



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 8 juillet 2004

CommDH(2004)12
Original : anglais

RAPPORT DE
M. ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,
SUR SA VISITE AU DANEMARK
13 – 16 AVRIL 2004

**à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

INTRODUCTION	3
REMARQUES GÉNÉRALES.....	3
I. LA SITUATION DES MINORITES ETHNIQUES, DES IMMIGRANTS, DES REFUGIES ET DES DEMANDEURS D'ASILE	4
REGROUPEMENT FAMILIAL	6
LA COMPOSITION DU CONSEIL DES RÉFUGIÉS.....	10
<i>VISITE AU CENTRE D'ASILE DE SANDHOLM.....</i>	<i>11</i>
II LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION, LE RACISME ET L'EXCLUSION.....	12
LA SITUATION DES ROMS.....	14
III. JUSTICE PENALE, POLICE ET SYSTEME PENITENTIAIRE	16
LES MESURES D'ISOLEMENT DANS LES PRISONS ET LES CENTRES DE DÉTENTION PRÉVENTIVE	16
<i>VISITE À LA PRISON D'ÉTAT DE NYBORG</i>	<i>17</i>
DÉTENTION DE SÉCURITÉ DE DURÉE INDÉTERMINÉE	18
LA SITUATION DES GROENLANDAIS DÉTENUS AU DANEMARK.....	19
ENQUÊTE SUR DES ALLÉGATIONS DE COMPORTEMENT RÉPRÉHENSIBLE DE LA PART DE LA POLICE.....	19
IV. TRAITE DES ETRES HUMAINS	21
V. RECOURS A LA CONTENTION DANS LES ETABLISSEMENTS PSYCHIATRIQUES	22
VI. VIOLENCE A L'EGARD DES FEMMES	23
RECOMMANDATIONS	24
ANNEXE AU RAPPORT :	
Commentaires du Ministère pour les Réfugiés, l'immigration et l'intégration	26

INTRODUCTION

Conformément à l'Article 3(e) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, j'ai accepté l'invitation qui m'a été adressée par le Dr Per Stig Møller, Ministre des Affaires étrangères du Danemark, à effectuer une visite officielle dans ce pays du 13 au 16 avril 2004. Je tiens à remercier le Ministre de son invitation et des moyens qu'il a mis à ma disposition tout au long de cette visite, ainsi que M. Niels-Jørgen Nehring, Représentant permanent du Danemark auprès du Conseil de l'Europe et les autres membres de la Représentation permanente, Mme Jane Jørgensen et les autres agents du Ministère des Affaires étrangères pour leur précieuse coopération et leur aide dans le déroulement de la visite. J'ai également apprécié le soutien et l'assistance de l'Institut danois des droits de l'homme dans la préparation de la réunion avec les organisations non gouvernementales. Durant mon séjour, j'étais accompagné de Mme Satu Suikkari et de M. John Dalhuisen, tous deux membres de mon Bureau.

Lors de la visite, je me suis entretenu avec le Dr Per Stig Møller, Ministre des Affaires étrangères ; M. Bertel Haarder, Ministre chargé des réfugiés, de l'immigration et de l'intégration ; M. Michael Lunn, Secrétaire permanent du Ministère de la Justice ; M. Thomas Børner, Secrétaire permanent du Ministère des Affaires sociales ; M. Ib Valsborg, Secrétaire permanent du Ministère de l'Intérieur et de la santé ; Mme Hanne Severinsen, Présidente de la Délégation danoise à l'Assemblée parlementaire ; Mme Anne Baastrup, Présidente de la Commission des affaires juridiques, ainsi qu'avec d'autres membres de la Délégation et de la Commission ; M. Tryggvi Johansen, Chef de la Représentation des Îles Féroé au Danemark ; M. Einar Lemche, Chef de la Représentation du Gouvernement local du Groenland au Danemark, et M. William Rentzmann, Directeur général des Services pénitentiaires et de probation. Il m'a également été donné l'occasion de rencontrer le professeur Hans Gammeltoft-Hansen, Médiateur parlementaire ; Mme Birgit Lindnæs, Directrice générale adjointe de l'Institut danois des droits de l'homme et d'autres membres de l'Institut ; M. Sükriü Ertosun, Président du Conseil des minorités ethniques, plusieurs organisations non gouvernementales et des universitaires. J'ai profité de cette visite pour me rendre au Centre d'asile de Sandholm et à la prison d'Etat de Nyborg.

Je tiens à remercier toutes les personnes que j'ai eu l'occasion de rencontrer pour leur excellente coopération et pour la franchise qui a prévalu tout au long de ces entretiens sur la situation des droits de l'homme dans le pays.

Remarques générales

1. Le Danemark, un des dix membres fondateurs du Conseil de l'Europe, a été parmi les premiers pays à ratifier la Convention européenne des droits de l'homme en 1953. Depuis lors, il a ratifié la plupart des instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme et a engagé des efforts continus pour garantir un haut niveau de respect des droits de l'homme. Le Danemark joue par ailleurs depuis longtemps un rôle actif dans la promotion de normes plus élevées en matière de droits de l'homme dans les forums internationaux. Traditionnellement, le Danemark offre un cadre institutionnel à la protection et la promotion des droits de l'homme au niveau national. Le Médiateur parlementaire, instauré en 1953, ainsi que l'Institut danois pour les droits de l'homme, créé à l'origine, en 1987, sous le nom de

Centre danois pour les droits de l'homme, ont remarquablement contribué à garantir la jouissance effective des droits de l'homme par les individus au Danemark, et ils ont été une source d'inspiration pour la création d'institutions similaires dans d'autres pays.

2. Comparativement au niveau traditionnellement élevé de protection des droits de l'homme au Danemark, les dernières années ont vu l'émergence de certaines tendances positives, mais aussi d'autres moins encourageantes. Du côté positif, j'aimerais mentionner en particulier l'adoption de mesures de lutte contre la traite des êtres humains et de prévention de la violence domestique ainsi que le renforcement du cadre législatif et institutionnel dans le domaine de la non-discrimination. Néanmoins, dans d'autres domaines, notamment les droits des étrangers et des minorités ethniques, la politique et la législation ont significativement évolué vers un régime plus restrictif, susceptible de présenter des risques pour le respect plein et entier des droits de l'homme.

3. Des efforts louables ont été entrepris ces dernières années pour renforcer l'application des droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'homme dans les régions autonomes du Groenland et des Îles Féroé, notamment par l'incorporation de la Convention et de ses Protocoles additionnels dans la législation féroïenne en 2000 et groenlandaise en 2001. Le Groenland et les Îles Féroé disposent tous deux de leur propre Médiateur parlementaire, instauré respectivement en 2001 et 1995, dont le rôle est d'instruire les plaintes des citoyens. N'ayant pas eu l'occasion de me rendre dans ces régions autonomes, je ne peux malheureusement porter un commentaire sur le respect effectif des droits de l'homme dans ces zones.

I. LA SITUATION DES MINORITES ETHNIQUES, DES IMMIGRANTS, DES REFUGIES ET DES DEMANDEURS D'ASILE

4. La situation des minorités ethniques a été au centre d'un vaste débat public au Danemark il y a quelques temps. Ce débat portait sur la nécessité de renforcer l'intégration des groupes ethniques minoritaires résidant déjà dans le pays, mais aussi sur le besoin perçu de limiter le nombre des nouveaux arrivants. Ces deux objectifs se reflètent dans la stratégie d'intégration du Gouvernement, selon laquelle « limiter l'arrivée de nouveaux étrangers permet de dégager du temps et des ressources pour accroître les efforts déployés en faveur des minorités ethniques résidant déjà au Danemark »¹. Ce débat a été au cœur des élections parlementaires de 2001, marquées par une forte polarisation des opinions sur ces questions. Depuis lors, un certain nombre d'initiatives législatives et politiques ont été entreprises. Certaines contiennent des éléments positifs, notamment celles visant à promouvoir une société inclusive et à lutter contre la discrimination, mais la majorité des modifications apportées à la législation relative aux immigrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile est de nature restrictive, risquant de radicaliser encore davantage le débat et, dans certains cas, de nuire aux efforts de promotion d'une meilleure intégration.

¹ Vision et stratégies du Gouvernement pour une meilleure intégration, Gouvernement danois, Juin 2003.

5. Une réforme complète de la Loi sur les étrangers a été entreprise en 2002, donnant lieu à l'adoption de nombreuses modifications. La nouvelle loi et les amendements subséquents ont fait l'objet de critiques en raison des restrictions introduites notamment pour les réfugiés et les demandeurs d'asile et des règles régissant la réunification des familles. Ils portent principalement sur :

- les modifications et l'usage plus large de la procédure permettant de juger du caractère manifestement infondée d'une demande d'asile² ;
- le champ d'application de la protection subsidiaire a été limité suite au remplacement du statut *de facto* de réfugié par le nouveau statut de protection³ ;
- la composition réduite du Conseil des réfugiés ;
- la suppression de la possibilité de déposer les demandes d'asile auprès des ambassades danoises à l'étranger ;
- les restrictions au droit au mariage au Danemark pour les demandeurs d'asile ;
- les restrictions apportées à la réglementation sur le regroupement familial ;
- l'allongement de trois à cinq ou sept ans de la période nécessaire pour l'obtention d'un permis de séjour permanent ;⁴
- la réduction des prestations sociales pour les réfugiés et les étrangers ;
- la suppression, pour les demandeurs d'asile déboutés, du délai de 15 jours pour quitter le pays de leur plein gré. Ils doivent désormais partir dès le rendu de la décision négative finale ;
- l'extension des motifs susceptibles de justifier la mise en détention des demandeurs d'asile ;

6. Ce rapport n'entend pas donner une analyse détaillée de l'ensemble de ces dispositions, mais certaines sont étudiées ci-dessous. Cependant, plusieurs points généraux méritent d'être soulignés. L'intention du Gouvernement danois est à l'évidence, pour ne pas dire ouvertement, de restreindre le nombre des arrivées d'étrangers en durcissant les procédures d'asile et en instaurant une série de mesures de dissuasion des migrations économiques⁵. Si les Etats ont un intérêt légitime à préserver l'intégrité des procédures d'asile, partagé par les demandeurs de bonne foi, et à contrôler les arrivées des migrants économiques, ils doivent toutefois s'assurer que les mesures prises à cet effet n'entravent pas les droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des migrants réguliers et ne nuisent pas leur future intégration.

² Les critères actuels, notamment en ce qui concerne le manque de crédibilité et l'incohérence de la déclaration du demandeur par rapports aux informations générales sur la situation dans le pays concerné, vont au-delà de la Conclusion N° 30 du Comité exécutif du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies, 1983.

³ Le nouveau statut est limité aux personnes encourant la peine de mort ou risquant la torture ou des traitements inhumains ou dégradants. Le précédent statut *de facto* de réfugié était plus large et protégeait les personnes ne tombant pas sous le coup de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés mais qui, pour des raisons similaires à celles énoncées dans la Convention ou toute autre raison grave laissant entrevoir un risque fondé de persécution ou autre atrocité, ne devaient pas être renvoyées dans leur pays.

