS/Mon (2016) 31, p. 4.
111. www.thelocal.dk/20160513/denmark-to-remove-transgender-from-list-of-mental-illnesses.
112. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/denmark.

de la police. Cependant, d'après Amnesty International, peu de progrès ont été enregistrés pour l'heure dans ce domaine[113]. Nous avons toutefois appris que depuis, les agents de police portent un matricule sur leurs uniformes[114].

77. Amnesty International est également préoccupée par l'inadéquation du système de plaintes contre la police mis en place dans les îles Féroé. Ces plaintes sont d'abord examinées par le conseil local, qui décide de leur transmission pour complément d'enquête au procureur d'Etat ou de leur rejet. Ce conseil local étant composé du chef de la police des îles Féroé, de deux policiers et de quatre membres du gouvernement féroïen, la procédure ne peut être ni impartiale ni objective. Le Gouvernement danois a toutefois souligné qu'il n'avait aucune raison de douter de l'objectivité ou de l'impartialité du système de plaintes contre la police féroïenne en général ou du conseil local en particulier[115]. Le gouvernement féroïen a précisé que la législation relative à la police relève des autorités danoises, de sorte que le parlement et le gouvernement féroïens ne peuvent pas mettre en œuvre la législation dans ce domaine. Les autorités féroïennes ont demandé aux autorités danoises d'actualiser la législation relative à la police dans les îles Féroé, y compris en changeant le système de plaintes contre la police. La date d'entrée en vigueur de la législation révisée dans les îles Féroé n'est pas connue[116].

78. Selon la loi féroïenne relative à l'administration de la justice, aucune limite de durée n'est fixée pour la détention provisoire, y compris en cas de détention à l'isolement. En vertu de la législation féroïenne, la détention provisoire peut être prolongée indéfiniment[117], ce que les autorités ont confirmé, expliquant qu'en vertu de la loi féroïenne relative à l'administration de la justice, la décision judiciaire de placement en détention provisoire doit être limitée à quatre semaines – deux semaines en cas de détention à l'isolement – mais qu'elle peut être reconduite un nombre illimité de fois par une nouvelle décision de justice. De l'avis du Gouvernement danois, la détention provisoire et la détention à l'isolement ne sont pas utilisés de manière excessive dans les îles Féroé[118]. J'ai également été informé qu'en ce qui concerne la loi relative à l'administration de la justice, les autorités féroïennes ont demandé aux autorités danoises d'actualiser la législation. Une partie de ce travail considérable portera sur les dispositions relatives à la détention provisoire. Le ministère danois de la Justice a récemment indiqué qu'un groupe de travail serait créé pour revoir entièrement le cadre juridique. Le groupe de travail devrait présenter sa proposition d'ici deux à trois ans. La proposition sera ensuite soumise aux deux parlements danois et féroïen[119].

4.7. Conditions pénitentiaires

79. La dernière visite du CPT s'est déroulée en 2014. Elle était axée sur le traitement des détenus dans plusieurs établissements pénitentiaires, ainsi que sur le traitement de jeunes personnes détenues dans deux institutions sécurisées pour mineurs.

80. S'agissant des prisons, le CPT n'a reçu aucune allégation de mauvais traitements délibérés infligés par le personnel pénitentiaire et le rapport fait état, de manière positive, de la tendance à la baisse du recours à l'isolement des prévenus sur décision judiciaire. Cela dit, il convient de renforcer les garanties encadrant l'application des restrictions judiciaires concernant les contacts avec le monde extérieur des prévenus. Il est également nécessaire que le médecin voie en consultation chaque détenu nouvellement arrivé et l'examine dans les 24 heures suivant l'admission en prison. Le CPT a critiqué une fois de plus l'application de la mesure d'immobilisation dans les prisons. Il a recommandé une meilleure formation des personnels pénitentiaires, pour prévenir les problèmes de communication culturels et linguistiques entre les détenus étrangers et le personnel qui pourraient vite dégénérer en comportement conflictuel. Dans son récent rapport, le CPT s'est dit préoccupé par la violence entre les détenus, l'intimidation et l'exploitation sexuelle et a recommandé entre autres la mise en place d'une stratégie globale contre le harcèlement.

81. S'agissant des institutions pour mineurs, tout en saluant le large éventail des activités structurées offertes, l'approche pédagogique de soutien et l'hébergement des mineurs dans de petites unités bien pourvues en personnel, le Comité était toutefois préoccupé par le fait que la plupart des mineurs prévenus se voyaient imposer des restrictions judiciaires en matière de contacts avec le monde extérieur, souvent pour de longues périodes[120].

---

113. Communication d'Amnesty international au titre de l'examen périodique universel 2016 des Nations Unies, p. 4.
114. Observation de M. Villumsen (Alliance rouge et verte), AS/Mon (2016) 31, p. 5.
115. AS/Mon (2016) 31, p. 16.
116. *Ibid*., p. 18.
117. Communication d'Amnesty international au titre de l'examen périodique universel 2016 des Nations Unies, p. 4.
118. AS/Mon (2016) 31, p. 16.
119. *Ibid*., p. 18.
120. CPT Flash info, 17 septembre 2014.

4.8. Institutions psychiatriques

82. Les droits des personnes placées dans des institutions psychiatriques ont attiré l'attention du Commissaire aux droits de l'homme et du CPT.

83. Le Commissaire a appelé les autorités danoises à veiller à ce que la législation et les pratiques concernant le recours à la coercition dans le secteur psychiatrique, y compris l'hospitalisation forcée, le traitement forcé et l'utilisation de moyens de contention physique soient totalement conformes aux normes des droits de l'homme. Il s'est félicité de la publication d'un rapport complet sur les soins prodigués aux personnes souffrant de troubles mentaux en octobre 2013, qui vise à réduire les placements d'office et les traitements sans consentement et à limiter considérablement le recours à la coercition. Il espère que ce rapport sera rapidement suivi par l'adoption et la mise en œuvre d'un plan d'action. Il a également invité les autorités à renforcer les garanties contre les décisions arbitraires ou disproportionnées concernant les placements d'office, à veiller au respect du consentement des patients et à prévenir les autres violations du droit des patients au respect de leur intégrité physique[121].

84. Le CPT, pour sa part, a noté de manière positive l'attitude constructive et la reconnaissance générale tant des autorités centrales que du personnel des hôpitaux visités de la nécessité de réduire le recours à l'immobilisation physique des patients à un lit (*fiksering*) dans les hôpitaux psychiatriques. Cependant, le CPT est resté très préoccupé par les cas d'immobilisation, et notamment prolongée (plus de 48 heures), dus au moins en partie au manque d'effectifs. Il a ainsi recommandé de renforcer le nombre de personnel infirmier.

85. Dans leur réponse de mars 2015, les autorités danoises ont présenté les actions entreprises pour remédier aux problèmes soulevés par le CPT, notamment le plan d'action global à long terme pour le renforcement et le développement des services de santé mentale, présenté le 15 mai 2014. Ce plan vise à réduire le recours à la contrainte en psychiatrie, y compris aux moyens de contention mécanique, et soutiendra le nouveau cadre et les orientations en matière de psychiatrie. S'inspirant des réalisations en matière de cancer et de maladies cardiaques, le gouvernement a constitué un groupe de travail sur la psychiatrie, chargé de suivre les développements sur un plan général, notamment l'objectif d'une diminution de 50 % des mesures de contrainte. La loi sur les traitements psychiatriques, telle qu'amendée en 2010, établit les conditions de l'utilisation des mesures coercitives aussi longtemps que nécessaire, posant des exigences plus strictes pour l'usage de moyens de contention mécanique, y compris la fréquence minimale à laquelle les mesures de contrainte doivent être contrôlées et évaluées par des médecins pour déterminer s'il y a lieu de les poursuivre ou d'y mettre un terme. Le ministère de la Santé a exclu la possibilité de fixer une limite légale à la durée de l'immobilisation mais proposé à la place d'établir des règles claires et cohérentes qui précisent quel laps de temps maximum doit s'écouler entre deux visites de suivi et prévoient que plusieurs personnes évaluent simultanément si l'immobilisation du patient doit se poursuivre ou non. Le gouvernement a également prévu d'amender la loi sur les traitements psychiatriques afin de garantir davantage de droits aux patients psychiatriques internés ou sous contrainte et de clarifier le statut juridique des mineurs sous traitement psychiatrique; d'insister sur la nécessité de demander aux patients des informations précises sur le traitement qu'ils souhaitent lors de l'entretien d'admission et de durcir les conditions dans lesquelles la contrainte est utilisée à des fins médicales et d'en renforcer la supervision pour en réduire l'usage[122].