⁴ Les résidents légaux obtiennent automatiquement ce permis après sept ans. Cette période peut être ramenée à cinq ans si un certain nombre de conditions est rempli. Voir Section 11(4) de la Loi sur les étrangers (loi de consolidation) du 24 juillet 2003.

⁵ Vision et stratégies du Gouvernement pour une meilleure intégration, Gouvernement danois, juin 2003. En la matière, le Gouvernement énonce comme principes de sa politique la limitation du nombre d'étrangers venant au Danemark, l'introduction d'exigences plus strictes concernant leur obligation de subvenir à leurs besoins et une meilleure intégration des réfugiés et immigrants vivant déjà au Danemark.

7. Qui plus est, le manque de clarté de la Loi sur les étrangers et la fréquence de ses modifications risquent de compromettre le principe de certitude juridique et de compliquer sérieusement les perspectives d'avenir des personnes concernées. D'autre part, plusieurs dispositions analysées ci-après remettent en cause la jouissance effective de certains droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres traités internationaux. Les notes explicatives de la Loi originale présentée par le Gouvernement⁶ reconnaissent d'ailleurs explicitement cette éventualité en ce qui concerne la réglementation sur le regroupement familial. Dans ces circonstances, le texte définitif de la Loi prévoit l'application d'une clause exceptionnelle liée à des considérations parfois détaillées, mais le plus souvent vagues, énoncées dans les projets de loi gouvernementaux et s'imposant dans l'interprétation de la Loi. J'estime que la protection des droits de l'homme est un domaine trop important pour être laissé à la seule discrétion des autorités quand il s'agit de décider des cas individuels et qu'elle doit être garantie par des dispositions légales clairement établies.

Regroupement familial

8. Selon le projet préparé pour la Loi sur les étrangers de 2002, le Gouvernement est d'avis que le nombre d'étrangers sans emploi n'augmentera que si le nombre de permis de séjour délivrés pour cause de regroupement familial continue d'évoluer au même rythme⁷. Il a également été noté que les règles applicables depuis lors pour le regroupement familial s'appuient sur les normes modernes en vigueur en Europe occidentale en matière de constitution d'une famille et qu'elles ont malheureusement été détournées à des fins d'immigration au travers de mariages de convenance et forcés, aux conséquences tragiques pour les jeunes. De ce fait, le droit légal au regroupement familial a été supprimé et remplacé par une disposition régissant le droit à un permis de séjour au Danemark en vue d'un regroupement familial avec une personne résidant au Danemark. Plusieurs exigences ont été introduites pour l'obtention d'un permis de séjour dans le cadre de la réforme de 2002 et ont été ajoutées dans les amendements subséquents⁸.

9. Selon la Loi sur les étrangers de 2002, un permis de séjour ne sera accordé à un conjoint ou à un concubin étranger que si les deux partenaires sont âgés d'au moins 24 ans. Avant l'atteinte de cet âge par les deux conjoints et même si l'un est citoyen danois, ils ne peuvent espérer un regroupement familial au Danemark que dans des circonstances exceptionnelles⁹. Ce regroupement est également soumis à des exigences économiques,¹⁰ et au fait que les attaches des deux partenaires au Danemark doivent être plus fortes que celles qu'ils ont ailleurs. Devant les objections émises à propos de ces dispositions, un amendement a été introduit en 2003, qui prévoit la levée de l'exigence relative aux attaches si la personne

⁶ Voir le projet gouvernemental du 28 février 2002 sur la Loi sur les étrangers, pp. 42 – 43.

⁷ Le projet fait référence à un rapport prévoyant une augmentation du nombre d'immigrants sans emploi de 25 à 64 ans et provenant de pays tiers, leur effectif passant de 77.369 en 2000 à 194.500 en 2021, si le taux de chômage actuel de ce groupe de population et le taux d'immigration actuel sont maintenus.

⁸ Certains de ces amendements ont néanmoins adouci ou du moins clarifié les exigences introduites en 2002.

⁹ La possibilité pour un conjoint étranger d'obtenir un permis de séjour dans ces circonstances n'est évoquée que dans le projet du Gouvernement.

¹⁰ En plus de la capacité à subvenir financièrement aux besoins du conjoint au Danemark, la Loi exige que la personne vivant au Danemark ne bénéficie pas d'aides sociales au cours de l'année précédant la demande, qu'elle dispose d'un logement de taille raisonnable et d'un capital d'au moins 50 000 couronnes (6 700 €), à titre de garantie pour les éventuelles futures dépenses publiques correspondant aux aides accordées au nouveau résident.

résidant au Danemark a obtenu la nationalité danoise depuis au moins 28 ans¹¹. Selon le ministère, les citoyens d'autres pays ou les citoyens nés au Danemark et subséquemment naturalisés, ou encore ceux venus au Danemark dans leur prime jeunesse peuvent être exemptés des exigences sur les attaches s'ils justifient de 28 ans de séjour quasi-permanent dans le pays. Cette exception a par exemple pour effet qu'un citoyen danois, arrivé au Danemark à l'âge de 8 ans, peut librement bénéficier du regroupement familial et faire venir son épouse étrangère à l'âge de 36 ans, à condition que les autres critères soient également remplis. Pour les résidents étrangers arrivés au Danemark à un âge plus avancé, l'exigence concernant les attaches s'applique quelle que soit la durée du séjour effectué au Danemark.

10. L'exigence selon laquelle les attaches du conjoint au Danemark doivent être plus fortes que celles qui le lient à un autre pays touche très durement les immigrants et les immigrants de seconde génération, y compris ceux qui ont passé le plus clair de leur vie au Danemark et sont bien intégrés dans la société. J'ai par exemple pris connaissance du cas d'une jeune femme de 26 ans, arrivée au Danemark dans son enfance et y ayant toujours vécu depuis lors, parlant parfaitement le danois, ayant achevé ses études universitaires dans le pays mais qui est dans l'incapacité de faire venir son mari, originaire de son pays natal, au motif que les autorités considèrent que les attaches du couple sont plus fortes avec ce pays qu'avec le Danemark. A cet égard, je suis également préoccupé de ce que la législation traite différemment les citoyens danois en fonction de l'ancienneté de leur citoyenneté. Si une personne a obtenu la citoyenneté à la naissance, l'exigence concernant les attaches n'est pas prise en compte si la personne est âgée d'au moins 28 ans. Toutefois, elle continue de s'appliquer pour une personne naturalisée plus tard, jusqu'à ce qu'elle compte 28 ans de citoyenneté, sauf si la personne est née au Danemark ou y est arrivée dans son enfance, auquel cas la durée exigée pour la citoyenneté est remplacée par une durée identique de séjour. A mon sens, ces dispositions ne garantissent pas le principe d'égalité devant la loi.

11. J'ai également été informé d'affaires où l'application de la loi a abouti à un traitement différencié selon la situation économique des personnes concernées, ce qui soulève à nouveau de sérieuses inquiétudes quant à l'égalité devant la loi et notamment le respect de l'Article 14 de la Convention, qui interdit toute discrimination fondée sur des motifs tels que la fortune. A titre d'exemple, toute personne qui a bénéficié d'une aide sociale au titre de la Loi sur une politique sociale active ou de la Loi sur l'intégration au cours de l'année écoulée est exclue, en principe, de la possibilité de faire venir son conjoint dans le pays. L'exigence d'une garantie bancaire de 50.000 couronnes, qui n'est libérée qu'après sept ans et dans la mesure où elle n'a pas été utilisée pour une éventuelle aide sociale servie au couple, peut être extrêmement difficile à obtenir pour des personnes peu fortunées et ne disposant que de revenus faibles. Par ailleurs, les exigences font l'objet d'une évaluation tous les deux ans et si la personne résidant au Danemark a dans l'intervalle perdu son emploi ou déménagé pour un logement plus petit, le permis de séjour du conjoint peut être annulé. La crainte permanente de la séparation d'avec le conjoint ou de devoir quitter de pays pour poursuivre la vie en famille est inévitablement une source importante de tension et d'anxiété pour les personnes concernées. Des critères aussi restrictifs risquent de remettre en cause les efforts en vue d'une meilleure intégration.

¹¹ Voir Loi No. 1204 du 27 décembre 2003.

12. L'Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à la vie privée et familiale. Si la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que l'Article 8 ne saurait s'interpréter comme comportant pour un Etat contractant l'obligation générale d'accepter l'installation de conjoints non nationaux dans le pays¹², la Cour a néanmoins considéré qu'il était essentiel à la jouissance pleine et entière de ce droit que le couple puisse mener une vie de famille dans un autre pays. Sur la base de cette jurisprudence, on peut en déduire que si le couple n'a pas la possibilité de vivre ensemble dans un autre pays, la réunification de la famille doit être accordée dans l'Etat contractant concerné. Ceci est à l'évidence souvent le cas des couples de réfugiés qui n'ont pas la possibilité d'exercer leur droit à la vie familiale dans un pays autre que le pays d'asile. Dans une telle situation, la réunion de la famille devrait être accordée automatiquement. Il est stipulé dans le projet présenté par le Gouvernement qu'un permis de séjour peut, en fait, être accordé au conjoint d'un réfugié au Danemark - mais en général uniquement en cas de mariage contracté avant le départ du réfugié de son pays d'origine - sans que ne soit réuni l'ensemble des conditions généralement imposées et que les réfugiés n'ont que peu de chances de remplir. Les articles régissant les divers critères prévoient en principe une dispense, si des raisons exceptionnelles le justifient. Au besoin, la Section 9(c) est elle aussi applicable. Cette section stipule une exemption fourre-tout, déclarant qu'en cas de demande, un permis de séjour peut être accordé à un étranger si des raisons exceptionnelles le justifient. Elle vise à couvrir les cas où l'application stricte des règles énoncées dans la Loi serait contraire aux obligations du Danemark au titre des instruments internationaux. Le projet du Gouvernement mentionne également d'autres exemples de situations permettant de lever des exigences, si l'application de la Loi est susceptible de violer les obligations d'un traité. La mention de ces exceptions dans le projet est un point positif, les projets étant contraignants dans l'interprétation de la législation danoise, mais je ne l'estime pas suffisante pour garantir le droit à la vie familiale. La Loi elle-même devrait au minimum énoncer une liste non exhaustive de cas où le permis de séjour doit être accordé même si les conditions ne sont pas intégralement remplies. J'ai en effet appris que certains réfugiés n'ont pu bénéficier de la réunification familiale depuis l'adoption de la nouvelle loi.