86. En conclusion, j'aimerais préciser qu'à part les lacunes recensées ci-dessus, les droits de l'homme sont généralement bien protégés, mais par certains mécanismes opérationnels qui pourraient être renforcés. J'ai également noté que le dualisme prévaut dans le pays: la Convention européenne des droits de l'homme est la seule convention internationale des droits de l'homme qui ait été à la fois ratifiée et introduite dans la législation danoise, ce qui n'est pas le cas d'autres conventions essentielles des Nations Unies relatives aux droits de l'homme ratifiées par le Danemark. Les autorités ont souligné que les Convention des Nations unies relatives aux droits de l'homme sont des sources juridiques importantes au Danemark (elles peuvent effectivement être invoquées devant les juridictions danoises et d'autres autorités nationales, qui peuvent décider qu'elles s'appliquent[123]). Si j'ai bien compris, une commission d'experts des droits de l'homme a examiné la question en 2014. A l'issue d'une procédure de consultation publique, l'ancien gouvernement a décidé de ne pas incorporer les Conventions des Nations unies relatives aux droits de l'homme en droit interne. Les autorités estiment en effet qu'une telle incorporation risque d'entraîner un transfert des pouvoirs législatifs conférés aux tribunaux par le Parlement, et qu'il est important que les élus conservent la responsabilité de veiller au respect des obligations internationales. A cet égard, le gouvernement actuel s'inscrit dans la lignée de l'ancien gouvernement[124].

---

121. CommDH(2014)4.
122. CPT/Inf (2015) 16, p. 69-74.
123. AS/Mon (2016) 31, p. 16.

87. Je prends bonne note du fait que le Danemark se préoccupe en permanence de la possibilité de retirer ou de réduire encore ses réserves. En 2014, il a ainsi réduit sa réserve au titre de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)[125]. J'invite par conséquent le Danemark à continuer de promouvoir les droits de l'homme en intégrant des instruments internationaux et en levant les réserves, et à encourager les autorités des régions semi-autonomes des îles Féroé et du Groenland à renforcer leur système de protection des droits de l'homme à la lumière des conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe.

5. Conclusions

88. Dans l'ensemble, le fonctionnement des institutions démocratiques au Danemark est en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. Le Danemark honore globalement les obligations qui lui incombent en qualité de membre de l'Organisation. La commission de suivi note que le pays a été confronté à l'une des crises migratoires les plus importantes de son histoire, résultant notamment des conflits en Syrie et en Irak. Malgré les tensions liées aux questions migratoires, la montée du populisme et les mesures anti-terroristes prises à la suite des attentats perpétrés récemment au Danemark, le pays réussit à maintenir un niveau élevé de protection des droits de l'homme et à assurer dans l'ensemble le bon fonctionnement des institutions démocratiques. De manière générale, la population a confiance dans la capacité des institutions démocratiques et de l'Etat à faire respecter les normes des droits de l'homme. Le Danemark se caractérise aussi par une «culture de la démocratie locale» réelle et vivante, qui favorise une vie démocratique animée.

89. La commission a pris note des particularités du système politique danois, avec deux entités semi-autonomes, le Groenland et les îles Féroé, qui jouissent d'un degré d'autonomie élevé et assument donc une responsabilité importante en matière de protection des droits de l'homme. Concernant l'application des textes internationaux, c'est le dualisme qui prévaut au Danemark. Ainsi, la Convention européenne des droits de l'homme est la seule convention internationale des droits de l'homme qui ait été à la fois ratifiée et introduite dans la législation danoise. Cela pourrait être considéré comme un défi supplémentaire, en particulier pour ce qui est de la mise en œuvre des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, notamment au Groenland et dans les îles Féroé: pour que ces instruments juridiques puissent produire leur plein effet sur l'ensemble du territoire, il faut que les deux entités aient donné leur consentement. La commission de suivi ne peut qu'encourager toutes les autorités concernées à organiser des consultations, de manière à inciter les autorités des entités à améliorer leurs normes et à permettre la levée des réserves.

90. Cela dit, au vu des conclusions des mécanismes de suivi des principales conventions du Conseil de l'Europe, les autorités devraient s'employer à résoudre un certain nombre de problèmes. La commission souhaite donc adresser aux autorités danoises les recommandations suivantes.