13. Le Ministre chargé des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration m'a expliqué que l'exigence de l'âge de 24 ans visait à protéger les jeunes adultes des mariages forcés, tenant compte du fait que plus une personne est âgée, plus sa capacité de résistance est grande. La prévention des mariages forcés est en effet un objectif important et je salue bon nombre des initiatives entreprises dans le cadre du Plan d'action Gouvernemental sur les mariages forcés, quasi-forcés ou arrangés, telles que celle proposant conseils et médiation aux jeunes gens et jeunes femmes pressés par leurs parents de se marier, celle mettant l'accent sur l'achèvement des études des jeunes filles et jeunes femmes ou encore les efforts déployés pour améliorer la connaissance de la législation danoise pertinente. Je suis convaincu qu'un investissement fort dans de telles initiatives ne peut qu'engendrer des résultats extrêmement positifs, sans qu'il

¹² Voir, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali contre Royaume Uni*, Jugement du 28 mai 1985, Requ. Nos. 9214/80; 9273/80; 9479/81, Séries A No. 94, para. 67

soit nécessaire de recourir à des restrictions du type de celles prévues désormais par la loi, dont la portée dépasse de loin les objectifs¹³ et qui restreignent sérieusement le droit des personnes en âge de se marier de convoler en justes noces et de fonder une famille au Danemark.

14. Jusqu'en 2002, les parents de plus de 60 ans pouvaient être réunis avec leur famille au Danemark. La réforme a aboli ce droit, le Gouvernement jugeant nécessaire de restreindre et contrôler l'accès au Danemark afin de garantir une paix indispensable et dégager les ressources nécessaires pour une bien meilleure intégration des étrangers résidant déjà au Danemark.¹⁴

15. Les conditions d'éligibilité pour la réunification familiale ont été encore durcies par l'amendement de 2004, qui a abaissé de 18 ans à 15 ans l'âge limite permettant le regroupement des enfants. Selon le Gouvernement, le but de cet amendement était de prévenir les voyages dits « de rééducation » dans les pays d'origine et d'éviter que les parents ne demandent la réunification pour leurs enfants qu'au seuil de leurs 18 ans, pratique jugée nuisible aux perspectives d'intégration des enfants au Danemark. Le projet du Gouvernement n'a toutefois livré aucune estimation de la fréquence de ces pratiques et le Conseil des minorités ethniques a affirmé qu'elles étaient très inhabituelles. Il est regrettable que tous les enfants de plus de 14 ans et de parents non-danois soient pénalisés par la loi en raison de la mauvaise conduite d'un nombre en réalité très limité de parents. Bien que je convienne que du point de vue de l'intégration il est préférable que les enfants intègrent leur nouveau pays de résidence dès le plus jeune âge, il est probable que cette disposition aura des conséquences négatives dans des cas autres que ceux visés par la loi. Elle soulève un certain nombre de problèmes concernant la jouissance de droits garantis par les traités internationaux des droits de l'homme, comme nous le verrons plus bas.

16. La Convention relative aux droits de l'enfant définit l'enfant comme un être humain de moins de 18 ans et déclare que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale¹⁵. La Convention reconnaît par ailleurs que l'enfant doit grandir dans le milieu familial et oblige les Etats parties à prendre en considération toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale dans un esprit positif, avec humanité et diligence (Article 10). Bien que cet Article n'énonce pas explicitement un droit automatique de l'enfant à bénéficier du regroupement dans le pays de résidence de ses parents, il évoque clairement la possibilité offerte à un enfant de demander la réunification de la famille.

17. Le Ministre de l'Intégration a souligné que cette possibilité existe pour les enfants de plus de 14 ans en vertu de l'exception générale prévue dans l'Article 9(c) de la Loi sur les étrangers. Cette disposition peut permettre officiellement la délivrance d'un permis de séjour

¹³ Un certain nombre d'organisations des droits de l'homme ont rapporté que ces dispositions ont eu des effets extrêmement négatifs dans des situations autres que celles visées par la loi. Un nombre significatif de couples danois s'est semble-t-il installé dans des pays voisins, dont beaucoup continuent de faire la navette avec le Danemark, dans le seul but de pouvoir vivre avec leur conjoint.

¹⁴ Projet amendant la Loi sur les étrangers, la Loi sur le mariage et d'autres lois, 28 février 2002, p. 41.

¹⁵ « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

aux fins de réunification familiale à des mineurs de plus de 14 ans sur la base de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que défini dans la Convention relative aux droits de l'enfant ; à vrai dire, le projet du Gouvernement insiste sur le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision le concernant. On peut néanmoins raisonnablement estimer que la réunion de la famille va dans la grande majorité des cas dans le sens de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est de ce fait assez incongru, et à n'en pas douter dissuasif, d'instaurer une règle générale présumant le contraire et de ne mentionner la liste des motifs exceptionnels permettant d'accorder la réunification familiale aux enfants de plus de 14 ans (dans une clause fourre-tout) que dans les notes explicatives d'un projet du Gouvernement. Cette solution ne permet pas d'assurer la certitude juridique qui devrait prévaloir dans la détermination des droits fondamentaux.

18. Au cours du processus préparatoire, le Conseil des minorités ethniques et un certain nombre d'organisations non-gouvernementales se sont opposés à l'abaissement de l'âge limite et ont proposé d'autres options pour résoudre les problèmes susceptibles d'être posés à l'intégration par des voyages de ce type, tout en soulignant qu'ils ne sont pas forcément nuisibles aux perspectives d'intégration des enfants. Il est regrettable que ces alternatives n'aient pas plus été prises en considération.

19. En conclusion, j'encourage vivement le Gouvernement et le Parlement à reconsidérer les dispositions relatives à la réunification familiale à la lumière des commentaires précédents et de ceux émis à diverses occasions par les acteurs nationaux des droits de l'homme et l'UNHCR.

La composition du Conseil des réfugiés

20. Sauf à bénéficier d'une procédure accélérée, les demandes rejetées en première instance par le Service d'immigration font automatiquement l'objet d'un appel devant le Conseil des réfugiés, organe quasi-judiciaire dont les membres sont nommés par le Ministre chargé des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration. Dans la réforme de 2002 de la Loi sur les étrangers, la composition de ce conseil a été réduite, avec le retrait de représentants du Conseil des réfugiés danois et du ministère des Affaires étrangères. A l'heure actuelle, le Conseil est composé de : un juge en charge de la présidence, nommé par le ministère de la Justice, un membre désigné directement par le Ministre chargé des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration et un membre nommé par le Conseil du Barreau danois.

21. Le Ministre chargé des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration m'a informé que le Conseil des réfugiés danois n'est plus représenté à ce Conseil en raison du caractère jugé inapproprié de ses multiples fonctions liées au traitement d'affaires en première et seconde instance, en plus de son rôle d'assistance aux demandeurs d'asile et à leurs avocats. Cette situation a semble-t-il fait naître un doute quant à l'indépendance des membres du Conseil nommés par le Conseil des réfugiés danois et leur capacité à faire abstraction des directives de leur organisation. Les membres nommés par le ministère des Affaires étrangères ont ensuite été retirés pour maintenir l'équilibre de la composition du Conseil.

22. Les organisations des droits de l'homme qu'il m'a été donné de rencontrer regrettent ce changement, estimant que le Conseil se prive ainsi d'une expertise importante sur les pays d'origine et que le retrait du représentant de la société civile spécialisé dans la protection des

réfugiés réduit par ailleurs l'indépendance du Conseil. Or, le HCR avait œuvré auparavant pour l'inclusion du Conseil des réfugiés danois, jugeant qu'il s'agissait d'un modèle de bonne pratique.

23. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler également que le Ministre de l'Intégration nomme directement un membre du Conseil, alors qu'un service du ministère, en l'occurrence le Service de l'immigration, est lui-même en charge des décisions de première instance. Cette implication multiple dans la procédure d'asile n'est en fait en rien différente de celle qui prévalait auparavant au sein du Conseil des réfugiés danois. L'Article 53(2) de la Loi sur les étrangers établit toutefois clairement que les membres du Conseil sont indépendants et ne peuvent accepter ou suivre des directives données par l'autorité ou l'organisation qui les nomme. Si je n'ai entendu aucune rumeur laissant entendre que les membres du Conseil nommés par le Ministre chargé des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration agissaient sans toute l'indépendance requise, le même constat s'applique aux membres nommés par le Conseil des réfugiés danois¹⁶.

24. Pour ma part, je considère que les décisions touchant de si près la jouissance des droits fondamentaux de l'homme et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles, devraient faire l'objet d'un appel devant les tribunaux ordinaires, ces derniers devant en toute circonstance être les arbitres ultimes et les garants du respect des droits de l'homme¹⁷. Il peut être fait appel des décisions du Conseil devant les tribunaux ordinaires sur des points de droit. Mais dans la plupart des cas et toujours lorsqu'il est question du bien fondé de l'affaire, la décision finale revient au Conseil. Les garanties d'indépendance, d'impartialité et d'expertise doivent donc être parfaitement assurées. L'inclusion d'un membre nommé par le Conseil des réfugiés danois confère au Conseil des garanties bien plus vastes dans ces domaines que ne le permet la situation actuelle. C'est pourquoi il serait hautement souhaitable de rétablir au minimum la composition initiale du Conseil.

Visite au Centre d'asile de Sandholm

25. Il m'a été donné de visiter le Centre d'asile de Sandholm au cours de mon séjour. Ce centre héberge les nouveaux arrivants, qui y restent en moyenne jusqu'à deux semaines, ainsi que des personnes en attente de l'exécution d'un arrêté d'expulsion. Les personnes sont libres de quitter le centre, mais il leur est demandé de se présenter pour toutes les démarches administratives. Le centre dispose également d'une zone fermée séparée, destinée aux ressortissants des pays tiers privés de liberté. Elle est gérée par la police et je ne m'y suis pas rendu. Les demandeurs d'asile ne peuvent pas travailler en dehors du centre, mais ont la

¹⁶ Voir les commentaires de l'UNHCR sur le projet de loi amendant la Loi sur les étrangers, la Loi sur le mariage et d'autres lois, par lesquels l'UNHCR, exprimant son inquiétude quant aux motivations du retrait du Conseil des réfugiés danois du Conseil des réfugiés, notait que la présence du Conseil des réfugiés danois apportait une grande expérience et une expertise certaine aux délibérations du Conseil. Il relevait que, sous sa précédente composition, le Conseil avait pris en toute circonstance des décisions unanimes - preuve du bon fonctionnement de cet organe de prise de décision. Commentaires disponibles sur www.flyktning.dk

¹⁷ Selon la décision de la Cour Suprême du 26 janvier 2001, la révision judiciaire des décisions du Conseil des réfugiés se limite à un examen des éléments judiciaires, y compris les défauts de fondements de la décision, les fautes de procédure et l'abus du pouvoir d'appréciation. Les décisions du Conseil des réfugiés sont sans cela définitives.

possibilité de s'assurer quelques revenus en contribuant à la maintenance du centre. De l'avis général, une éducation et des soins de santé d'un niveau adéquat y sont dispensés, point confirmé par les demandeurs d'asile avec lesquels je me suis entretenu. Les conditions observées dans ce centre étaient en tout point dignes d'éloges.

26. Au cours de mes entretiens avec la direction du centre, j'ai pris connaissance de statistiques de demandes d'asile et d'immigration qui révèlent l'impact de la limitation des nouvelles arrivées. Le nombre de demandes d'asile a chuté de 12.512 en 2001 à 4.593 en 2003, le taux d'acceptation passant de 53% à 22% au cours de la même période. Logiquement, le nombre de demandes de regroupement familial a chuté de 60% au cours de cette période, passant de 15.370 en 2001 à 6.520, avec un nombre d'acceptation tombant de 10.950 à 4.791.

II LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION, LE RACISME ET L'EXCLUSION

27. Un accent particulier a été placé ces dernières années, à la fois par la société civile et le Gouvernement, sur le besoin de renforcer la lutte contre la discrimination et le racisme. En 2003, le Gouvernement a adopté un Plan d'action pour promouvoir l'égalité de traitement et la diversité et lutter contre le racisme¹⁸, ainsi qu'un document traduisant la vision et les stratégies du Gouvernement pour améliorer l'intégration. Ces plans d'action comprennent un certain nombre d'initiatives importantes prises dans des domaines vitaux tels que l'accès à l'éducation et à l'emploi, l'apprentissage de la langue et l'interaction entre les minorités ethniques et la population majoritaire. Je salue également l'importance accordée à l'égalité des genres dans le cadre des efforts d'intégration. Si le Plan d'action insiste bien sur la nécessité de promouvoir une société ouverte et inclusive et de favoriser une meilleure compréhension des différentes valeurs et traditions culturelles, plusieurs organisations des droits de l'homme éprouvent néanmoins le sentiment que les efforts d'intégration estompent parfois la distinction entre assimilation et intégration. En effet, un accent plus fort devrait être porté aux aspects positifs de la sauvegarde des cultures minoritaires.

28. La législation anti-discrimination a été durcie avec l'adoption, en juin 2003, d'une Loi sur l'égalité de traitement indépendamment de l'origine ethnique, qui contient des dispositions interdisant la discrimination directe et indirecte fondée sur des motifs de race ou d'origine ethnique, ainsi que le harcèlement et les instructions incitant à la discrimination. Cette Loi contient des dispositions concernant le partage de la charge de la preuve et une interdiction des représailles. Toute violation de cette Loi, y compris dans les situations extérieures au marché du travail, est passible d'une indemnisation du préjudice moral. Les affaires liées à l'emploi sont couvertes par une loi distincte, la Loi sur l'interdiction de traitement différencié sur le marché du travail.

29. L'Institut des droits de l'homme danois a été chargé d'étudier les plaintes pour différence de traitement fondée sur l'origine raciale ou ethnique. L'Institut peut donner son avis, à savoir déterminer si les actes individuels rapportés constituent ou non une violation, et est en mesure de recommander l'allocation d'une aide juridique gratuite dans le cadre des poursuites judiciaires. L'Institut n'est pas autorisé à imposer des sanctions quelles qu'elles soient ou d'autres recours.

¹⁸ 2,5 millions de Couronnes ont été alloués à la mise en œuvre du Plan d'action en 2004 et une enveloppe supplémentaire de 2,6 millions pour 2005.

30. La Loi sur l'intégration oblige chaque municipalité à créer un Conseil d'intégration si plus de 50 personnes en expriment par écrit la demande. Les municipalités ont également la possibilité d'instaurer ces conseils de leur propre initiative. Chaque conseil d'intégration nomme un membre au Representantskabet danois pour les minorités ethniques, qui, à son tour, désigne 14 membres au Conseil des minorités ethniques. La principale tâche de ce dernier consiste à délivrer des conseils au Ministre chargé des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration sur les questions relatives aux immigrants et aux réfugiés. Si je salue sa création et le travail conséquent accompli par cette structure, les représentants du Conseil ont indiqué que l'insuffisance des fonds alloués ne leur permettait pas de mener à bien efficacement l'ensemble des activités prévues dans le cadre de leur mandat. A la lumière des discussions tenues avec le Président du Conseil et des avis positifs exprimés par les ONG concernées, je ne peux qu'inciter les autorités à accorder davantage d'attention et de ressources à cette institution fort utile.

31. Le Danemark a récemment été le théâtre d'un débat animé sur la place et l'intégration des minorités ethniques au sein de sa société, au cours duquel un large éventail d'opinions a été exprimé. Si la majorité des citoyens danois semble afficher des attitudes de parfaite tolérance¹⁹, et si la société danoise s'est traditionnellement montrée accueillante, il n'en reste pas moins qu'une minorité faible mais active est parvenue à placer au cœur du débat politique un programme anti-immigration qui s'apparente fortement à un programme anti-immigrés.

32. On peut en effet s'inquiéter des fréquentes déclarations contre les immigrés exprimées par certains hommes politiques. J'ai appris qu'en 2003, dix des quinze condamnations prononcées pour violation de la disposition interdisant l'expression publique d'opinions racistes ont été prononcées à l'encontre de personnes représentant deux partis politiques²⁰. Si ces poursuites judiciaires témoignent fort heureusement de la volonté de combattre de tels propos, leur prévalence dans le discours politique ne peut manquer de susciter des inquiétudes. Selon les rapports des médias, certains membres de parti ont depuis proposé l'abolition, dans le Code pénal, de la disposition relative au « discours de haine », prétextant qu'elle nuisait à la tenue d'un débat ouvert. Comme le soulignait le Gouvernement dans son Plan d'action, il est primordial, pour éviter une plus grande radicalisation sociale, d'encourager un débat public s'appuyant sur un tableau complet des personnes de l'ensemble des secteurs de la société, tout comme il est important que les hommes politiques, les faiseurs d'opinion, les groupes professionnels et autres commentateurs sociaux endossent une responsabilité particulière dans ce domaine. Il m'a été signalé à plusieurs reprises que le débat public et les médias ne reflétaient pas convenablement l'aspect multiculturel de la société d'aujourd'hui, offrant bien souvent une image faussée et suspicieuse des minorités ethniques au Danemark.

¹⁹ Selon une étude portée à mon attention par le Ministre chargé des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration, le Danemark est un pays radical dans ses attitudes envers les groupes minoritaires. Il compte un pourcentage élevé de personnes intolérantes (20 pour cent) ainsi que le pourcentage le plus important de toute l'UE de citoyens affichant activement leur tolérance (33 pour cent, à égalité avec la Suède). Voir : *Attitudes envers les groupes minoritaires dans l'Union européenne. Une analyse spéciale de l'enquête « Eurobaromètre » 2000 menée par Sora, Autriche au nom de l'observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, mars 2001.*

²⁰ Le Parti du peuple et le Parti du progrès danois.

33. Ces problèmes ne sont en aucun cas propres au Danemark et permettent d'illustrer l'envergure du défi auquel est confrontée l'Europe dans son ensemble. Ils montrent que la tolérance n'est jamais un acquis définitif dans une société et qu'elle doit faire l'objet d'une vigilance et d'efforts constants. Le Danemark doit aujourd'hui s'investir davantage dans ce domaine, un point auquel le Ministre chargé des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration n'a certainement pas manqué d'être sensible. S'il est bon de discuter ouvertement des défis et difficultés posés par l'immigration et l'intégration des communautés d'immigrés, il est indispensable de se prémunir en permanence contre les réactions xénophobes déguisées en inquiétude sociale.

34. Pour finir, j'ai été préoccupé de noter au cours de ma visite l'existence d'un débat sur les avantages à isoler les enfants d'immigrés dans des classes spéciales, voire dans des écoles séparées. J'ai été surpris d'apprendre à mon retour la récente décision d'ouvrir à Hoje Taastrup une école réservée exclusivement aux enfants bilingues, c'est à dire aux enfants d'immigrés. D'ores et déjà, 98 pour cent des élèves de cette école sont bilingues, mais selon la décision, les classes 0 à 6 accueilleront uniquement des enfants bilingues à la rentrée 2005. Selon les rapports des médias, le taux élevé d'enfants d'immigrés fréquentant cette école s'explique en partie par la réticence dont font preuve les parents des autres enfants à les scolariser dans cette école. Si la raison invoquée pour justifier cette décision était le souci d'améliorer les compétences linguistiques des enfants bilingues, on ne peut manquer de s'inquiéter des impacts négatifs que ce changement est susceptible d'avoir sur l'intégration de ces enfants. Une telle ségrégation dans l'éducation prive les enfants d'origine danoise et les enfants d'immigrés de la chance de se connaître les uns les autres et d'apprendre à vivre en tant que citoyens égaux. Cette ségrégation menace d'exclure dès le départ les enfants d'immigrés de la société majoritaire, augmentant ainsi leurs risques de marginalisation ultérieure. Une assistance linguistique supplémentaire et une mise en contact accrue, et non moindre, avec les locuteurs natifs dès le plus jeune âge semblent être une réponse bien plus adaptée à ces défis sérieux. Il y aurait lieu de chercher non pas à officialiser une ségrégation qui existe *de facto*, mais bien au contraire de la combattre.

La situation des Roms

35. Si les autorités ont évalué à environ un millier le nombre de Roms vivant au Danemark, d'autres estimations avancent un nombre bien supérieur. Outre ceux traditionnellement installés au Danemark (les premiers Roms étant arrivés au 16^{ème} siècle), de nombreux Roms sont arrivés plus récemment²¹. Bon nombre des Roms indigènes ont, toutefois, perdu leur langue maternelle. J'ai cependant été informé d'un regain d'intérêt en faveur de la sauvegarde et de la redynamisation de la culture, de la langue et des traditions roms.

36. J'ai pris connaissance d'un certain nombre de témoignages de discrimination à l'égard des Roms dans le domaine de l'accès à l'emploi, au logement et à l'éducation qui traduisent la nécessité de déployer des efforts accrus pour garantir aux Roms la jouissance sur un pied d'égalité de tous les droits au Danemark. Bien qu'il s'agisse principalement de faire appliquer

²¹ D'après les informations recueillies, beaucoup de Roms sont arrivés dans les années 1950 d'autres pays nordiques ; de la fin des années 1960 au début des années 1970, les Roms venaient du Banat (régions frontalières roumano-serbes) et de Macédoine, tandis que dans les années 1990 sont arrivés au Danemark des Roms fuyant le Kosovo.

la législation existante, de sensibiliser davantage et de cibler l'assistance fournie, je salue le dialogue actuellement engagé par le Gouvernement à propos de l'application aux Roms des dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Une telle protection permettra de conforter considérablement les Roms dans l'idée qu'ils constituent, avec leurs propres culture et traditions, un groupe apprécié à sa juste valeur par la société.