91. Dans le domaine de la démocratie, la commission salue les efforts déployés récemment pour renforcer la démocratie locale après la réforme communale lancée en 2007 et encourage les autorités à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, conformément à la Recommandation 350 (2013) sur la démocratie locale et régionale au Danemark adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

92. Dans le domaine de la protection des droits de l'homme, la commission de suivi invite les autorités danoises:

– tout en prenant note des dispositions destinées à limiter les restrictions des libertés fondamentales et des garanties procédurales, à revoir et à améliorer le cadre juridique national de la lutte contre le terrorisme (y compris la loi danoise relative aux étrangers et la loi relative à l'administration de la justice), de manière à trouver le juste équilibre entre des mesures efficaces et la protection des droits fondamentaux, et à faire en sorte que la législation actuelle et future respecte les normes des droits de l'homme;

– à veiller à ce que les dispositions de la loi relative aux étrangers et de la loi relative à l'administration de la justice prévoyant l'expulsion ou l'éloignement, pour des «motifs de sécurité nationale», de ressortissants étrangers soupçonnés d'être impliqués dans des activités liées au terrorisme, soient compatibles avec l'obligation incombant au Danemark de garantir une procédure régulière et l'égalité des armes;

---

124. *Ibid*.
125. *Ibid*.

– à s'assurer que le groupe de chercheurs récemment créé enquêtant sur les engagements militaires du Danemark au Kosovo (1998), en Afghanistan (2001) et en Irak (2003) soit en mesure de compléter et de finaliser les travaux de la Commission d'enquête Irak-Afghanistan (dont les activités ont été interrompues en 2015), d'établir ainsi la responsabilité et les obligations des forces danoises au regard du droit international, de tirer les enseignements de ces travaux et de concevoir des mesures de prévention inspirées des constats de la commission d'enquête Irak-Afghanistan;

– à ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme;

– compte tenu des recommandations formulées par l'ECRI et par le Commissaire aux droits de l'homme, à veiller à ce que la modification de l'article 266.*b* du Code pénal (selon laquelle ne tomberaient plus sous le coup du Code pénal que les propos injurieux et offensants qui provoquent des troubles à l'ordre public) soit compatible avec la Recommandation N° R(97)20 sur le «discours de haine», de manière à garantir une protection suffisante et effective contre le discours de haine et à éviter la dégradation du climat du débat public au Danemark et l'accentuation des clivages dans la société;

– tout en insistant sur l'indépendance des médias, à entamer un dialogue avec les organisations professionnelles des médias sur les possibles mesures à prendre, à la lumière des recommandations de l'ECRI, en ce qui concerne l'image de l'islam et des communautés musulmanes véhiculée par les médias;

– à la suite de l'adoption récente de lois restrictives en matière d'asile et d'immigration, et tout en saluant les initiatives prises récemment pour rendre la législation conforme aux dispositions internationales, à veiller à ce que les lois et la pratique respectent pleinement l'obligation incombant au Danemark de faire appliquer les normes de protection des réfugiés, notamment de continuer à protéger les droits de l'enfant en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris en matière de regroupement familial, et en se conformant à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant;

– à apporter à la législation nationale les changements nécessaires pour appliquer la Recommandation CP(2016)4 du Comité des Parties et à assurer la pleine mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains;

– à la suite de la ratification, en 2014, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), à élaborer et adopter un plan d'action complet visant à prévenir et combattre le viol et les autres formes de violence sexuelle, conformément à la Convention d'Istanbul.

93. A cet égard, la commission de suivi:

– salue les initiatives prises par les autorités féroïennes depuis 2011 pour prévenir et éradiquer la violence domestique, la violence à l'égard des femmes et les abus sexuels, et se réjouit de la révision annoncée du Code pénal féroïen, qui devrait se traduire par un durcissement des sanctions applicables au viol et aux autres formes d'abus sexuels en toutes circonstances, y compris dans le cadre du mariage;

– apprécie l'initiative prise par le Gouvernement danois d'entamer un dialogue avec le Groenland et les îles Féroé, et demande instamment à toutes les parties prenantes de créer les conditions qui permettraient de lever les réserves aux principales conventions des droits de l'homme, y compris la Convention d'Istanbul et la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, et, plus généralement, de voir quels mécanismes de suivi nationaux pourraient être étendus à ces entités;

– salue la création, en 2013 au Groenland, d'un Conseil groenlandais des droits de l'homme, et l'extension, en 2014, du mandat de l'Institut danois des droits de l'homme, qui englobe désormais aussi le Groenland;

– encourage les autorités danoises à renforcer le fonctionnement et la compétence de l'Institut danois des droits de l'homme, afin que les ressources mises à sa disposition correspondent à son mandat élargi.