37. J'ai été particulièrement soucieux d'apprendre, au cours de ma visite, les difficultés rencontrées par les enfants roms en matière d'accès à l'éducation. Mon attention a notamment été attirée par la situation de la municipalité d'Elsinore, qui abriterait, paraît-il, des classes spéciales pour les Roms, définies dans le rapport de la municipalité²² comme des classes « pour les élèves roms incapables d'intégrer une classe normale ou spéciale ». Sur la base de demandes émises par un certain nombre de parents roms, l'organisation rom Romano a déposé une plainte devant le Conseil de surveillance du comté de Frederiksborg au sujet de ces écoles. D'après la plainte, 30 élèves sont inscrits dans des classes ainsi nommées « classes Romi » qui, si elles ne sont pas officiellement décrites comme délivrant un enseignement spécial, dispensent néanmoins une éducation s'apparentant davantage à celle des classes d'éducation spéciale qu'à celle des classes ordinaires. Ces classes sont composées d'élèves d'âges différents et relevant de tous les niveaux du système scolaire public. Selon les informations, il semblerait qu'aucun enfant rom concerné ou presque n'ait pu réintégrer ensuite une classe normale. Le placement d'un enfant dans une classe Romi ne fait l'objet au préalable d'aucun soutien ou évaluation pédagogiques/psychologiques adaptés²³. Dans les faits, la décision de placement est prise sur la seule base de l'évaluation des enseignants. Il a été rapporté que les enfants scolarisés dans les classes Romi présentaient des problèmes de nature très diverse, dont certains seraient mieux pris en charge dans des classes spéciales accueillant d'autres enfants souffrant de problèmes similaires²⁴.

38. De telles classes suscitent trois types de problèmes. Pour commencer, j'ai du mal à comprendre pourquoi ces enfants roms, qui ont besoin d'une éducation spéciale, ne peuvent être placés dans des classes ordinaires dispensant un enseignant particulier adapté à ce que nous venons d'évoquer, et recevoir ainsi une éducation taillée à la mesure de leurs besoins. Une telle ségrégation au niveau des classes fait naître de sérieux doutes quant à l'égalité d'accès à une éducation de qualité. Il est d'autre part fort préoccupant que le placement d'enfants dans des classes de ce type se fasse pour partie selon des critères ethniques. Cette ségrégation risque de conduire certains enfants roms dénués de besoins spécifiques à fréquenter ces classes, au programme scolaire plus faible que celui des classes ordinaires, avec les effets néfastes inévitables que cette situation aura sur leurs perspectives futures en matière d'éducation et d'emploi. Pour finir, il y a fort à parier qu'une politique de ce genre augmente le phénomène d'exclusion des enfants roms de la société majoritaire. C'est pourquoi j'encourage fortement les autorités à étudier des solutions alternatives.

²² Voir le rapport « Børn med særlige behov, Fokus på specialområdet » (Enfants présentant des besoins spécifiques, approche du secteur des classes spéciales), commune d'Helsingør, Børne- og Ungeforvaltningen, juin 2001.

²³ Une évaluation de ce type est indispensable au placement dans une classe dispensant un enseignement spécial, mais les classes Romi n'étant pas définies en tant que telles, il n'existe aucune évaluation similaire.

²⁴ Les classes spéciales ordinaires sont de nature diverse, il existe par exemple des classes de ce type pour enfants dyslexiques, des classes d'observation, des classes réservées aux enfants souffrant de problèmes d'apprentissage, dans lesquelles l'enseignement est adapté aux besoins individuels de l'élève.

III. JUSTICE PENALE, POLICE ET SYSTEME PENITENTIAIRE

39. De toute évidence, l'administration de la justice au Danemark assure en général un haut niveau de protection des droits de l'homme. Certains anachronismes et problèmes spécifiques persistent toutefois, ils sont analysés ci-dessous.

Les mesures d'isolement dans les prisons et les centres de détention préventive

40. Le recours à des mesures d'isolement pour les prisonniers en détention préventive a donné lieu à de vives critiques au cours des dernières années de la part des acteurs tant nationaux qu'internationaux. Leurs inquiétudes portaient essentiellement sur les conséquences psychologiques graves de l'isolement prolongé, sur l'absence de limite maximale de durée de l'isolement et sur la fréquence excessive du recours aux moyens de restriction.

41. Je me suis entretenu de cette question avec le Secrétaire permanent du Ministère de la justice. Il m'a indiqué qu'après les visites du Comité européen contre la torture (CPT), le recours à l'isolement pour les prisonniers en détention préventive avait été considérablement réduit suite à de nouvelles règles entrées en vigueur il y a quatre ans. Il m'a également informé que ces règles sont plus strictes et ne permettent pas l'emploi de l'isolement comme moyen de pression pour recueillir des informations auprès des détenus. D'autres restrictions, par exemple celles liées aux contacts avec le monde extérieur, ont été allégées. L'autorisation d'isolement est accordée par un juge, dans une décision motivée séparée, à la demande du ministère public. Des limites de durée du confinement solitaire ont été instaurées, proportionnellement à la gravité du délit dont le détenu est accusé²⁵. Des critères stricts relatifs à la nécessité et la proportionnalité de l'isolement en détention préventive ont également été introduits. Ces mesures ont eu pour conséquence une diminution significative du nombre de détenus en préventive placés à l'isolement – de 51% entre 1998 et 2002.

42. Les prisonniers condamnés considérés comme particulièrement dangereux ou susceptibles de s'évader peuvent également être placés à l'isolement pour des périodes prolongées par décision du directeur de la prison. Au cours de ma visite au Centre pénitentiaire de Nyborg, j'ai rencontré l'un d'entre eux, dans une aile réservée exclusivement à des prisonniers qui y étaient confinés depuis plusieurs mois. J'ai également eu écho de cas de prisonniers qui avaient passé des années à l'isolement à raison de 23 heures par jour, une seule heure d'exercice solitaire quotidien leur étant accordée. Les sanctions disciplinaires sous forme de placement à l'isolement de plus de sept jours peuvent faire l'objet d'un appel devant le tribunal. J'ai été heureux d'apprendre par le Médiateur que le recours à l'isolement comme mesure disciplinaire avait reculé. De mes discussions avec les autorités pénitentiaires, il apparaît néanmoins que cette pratique fait toujours partie de la culture pénitentiaire au Danemark.

²⁵ Jusqu'à quatre semaines pour des délits passibles de quatre ans d'emprisonnement, huit semaines pour des délits passibles de quatre à six ans d'emprisonnement et trois mois pour des délits passibles de plus de six ans de détention. Dans des cas exceptionnels, cette période de trois mois peut être prolongée (quatre en 2002).

Visite à la prison d'état de Nyborg

43. La prison de Nyborg, fondée en 1913, a une capacité totale de 231 places, dont 45 réservées à des détenus en préventive. Les prisonniers accomplissent des peines allant de six mois à la prison à vie. Les trois derniers mois de la peine peuvent être purgés dans un centre de réadaptation en vue de la réinsertion dans la société. De 60 à 70 % des détenus présentent des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie, et la prison propose un traitement contre les abus de substances, sur la base du volontariat. Les conditions matérielles dans la prison sont parfaitement appropriées.

44. Au cours des dernières années, on a assisté à un certain nombre d'incidents violents contre le personnel ou les équipements dans cette prison de Nyborg, et des employés ont été la cible d'agressions commises en-dehors des locaux de la prison²⁶. Le 15 février 2004 en a été le point culminant, avec une émeute impliquant 110 prisonniers. Les détenus ont saccagé les locaux du personnel et mis le feu à un bureau. Aucune personne n'a été blessée au cours de cet incident mais les dégâts matériels ont été importants. L'étincelle qui a mis le feu aux poudres et déclenché cette émeute semble avoir été le retrait de lourds haltères de la salle de gymnastique de la prison. Un tel soulèvement ne peut néanmoins pas avoir pour seule origine ces circonstances : les relations entre les détenus et l'administration pénitentiaire étaient de toute évidence tendues depuis un moment.

45. Au cours de ma visite, j'ai eu l'occasion de rencontrer le porte-parole des prisonniers et de m'entretenir avec la direction de la prison sur les griefs émis. Le point essentiel était le sentiment de sanction collective qu'éprouvait la cinquantaine de détenus des deux ailes qui avaient été saccagées au cours des émeutes. Les cinq meneurs ont été identifiés et transférés dans une autre prison, alors que les prisonniers restant ont été maintenus dans leurs cellules hormis une heure d'exercice journalier, sans possibilité de travailler. Il m'a été expliqué par la direction de la prison que ces restrictions étaient dues en partie aux craintes permanentes en matière de sécurité, mais aussi à la remise à neuf toujours en cours des locaux dévastés. Les prisonniers des ailes en question avaient de ce fait le droit de se rencontrer dans les cellules, mais pas dans les couloirs ou dans la cuisine collective, comme il était d'usage. On m'a assuré que la direction de la prison avait tout intérêt à rétablir une situation normale, mais qu'elle souhaitait rester prudente. J'ai été informé que le droit au travail serait restauré prochainement et que la situation serait à nouveau rentrée dans l'ordre d'ici le début du mois de mai. Dans ces circonstances, je n'ai pu qu'encourager le rétablissement dans les meilleurs délais de conditions normales ; il serait bien sûr malheureux qu'un excès de zèle disciplinaire provoque un ressentiment prolongé et des troubles ultérieurs.

46. J'ai été informé que la situation avait depuis lors été normalisée, malgré un léger retard par rapport au calendrier initial. Des efforts ont également été entrepris, au travers d'un système de porte-parole, pour restaurer le dialogue entre les détenus et la direction de la prison. Ce dialogue est un élément déterminant pour prévenir de nouveaux incidents de même nature.

²⁶ En 2002, le directeur de l'époque de la prison a été agressé près de son domicile, en 2003 un autre cadre de la prison a été agressé sur le chemin de l'établissement et au début de l'année 2004 un des fonctionnaires de la prison a failli être renversé par une voiture en quittant son travail. Suite à ces incidents, la prison a reçu des menaces annonçant d'autres agressions sur des membres du personnel, l'incendie de leurs véhicules, ainsi que des actes de vandalisme dans un atelier.

Détention de sécurité de durée indéterminée

47. Sous la loi danoise, un criminel peut être condamné à une peine de prison d'une durée indéterminée, sous la forme d'une « détention de sécurité », si un examen médical montre que la personne peut représenter un danger grave pour la communauté ou pour lui-même. Il m'a été expliqué que le but de ces condamnations n'était pas seulement de sanctionner, mais aussi de guérir par un traitement approprié. Le Secrétaire permanent du Ministère de la justice m'a informé que 22 personnes se trouvaient à l'heure actuelle en détention de sécurité, toutes dans la prison de Herstedvester. Ces sentences ne sont pas assorties d'une durée maximale, mais on m'a appris que dans la plupart des cas, cette durée n'excédait pas 14 ans. Elle peut toutefois être sensiblement plus longue et j'ai eu écho d'un cas où la personne est restée trente ans en détention de sécurité.

48. La notion même de peine d'une durée totalement indéterminée va à l'encontre du principe de certitude juridique. En fait, il semblerait que la frontière entre punition et traitement soit quelque peu floue dans certains cas, les deux étant amalgamés dès le départ. Du fait de la durée indéterminée d'une telle condamnation et parce qu'elle s'appuie sur l'évaluation médicale de la dangerosité de la personne, facteur qui peut bien sûr évoluer, il est essentiel qu'une révision judiciaire de ces peines soit possible en permanence et à intervalles raisonnables. Sous l'Article 72 du Code pénal danois, le Ministère public est chargé de veiller à ce que la détention de sécurité ne soit pas maintenue plus longtemps que nécessaire. La direction de l'établissement, l'administration pénitentiaire, un tuteur²⁷ nommé pour veiller à ce que ces mesures ne durent pas plus longtemps que nécessaire ainsi que le condamné lui-même peuvent requérir auprès du tribunal la levée de la mesure. Le Ministère public a obligation de déposer ce type de requête devant le tribunal dès que possible, de nouvelles demandes pouvant être émises six mois après le prononcé de la décision du tribunal.

49. Au cours de mes entretiens avec le Directeur du Service pénitentiaire, j'ai été informé de l'emploi de la castration médicale dans le traitement des délinquants sexuels placés en détention de sécurité. Je ne suis pas un expert en la matière, mais je pense que plusieurs points généraux méritent d'être soulignés. J'ai été informé que le traitement était administré sur la base du volontariat et que l'objectif n'était nullement de rendre le patient impuissant. En même temps, le traitement est presque toujours une condition préalable à une libération conditionnelle, ce qui, dans le contexte d'une peine d'une durée indéterminée, incite fortement le détenu à l'accepter. Je ne suis pas en mesure de juger des avantages potentiels d'un tel système, mais j'estime essentiel que les détenus puissent prendre une décision éclairée et libre sur le traitement et que ses effets secondaires à long terme soient soigneusement étudiés. On m'a assuré que c'était le cas au Danemark. Je me félicite que le Comité pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe soit à l'heure actuelle en train d'examiner l'utilisation de la castration médicale pour les délinquants sexuels et j'en attends les conclusions.

²⁷ « de préférence un membre de la famille », Article 71, Code pénal.

La situation des Groenlandais détenus au Danemark

50. Si le Groenland dispose de plusieurs prisons ouvertes, il n'existe aucune institution capable d'héberger les détenus qui ont commis des délits très graves et qui nécessitent un traitement psychologique sous le régime de la détention de sécurité. Par voie de conséquence, les condamnés purgent leur peine au Danemark, dans la prison de Herstedvester. Cette dernière compte à l'heure actuelle 18 prisonniers groenlandais. Beaucoup de mes interlocuteurs ont estimé que cette situation revenait à appliquer une double peine, car en plus de la privation de liberté, les personnes étaient déracinées et perdaient pratiquement le contact avec leur famille, d'où des troubles psychologiques supplémentaires et des chances réduites de réintégration à l'échéance de la peine. La situation est encore aggravée par le fait que tous ces détenus purgent une peine d'une durée indéterminée, sans limite de temps maximale. Certains sont prétendument là depuis des décennies. Le Médiateur parlementaire a porté une attention particulière à la situation de ces prisonniers au travers d'un suivi régulier et a enjoint les autorités de mettre en place au Groenland un établissement capable d'offrir à ces personnes un traitement adéquat plus près de leur domicile.

51. De mes discussions avec les autorités, y compris avec le Secrétaire permanent du Ministère de la Justice et le Directeur général du Service pénitentiaire et de probation, il est clairement apparu que les autorités sont pleinement conscientes des problèmes inhérents au système et cherchent très sérieusement à y remédier. Le Directeur général m'a informé de plusieurs mesures instaurées dans l'établissement pour répondre aux effets défavorables de la détention au Danemark de prisonniers groenlandais²⁸.

52. Le Ministère de la Justice et le Service pénitentiaire et de probation ont tous deux reconnu que ces mesures étaient insuffisantes et qu'il serait préférable de créer un établissement offrant le traitement approprié au Groenland. Un rapport du Commissaire sur le système judiciaire groenlandais sera publié cet été et proposera la construction de nouveaux établissements pénitentiaires au Groenland. Les autorités ont noté que plusieurs défis restaient à relever, notamment le manque de personnel suffisamment expérimenté et qualifié pour le traitement de ces prisonniers au Groenland et la difficulté d'attirer le personnel danois pour des postes aussi éloignés. Je salue les projets visant à créer un établissement hautement spécialisé au Groenland et recommande instamment que des ressources suffisantes soient allouées à la formation du personnel travaillant dans ce type d'établissement.

Enquête sur des allégations de comportement répréhensible de la part de la police

53. Au cours des dernières années, l'indépendance et l'efficacité des procédures d'instruction des plaintes envers la police ont fait débat. Le système actuel a été remanié au milieu des années 90. Les plaintes sont désormais instruites par des Procureurs publics régionaux qui peuvent procéder à des enquêtes de leur propre initiative. Les Procureurs publics régionaux

²⁸ A titre d'exemple, chaque Groenlandais se voit affecter un gardien ; un interprète à temps complet est disponible et un autre sera prochainement nommé ; le travailleur social et deux fonctionnaires de la prison de l'unité concernée sont des Groenlandais ; des voyages sont organisés pour permettre aux détenus de garder le contact avec leur famille et recevoir des visites du Groenland ; l'école de la prison dispense des cours sur la culture et les conditions sociales groenlandaises ; la bibliothèque est dotée d'ouvrages et de journaux groenlandais et les détenus sont autorisés à passer gratuitement un appel téléphonique au Groenland par semaine.

peuvent examiner les affaires de conduite répréhensible des forces de l'ordre et engager des poursuites pénales. Les réformes de procédure ont instauré des Conseils de police régionaux, composés de deux non-professionnels recommandés par les autorités municipales et d'un avocat recommandé par le Conseil général des avocats, les trois étant nommés par le Ministère de la Justice (en charge au Danemark de l'application de la loi et de l'administration de la justice). Les Conseils de police doivent être informés de toutes les plaintes et examinent l'activité des Procureurs publics régionaux à tous les stades de l'enquête et des poursuites. Les Conseils livrent aux Procureurs publics régionaux des avis non contraignants sur l'orientation que devrait, à leur sens, prendre l'affaire. Les Procureurs publics régionaux peuvent refuser de suivre ces avis, mais ce refus peut faire l'objet d'un appel devant le Procureur général.

54. Un examen des statistiques²⁹ depuis ces réformes laisse entrevoir une activité digne d'éloges. En 2002, par exemple, l'année des statistiques les plus récentes, 400 affaires de conduite répréhensible ont été jugées et 476 autres enquêtes criminelles ont été engagées. Si un petit nombre d'affaires a donné lieu à une admonestation, elles ne sont que sept (à l'exception de 73 affaires mineures, les autres ont fait l'objet d'un retrait ou d'une fin de non-recevoir), 96 des enquêtes criminelles ont abouti à une révocation et 79 autres ont donné lieu à d'autres sanctions. Certaines ONG ont néanmoins souligné que seules quelques affaires portaient sur un abus d'autorité envers des civils dont le bien-fondé des plaintes est très rarement reconnu.

55. Des inquiétudes ont été émises quant à l'impartialité et l'efficacité de la procédure de plainte ; elles portent principalement sur les réponses apportées au nombre relativement élevé d'incidents avec des armes à feu et de décès lors de gardes à vue. En fait, de rares affaires se sont soldées par une admonestation ou une accusation pénale sous l'Article 1020 a(2) de la Loi danoise sur l'administration judiciaire, qui oblige le Procureur public régional à ouvrir une enquête en cas de décès ou de blessure grave d'une personne suite à une intervention de la police ou au cours des gardes à vue. Entre 1996 et 2002, 78 affaires de ce type ont fait l'objet d'une enquête, parmi lesquelles six concernaient des coups de feu mortels, 11 des décès en garde à vue et 27 des blessures par arme à feu. Soixante et une de ces affaires ont été classées sans suite par le Procureur public régional, cinq affaires ont donné lieu à des critiques mais sans condamnation et cinq autres ont suscité des critiques à l'égard du système. Seules quatre dossiers, concernant des homicides involontaires commis dans le cadre d'affaires de trafic, ont donné lieu à des condamnations.

56. L'instruction effective des plaintes envers la police est une question complexe et difficile. Elle est néanmoins vitale pour que les citoyens aient confiance dans le comportement de la police et essentielle pour lutter contre l'impunité et préserver les normes. Étant donné le lien étroit entre le Ministère public et la police au Danemark³⁰, l'indépendance et le rôle du Conseil de police sont des éléments déterminants. Si son implication actuelle ne peut être que saluée, il faudrait envisager de lui conférer plus d'influence sur l'activité du Ministère public dans les enquêtes et le jugement des plaintes envers la police.

²⁹ Résumé en anglais du rapport annuel du Parlement danois et du Ministère de la Justice sur les affaires traitées par le Conseil de police, 2002. <http://rigsadvokaten.dk>

³⁰ Au niveau local, les commissaires de police représentent à la fois la police et le Ministère public. Les procureurs régionaux sont les supérieurs des commissaires de police uniquement en qualité de procureurs au plan local.

IV. TRAITE DES ETRES HUMAINS

57. Le Gouvernement danois a fait preuve ces dernières années d'un engagement fort dans la lutte contre la traite des êtres humains. La plupart des victimes au Danemark sont des femmes ou des jeunes filles venant des pays d'Europe de l'Est ou d'Asie, livrées à la prostitution et à d'autres formes d'exploitation sexuelle. Il n'existe aucun chiffre précis sur l'étendue de ce trafic, mais on estime qu'une bonne part des 2.000 ou 3.000 femmes d'origine étrangère se livrant à la prostitution sont victimes du trafic d'êtres humains. Au cours des dix dernières années, la proportion des femmes étrangères livrées à la prostitution a plus que décuplée³¹. Beaucoup de femmes sont attirées au Danemark par des réseaux criminels organisés leur faisant miroiter un travail de serveuse et les forçant à se prostituer dans des conditions déplorable pour rembourser le voyage et d'autres frais. Un nombre important de femmes arrive au Danemark par le biais de mariages de convenance, arrangés par des individus opérant dans le milieu, ou pour des mariages dans lesquels le mari emmène sa femme au Danemark puis devient son souteneur³².

58. Le Danemark a affronté ces questions en renforçant la législation pénale dans ce domaine, mais aussi par des mesures visant à prévenir le trafic des êtres humains et à protéger les victimes. En 2002, une disposition sur la traite des êtres humains a été introduite dans le Code pénal danois (art 262a), qui prévoit une peine d'emprisonnement de huit ans maximum pour les délits de ce type. Le Danemark a ratifié le Protocole de Palerme³³ en 2003. En 2002, le pays a adopté un plan d'action contre le trafic des femmes. Un accent particulier a été placé au cours des dernières années sur la sensibilisation à ce trafic au sein de la police et des douanes, qui a conduit à une réponse plus proactive apportée à ce trafic. De ce fait, la police n'attend pas que les citoyens signalent les activités illégales, elle utilise ses propres informations pour enquêter sur les groupes d'individus susceptibles d'être les chefs du crime organisé s'adonnant au trafic de femmes. J'ai également été informé des excellents résultats obtenus par l'étroite coopération des autorités judiciaires de la région balte.

59. Beaucoup d'initiatives positives ont été entreprises dans le cadre du Plan d'action visant à sensibiliser le grand public aux réalités du trafic des êtres humains. Des campagnes d'information innovantes ont été menées, visant les victimes, les clients potentiels et le grand public. Ces publicités délibérément provocantes ont suscité un débat public opportun au Danemark. Une ligne téléphonique d'urgence a été mise en place pour permettre aux victimes du trafic d'êtres humains d'obtenir des informations sur les possibilités d'aide. Des équipes de médiateurs culturels ont également été instaurées pour mener un travail de proximité auprès des victimes du trafic.