94. Dans le domaine de l'Etat de droit, la commission se réjouit de la création annoncée d'un groupe de travail chargé de revoir entièrement le cadre juridique des îles Féroé. Cette révision devrait comprendre la modification de la loi féroïenne relative à l'administration de la justice (attendue par les autorités féroïennes), en particulier la modification des dispositions concernant la détention provisoire et leur mise en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe, ainsi que la création d'un mécanisme indépendant d'examen des plaintes dirigées contre la police.

95. La commission de suivi félicite le Danemark pour son excellent classement selon l'indice de perception de la corruption publié chaque année par Transparency International. Il occupe en effet le premier rang depuis quatre ans, ce qui signifie que la population perçoit la corruption comme étant très peu répandue et a globalement une grande confiance dans les institutions de contrôle. La commission note qu'un Comité d'experts sur la transparence du financement des partis a produit un rapport en 2015. Elle invite donc les autorités danoises à renforcer le cadre juridique en tenant compte des propositions de ce comité d'experts et des recommandations formulées par le GRECO, et notamment:

– à engager sans plus tarder la réforme attendue dans le domaine de la transparence du financement des partis et à veiller à ce que cette réforme soit compatible avec les normes anti-corruption pertinentes du Conseil de l'Europe et avec les recommandations du GRECO;

– à faire en sorte que les petits paiements de facilitation – constituant une forme d'«avantages indus» – offerts aux agents publics étrangers (et aux agents d'assemblées et de juridictions internationales) tombent sous le coup du Code pénal;

– à envisager l'élaboration d'un code de conduite destiné à compléter l'ensemble de mesures requises pour prévenir la corruption parmi les juges;

– à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, signée en 2012.

96. La commission encourage aussi les autorités danoises à ratifier la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163), qu'elles ont signée en 1996, et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158), signé en 1995.

Annexe

Conventions du Conseil de l'Europe signées et/ou ratifiées entre le 1er octobre 2013 et le 17 novembre 2016 par le Danemark

No.	Titre		
181	Protocole additionnel à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données		
	Signature: 08/11/2001	Ratification: 16/03/2015	Entrée en vigueur: 01/07/2015
210	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique		
	Signature: 11/10/2013	Ratification: 23/04/2014	Entrée en vigueur: 01/08/2014
213	Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales		
	Signature: 24/06/2013	Ratification: 22/07/2016	
215	Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives		
	Signature: 18/09/2014		
217	Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme		
	Signature: 03/05/2016	Ratification: 03/11/2016	

Conclusions récentes des mécanismes de suivi et autres instances du Conseil de l'Europe au 17 novembre 2016

Cour européenne des droits de l'homme	Convention européenne des droits de l'homme (STE nº 5) ratifiée en 1953 Protocole nº 1 (STE nº 009) ratifié en 1953 Protocole nº 2 (STE nº 044) ratifié en 1963 Protocole nº 6 (STE nº 114) ratifié en 1983 Protocole nº 12 (STE nº 177) **ni signé ni ratifié** Protocole nº 13 (STE nº 187) ratifié en 2002 Protocole nº 14 (STCE nº 194) ratifié en 2004 Sur un total de 64 850 requêtes pendantes devant une formation judiciaire au 31 décembre 2015, 30 concernaient le Danemark. Résolutions adoptées par le Comité des Ministres: 2 en 2013, 1 en 2014, 0 en 2015 et en 2016. Voir aussi Fiche pays pour la presse: Danemark
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux	Charte européenne de l'autonomie locale (STE nº 122) ratifiée en 1988 Derniers rapport et Recommandation sur la démocratie locale et régionale au Danemark adoptés en octobre 2013: CG(25)12FINAL et Recommandation 350 (2013)

Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)	Convention civile sur la corruption (STE n° 174) signée en 1999 mais **pas ratifiée** Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ratifiée en 2000, Protocole additionnel (STE n° 191) ratifié en 2005 *Troisième cycle d'évaluation: rapport de conformité intérimaire sur le Danemark: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques»,* adopté par le GRECO lors de sa 55e réunion plénière, Strasbourg, 14-16 mai 2012, publié en janvier 2014, Greco RC-III(2012)11F rapport intérimaire *Troisième cycle d'évaluation: deuxième rapport de conformité intérimaire sur le Danemark: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques»,* adopté par le GRECO lors de sa 61e réunion plénière, Strasbourg, 14-18 octobre 2013, publié en janvier 2014, Greco RC-III(2013)11F deuxième rapport intérimaire *Troisième cycle d'évaluation: troisième rapport de conformité intérimaire sur le Danemark: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques»,* adopté par le GRECO lors de sa 65e réunion plénière, Strasbourg, 6-10 octobre 2014, publié en novembre 2014, Greco RC-III(2014)18F troisième rapport intérimaire *Troisième cycle d'évaluation: quatrième rapport de conformité intérimaire sur le Danemark: «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques»,* adopté par le GRECO lors de sa 69e réunion plénière, Strasbourg, 12-16 octobre 2015, publié en novembre 2015, Greco RC-III(2015)14F 4e intérimaire *Quatrième cycle d'évaluation: prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: Danemark,* adopté par le GRECO lors de sa 63e réunion plénière, Strasbourg, 24-28 mars 2014, publié en avril 2014, GrecoEval IVRep(2013)6F *Quatrième cycle d'évaluation: prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport de conformité: Danemark,* adopté par le GRECO lors de sa 71e réunion plénière, Strasbourg, 14-18 mars 2016, publié en avril 2016, GrecoRC4(2016)7
Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 (STE n° 141) ratifiée en 1996 Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (révisée) (STCE n° 198) signée en 2012 mais **pas ratifiée** Le Danemark n'est pas membre de MONEYVAL.
Commissaire aux droits de l'homme	*Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Denmark, from 19 to 21 November 2013*, CommDH(2014)4 / 24 March 2014 (en anglais seulement) *Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, to Ms Inger Støjberg, Minister for Immigration, Integration and Housing of Denmark, concerning changes to Denmark's legislation on asylum and immigration*, CommDH(2016)4 / 15 January 2016 (en anglais seulement) *Reply from the Danish authorities to the letter of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, concerning changes to Denmark's legislation on asylum and immigration*, CommDH/GovRep(2016)10 / 21 March 2016 (en anglais seulement)

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)	Convention (STE n°126) ratifiée en 1989, Protocoles n°1 (STE n°151) et n° 2 (STE n° 152) ratifiés en 1994 Dernières visites dans le pays: - Danemark: février 2014 - Groenland: septembre 2012 Publication des derniers rapports: - Danemark: septembre 2014, CPT/Inf(2014)25 (en anglais seulement) - Groenland: janvier 2013, CPT/Inf(2013)3 (en anglais seulement)
Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et Comité des Parties	Convention (STCE n° 197) ratifiée en 2007 1er cycle d'évaluation: · Rapport du GRETA et commentaires du gouvernement publiés en décembre 2011, GRETA(2011)21 . Recommandation CP(2012)4 du Comité des Parties adoptée en janvier 2012 . Réponse du gouvernement à la Recommandation reçue en février 2014, CP(2014)4 (en anglais seulement) 2e cycle d'évaluation: · Visite d'évaluation en mai 2015 . Réponse du gouvernement au 2e questionnaire publiée en mars 2015, GRETA(2015)8 et annexes (en anglais seulement) · Rapport du GRETA et commentaires du gouvernement adoptés en mars 2016, publiés en juin 2016, GRETA(2016)7 . Recommandation CP(2016)4 du Comité des Parties adoptée en mai 2016
Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et Comité des Parties	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) ratifiée en 2014
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)	Le 4e rapport sur le Danemark a été adopté en mars 2012 et publié en mai 2012, CRI(2012)25 Conclusions adoptées en mars 2015 et publiées en juin 2015, CRI(2015)23
Commission de Venise	Pas d'avis concernant le Danemark

Autres traités:

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	Convention (STE n° 157) ratifiée en 1997 . Dernier rapport étatique (4e cycle) soumis en janvier 2014, ACFC/SR/IV(2014)002 (en anglais seulement) . Dernier Avis du Comité consultatif (4e cycle) adopté en mai 2014, ACFC/OP/IV(2014)001 . Dernière Résolution du CM (4e cycle) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre adoptée en juillet 2015, CM/ResCMN(2015)7
Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	Convention (STE n° 148) ratifiée en 2000 . Dernier rapport périodique étatique (4e cycle) soumis en mars 2014, MIN-LANG(2014)PR4 (en anglais seulement) . Dernier rapport d'évaluation du Comité d'experts (4e cycle) adopté en mai 2014, ECRML(2014)9 . Dernière Recommandation du Comité des Ministres (4e cycle) adoptée en octobre 2014, CM/RecChL(2014)6
Charte sociale européenne	Charte sociale européenne de 1961 (STE n° 35) ratifiée en 1965 Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) signée en 1996 mais **pas ratifiée** Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) signé en 1995 mais **pas ratifié** Voir aussi Fiche pays: Danemark