60. Un accent particulier a été placé sur l'aide au retour en toute sécurité des victimes dans leur pays d'origine, au travers de réseaux d'ONG danoises et étrangères et par le développement de réseaux d'ambassades dans les pays d'origine. Dès qu'une victime du trafic d'êtres humains est identifiée, la Loi sur les étrangers danoise lui accorde un séjour

³¹ En 2000, le bureau du Procureur public danois a publié un rapport évaluant l'importance du trafic des femmes. Ce rapport suggère que le nombre « inconnu » de cas de ce type pourrait en fait être important et que tout laisse à penser que le problème prendra de l'ampleur au cours des prochaines années.

³² Plan d'action du Gouvernement sur le trafic des êtres humains.

³³ Protocole qui vise à prévenir, réprimer et punir le trafic des personnes, en particulier les femmes et les enfants, complétant la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational.

légal de 15 jours avant rapatriement, au cours duquel la personne se voit proposer des services et la garantie d'un retour en toute sécurité. Les victimes bénéficient d'une assistance médicale, de conseil et d'un hébergement sûr. Dans de très rares cas, la personne peut rester plus longtemps, si les abus perpétrés sont jugés graves au point de conduire à une enquête de police visant à inculper les trafiquants et si la situation personnelle de la victime le justifie.

61. Des mesures ambitieuses ont été mises en œuvre pour assurer un retour en toute sécurité des victimes et lancer des programmes de réinsertion en coopération avec des organisations et les autorités des pays d'origine. Ces programmes, en plus d'aider les victimes à prendre un nouveau départ dans la vie dans leur pays natal, permettent également de réduire le risque de voir ces victimes retomber entre les mains des réseaux de trafiquants. Il serait néanmoins important d'étendre les motifs permettant aux victimes de rester au Danemark et de réviser la durée de ces séjours. L'autorisation de séjourner au Danemark au moins pendant la durée des poursuites pénales devrait être accordée automatiquement aux témoins, indépendamment du caractère légal ou irrégulier de leur présence dans le pays, et ne devrait pas être laissée à la discrétion des autorités d'immigration. Il y aurait aussi lieu d'étendre le droit de rester dans le pays au-delà des poursuites pénales, car la menace d'une expulsion rapide peut inciter les victimes à ne pas livrer les informations dont elles disposent et comparaître en tant que témoin. Une victime résidant légalement au Danemark, mais livrée de force à la prostitution, ne devrait pas être expulsée au motif qu'elle a exercé une activité illégale. Davantage de considération devrait par ailleurs être accordée aux besoins de protection spécifiques des enfants victimes du trafic d'êtres humains, pour lesquels aucune mesure particulière n'est prévue dans le Plan d'action.

V. RECOURS A LA CONTENTION DANS LES ETABLISSEMENTS PSYCHIATRIQUES

62. Lors de mes entretiens avec le Ministre de l'Intérieur et de la santé, j'ai évoqué la question de la contention des patients dans les établissements psychiatriques, objet de critiques au cours des dernières années de la part du CPT et des acteurs nationaux des droits de l'homme. Dans son dernier rapport sur le Danemark, le CPT a mis en cause l'emploi de la contention et a souligné que les longues périodes de contrainte n'ont aucune justification médicale et sont assimilées de ce fait à des mauvais traitements. Le Ministre a confirmé que l'immobilisation physique avait été traditionnellement employée comme solution de remplacement à la médication forcée pour les personnes présentant un danger pour elles-mêmes ou pour autrui. A ce titre, la législation ne prévoit d'ailleurs aucune limite maximale de temps pour la contention, bien que la nécessité de sa poursuite soit régulièrement contrôlée. Selon les statistiques livrées par le Ministère, l'immobilisation a été employée 17.546 fois en 2002 et appliquée à un total de 3.132 personnes³⁴. La décision de recourir à la contention est prise par le médecin chef et peut faire l'objet d'un appel auprès d'un conseil spécial. Le Ministre m'a informé que cette question serait examinée dans le cadre de la révision de la Loi sur la psychiatrie danoise en 2005-2006, qui se penchera sur l'utilisation des moyens de contrainte au plan général dans les établissements psychiatriques. Tout en saluant l'inscription de cette question à l'ordre du jour législatif, je m'associe à l'appel lancé par l'Institut des droits de l'homme danois au Ministère pour qu'il instaure au plus vite des solutions alternatives à l'utilisation de longues périodes de contention.

³⁴ Nye tal fra Sundhedsstyrelsen, Avendelse af tvang i psykiatrien 2002.

VI. VIOLENCE A L'EGARD DES FEMMES

63. Le Gouvernement danois a fait preuve d'un engagement fort dans la lutte contre la violence envers les femmes au cours des dernières années. Selon le Ministre de l'égalité des genres, chaque année près de 65.000 femmes sont victimes de violences ou de menaces de violence, le plus souvent perpétrées par leur actuel ou ancien partenaire. Tous les ans, 29.000 enfants sont témoins de ce type de violences. Près de 2.000 femmes et autant d'enfants ont bénéficié d'une assistance et d'un hébergement dans des refuges en 2002.

64. En 2002, le Gouvernement a adopté un plan d'action pour prévenir la violence envers les femmes, sur lequel s'appuient des initiatives lancées pour aider les femmes et les enfants exposés à la violence, mettre en place des mesures proactives destinées à rompre le cycle de la violence et traiter les abuseurs. La priorité a également été donnée à l'instauration d'un débat public pour lever le tabou de la violence domestique. Je salue également les discussions actuellement engagées sur l'introduction de dispositions législatives donnant à la police le pouvoir d'expulser temporairement l'auteur des violences du domicile familial³⁵. Avec une supervision judiciaire appropriée, cette issue est à l'évidence préférable à la situation dans laquelle la victime est obligée de chercher un autre domicile.

65. Des mesures ciblées ont été mises en place pour les femmes étrangères victimes de violence. Les statistiques montrent que la proportion des femmes étrangères dans les refuges pour femmes battues est élevée et que beaucoup d'entre elles sont venues au Danemark suite à un mariage avec un danois³⁶. Ces femmes sont dans une situation particulièrement vulnérable car les hommes violents jouent de leur crainte d'être renvoyées dans leur pays d'origine en cas de rupture du mariage ou de la cohabitation. Selon la Loi danoise sur les étrangers, les personnes venues au Danemark suite à un regroupement familial sont en principe soumises à une exigence de résidence de sept ans avant d'avoir la possibilité à part entière de demander un permis de séjour. Je me réjouis que cette Loi prévoie une possibilité d'exemption de cette exigence si la personne a été exposée à des violences dans le cadre de son mariage ou de sa cohabitation, mais des difficultés importantes m'ont été rapportées dans l'obtention de cette exemption³⁷. Une application plus souple de cette disposition doit être encouragée. Il semble que le Service d'immigration continue d'appliquer un test d'attachement au Danemark dans de tels cas. En évaluant le degré d'attachement au Danemark, il devrait être tenu compte des circonstances particulières et des structures de pouvoir typiques dans les relations violentes.

³⁵ Une Loi a été adoptée à cet effet le 4 juin 2004, elle entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2004.

³⁶ Selon un récent rapport de l'Organisation nationale des refuges pour femmes battues, 33 % des femmes étrangères hébergées dans les refuges tous les ans sont mariées à des hommes d'origine danoise. Voir *When dreams and hopes turn into nightmares – A report on violence committed by Danish men against foreign women and children*, (Lorsque les rêves et les espoirs tournent au cauchemar - Un rapport sur les violences commises par des Danois envers des femmes étrangères et leurs enfants) par l'Organisation danoise nationale des refuges pour femmes battues et leurs enfants (LOKK), 2003.

³⁷ Au cours d'une période de cinq ans (1998-2002), sur les 219 personnes qui ont demandé un permis de séjour en se fondant sur cette exemption, 79 ont bénéficié d'une prolongation de leur permis, alors que les 147 autres ont vu leur permis de séjour révoqué et ont été expulsées du Danemark³⁷. Rapport, Organisation nationale des refuges pour femmes battues. Selon ce rapport, les autorités de l'immigration peuvent décider de retirer le permis de séjour même en cas de violence, si la femme n'a pas atteint un certain niveau d'attachement au Danemark.

Les partenaires violents exercent leur domination par divers moyens, en empêchant par exemple leurs partenaires d'entretenir des contacts avec le monde extérieur ou d'apprendre la langue locale, ce qui génère de toute évidence des obstacles au développement d'un attachement étroit à la société hôte.

RECOMMANDATIONS

66. Le Danemark bénéficie d'une réputation ancienne et justifiée de pays garantissant un haut niveau de respect des droits de l'homme. L'importance que les autorités danoises attachent aux droits de l'homme est démontrée par le soin apporté à l'examen des obligations internationales dans la préparation des nouvelles lois et par le sérieux avec lequel les erreurs de pratique sont généralement corrigées. En effet, le respect des droits de l'homme nécessite une vigilance constante pour répondre aux nouveaux défis sans affaiblir pour autant les normes élevées en vigueur. C'est dans ce contexte que sont émises les recommandations suivantes, conformément à l'Article 8 de la Résolution (99) 50 :

1. Reconsidérer certaines dispositions de la Loi sur les étrangers de 2002 relatives au regroupement familial, en particulier
 - L'âge minimum de 24 ans requis pour les deux conjoints dans le cas d'un ressortissant danois demandant le regroupement familial, et les 28 ans de citoyenneté nécessaires pour que soit levée la condition relative aux attaches cumulées des deux conjoints avec le Danemark ;
 - Les conditions économiques telles que le capital de 50.000 DKK et la nécessité d'un emploi permanent pour pouvoir bénéficier et conserver un permis de séjour pour les conjoints, car elles violent le principe d'égalité devant la loi ;
 - La fixation à 17 ans (au lieu de 14 ans actuellement) de l'âge maximum pour faire venir les enfants, conformément aux principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.
2. Veiller à ce que les droits des réfugiés au regroupement familial soient clairement établis par la loi.
3. Garantir la possibilité d'appel en cas de réponse négative à une demande d'asile, devant une autorité qualifiée et indépendante. Au minimum, la composition initiale du Conseil des réfugiés devrait être rétablie.
4. Confier un rôle plus important au Conseil des minorités ethniques et accroître ses ressources.
5. Assurer l'égalité d'accès à une éducation de qualité, pour éviter la ségrégation de fait et de droit des enfants des minorités ethniques ou roms.
6. Renforcer l'action en faveur d'une société inclusive et la lutte contre la discrimination et l'intolérance.

7. Mettre en place au Groenland les infrastructures et les ressources nécessaires pour la détention des grands criminels nécessitant un traitement psychologique.
8. Renforcer l'indépendance et le rôle du Conseil de la police.
9. Adopter une législation permettant de contrôler plus strictement les mesures de contraintes dans le traitement des patients des établissements psychiatriques, et prévoir des solutions de remplacement à la contention de longue durée.
10. Faire preuve d'une plus grande souplesse dans la délivrance des permis de séjour aux femmes étrangères rompant leur cohabitation avec un partenaire violent.
11. Faciliter l'obtention des permis de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains, notamment pour les témoins appelés à déposer dans des affaires criminelles.

ANNEXE AU RAPPORT

[en anglais uniquement]

Le Ministère pour les réfugiés, l'immigration et l'intégration a souhaité que les commentaires suivants soient annexés au présent rapport.

Meeting on 8 July 2004 of the Committee of Ministers (representatives)

Reactions from the Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs regarding the report of 8 July 2004 by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Denmark 13 – 16 April 2004.

1. General remarks

The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs considers that the report contains some errors which are not satisfactory taking into account that some recommendations contained in the report involve rather serious critics. For example the possibility for obtaining a permanent residence permit after 3 years is not reflected in point 5 and 70. In point 12 it is not correct that it in the bill is explained "which refugees are generally unlikely to meet". In point 26 the mentioned decrease in the recognition rate from 53 % 2001 to 22 % in 2003 only include decisions from the Immigration Service. The recognition rate of the Danish Refugee Board was 20 % in 2001 and 17 % in 2003. In this context it should be underlined that the recognition rates cannot be seen isolated as they are influenced by improvements in the situation in the country of origin of asylum seekers. In point 30 the Danish correcting remarks regarding the integration councils have not been taken into account.

The report has been carefully read and the Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs has taken note of the remarks and recommendations made by the Commissioner for Human Rights. All recommendations will be taken into considerations while most recommendations will be commented on.

When discussing the report it should be highlighted that the current situation for many Governments in Europe as regards the necessity to control the migration flows is difficult, complex and also of a very sensitive political nature.

For the Danish Government it is important to continue the constructive dialog with the Commissioner for Human Rights which gives both parties the possibility to listen to and explain their opinions, especially when they differ.

As a general comment it would have been appropriate if the report by way of introduction had highlighted the importance the Danish Government attaches to the respect of its international obligations also relating rights of foreign and ethnic minorities. The attention is drawn to the Government "New Foreign Policy" of 17 January 2002. The very first line of this Government Position makes it clear that it is and has been fundamental for the Danish Government that the new policy towards third country nationals does respect international conventions and other international obligations.

2. The Recommendations

The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs is pleased to note that in point 66 is pointed out that "Denmark has a long-standing and justified reputation as a country guaranteeing a high level of respect for human rights. The importance the Danish authorities attach to human rights is evidenced by the detail in which international obligations are examined in the preparation of new legislation, and the seriousness with which errors of practice are typically addressed. Indeed the respect for human rights requires constant vigilance both in respect of new challenges and to ensure that high standards are not weakened. It is against this background that the following recommendations are made, in conformity with article 8 of Resolution (99)50".

This background should indeed be taken into account when discussing the recommendations.

2.1. Recommendation number 1

As regards the first recommendation regarding provisions on family reunification it is noted that the Government is recommended to reconsider a few of the amendments in the Aliens Act introduced in 2002 and earlier this year. The Commissioner for Human Rights seems to find that these amendments might weaken the normal high standard of the Danish legislation, but does not seem to find these provisions in breach with The European Convention on Human Rights. This conclusion is important to the Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs.

When drafting these provisions the international obligations were indeed taken into account and necessary possibilities for exemptions were elaborated as described in the report.

The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs will continue to ensure that exemptions are made when necessary in concrete cases due to Denmark's international obligations and will thereby take into account the recommendation by the Commissioner for Human Rights.

The mentioned provision on 24 year for family reunification is as already explained aiming at avoiding forced marriages and arranged marriages and thereby protecting young people. The older a person is, the better he can resist pressure from the family or others to contract a marriage against his own will. The purpose of the proposal is thus to protect young people against pressure in connection with contraction of marriages while freeing the young people from the pressure of explaining to the immigration authorities that they want reunification of spouses although in reality this is not the case at all. International conventions even oblige Denmark to ensure that marriages are entered by the free will of both parties. Reference could

CommDH(2004)12

be made to the Universal Declaration of Human Rights, the UN Covenant on Civil and Political Rights, the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the UN Convention on the elimination of all forms of discrimination against women.

Furthermore, the provision might also lead to better integration for third country nationals. The later young people, especially women, marry the better education and employment opportunities will be available. This has been verified in a recently published report from the Danish Social Research Institute.

The Danish Government does therefore not share the view by the Commissioner (point 13) that the scope of this provision extends far beyond its target.

It should also be noted that similar considerations were behind the introduction of a 21 years rule in the EU Directive of 22 September 2003 regarding family reunification. According to the Danish reservation in this field of EU cooperation, Denmark is not bound by this directive.

The provisions on economic conditions were introduced in order to promote successful integration. The Danish Government firmly believes that it encourages the integration process that third country nationals are active on the labour market instead of being dependent on social welfare payments. In 2003 the employment frequency for Danish citizens was 80 % while it was 53 % for immigrants from third countries and their descendants.

As regards the provision on family reunification of children it should be underlined that that the aim of this provision is to ensure the best interest of the child. A child - who is going to live the rest of its life in Denmark – should rather spend its childhood in Denmark than in the country of origin of its parents. The provision encourages parents to ensure family reunification with their children as soon as possible. Furthermore, the provision seeks to avoid that parents sent their children for “education” in their country of origin.

2.2. Recommendation number 2.

The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs does not agree with recommendation number 3. There seems to be no evidence or indications to state that that the current members of the Danish Refugee Board should not be independent, impartial or qualified. The independence of the Board member is directly secured in the Danish Aliens Act, cf. Section 53 (2) which is worded as follows:

“(2) When a case is tried before the Board, the Board consists of the chairman or one of his deputies and two other members appointed by the Minister for Refugee, Immigration and Integration Affairs. One of the members mentioned in the first sentence must be a member of the Danish Bar and Law Society and is appointed after nomination from the Council of the Danish Bar and Law Society. The members of the Board are independent and cannot accept or seek directions from the appointing or nominating authority or organisation.”

Furthermore, there are no international recommendations as concerns the composition of a Refugee Board and from a human right perspective there have been presented no evidence that the present composition of the Refugee Board leads to lower standards compared to standards during the original composition of the Refugee Board.

2.3. Recommendation number 3

As it is explained in the report the rights of refugees to family reunification are clearly stated in the Government Bill. The special situation for refugees is taken into account by the Danish authorities when deciding in individual cases.

In this connection it is relevant to mention that it is criticised in the report that several of the provision in the Danish Aliens Act leave the decisions in individual cases to the discretion of the authorities. These critics have been maintained even though the Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs has made it clear that such decisions will be bound by considerations in the Government Bill and of course also by the Danish Administrative Act.

It should be possible to maintain a system where decisions are taken on a discretionary basis which according to Danish administrative traditions is legally possible and very common. The Commissioner of Human Rights should take into account that all European countries have different rules and traditions for drafting and implementing laws and that the Aliens Act in Denmark does not differ from other areas of Danish legislation.

Furthermore, several legal procedures are available in order to ensure that no mistakes or misinterpretations are made – not at least the possibility to appeal and the role of the Danish Ombudsmand.

2.4. Recommendation number 4

The Government has taken note that it is recommended to grant a more prominent role and greater resources to the Council of Ethnic Minorities.

As already mentioned by the Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs it is important to bear in mind that The Council of Ethnic Minorities already today is allocated approximately 50.000 euros per year for any costs related to the running of the Council. Furthermore, the Council is provided with secretary assistance from the Ministry. The main task of the Council is to advise the Minister of Integration on issues of importance to refugees and immigrants, but if the Council wishes to engage in other activities (within the powers conferred upon the Council), the Ministry may allocate further funding for the Council, if funding is available.

The Minister for Integration meets the Council of Ethnic Minorities on a regular basis to discuss the points and views of the Council. The Council may of course also at any time send comments and suggestions on specific topics to the Minister. Furthermore, the Ministry asks the Council for comments on legislative proposal or other government initiatives. The Ministry does also seek to ensure that representatives of the Council participate in working groups, meetings, conferences etc. of interest to the Council.

On that background the Council of Ethnic Minorities already enjoys a very unique and prominent role in the field of integration and antidiscrimination policy.

2.5. Recommendation number 6

The Danish Government will take into account the recommendation to strengthen efforts to promote an inclusive society and combat discrimination and intolerance.

The Danish Government has already as described in the report introduced several initiatives in this regard. These initiatives include the *Action Plan to promote Equal Treatment and Diversity and Combat Racism* from November 2003 and the *Government's Vision and Strategies for improved Integration* from June 2003. These initiatives are now being implemented. The Government furthermore provides funding aimed at supporting projects organised by ethnic minorities.

Obviously, these efforts must continuously be monitored and – if necessary - developed. Discrimination and intolerance is not acceptable.

Finally, a recent survey by a private research institute on integration policy, *Integration status 1999-2003 – 5 years in an integration perspective* by *Catinét Research, July 2003*, shows that the number of immigrants who *do not* experience discrimination has increased by 15 percent while the group that experience discrimination has decreased by 18 percent.

The Danish Government does not agree with the view expressed by some human rights organisations that the integration efforts of the Government occasionally blur the distinction between assimilation and integration. The Government seeks to ensure that immigrants and refugees are given the necessary means to be able to participate in the Danish society, first and foremost by language teaching and labour market training. The Government does not seek to ensure that immigrant and refugees become assimilated (in the sense of the disappearance of their distinct cultural identity.)

In this regard it should be pointed out that it is important for the Minister for Integration not to interfere with the cultural and religious private life of immigrants with another ethnic background than Danish. For example no legislation exists regarding veils or food policies in kindergartens.

2.6. Recommendation number 10 and 11.

As regards recommendation number 10 and 11 regarding residence permits to foreign women ceasing to cohabit with violent partners and to victims of human trafficking, particularly for witnesses testifying in criminal cases, the Government has taken note of the recommendations.

As described in the report the Government is already today very preoccupied with both very serious situations, which mainly involves women in vulnerable situations. Action plans have been developed in both areas and in practice there are established legal possibilities for these persons to obtain a residence permit, either on a temporary or permanent basis, as described in the report.

As regard violence against women Denmark has already established rules in order to take into account their situation and attention should specifically be drawn to Section 19(7) of the Danish Alien Act, which is worded as follows:

“(7) In deciding on revocation of a residence permit issued pursuant to section 9(1)(i), special regard must be had to the question whether the basis of residence is no longer present because of cessation of cohabitation due to the fact that the alien issued with residence permit under section 9(1)(i) has been exposed to outrages, abuse or other ill-treatment, etc., in Denmark”.

It should be clarified that decisions regarding the possibility for obtaining a residence permit, either on a temporary or permanent basis, in these situations are taken on an individual basis taking into account all relevant information, including documentation.

It is recommended that more flexibility should be shown when granting residence permit and that access to residence permits should be increased in these cases.

It is the opinion of the Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs that it ought not to be the question of simply increasing numbers of residence permits, but instead considering and giving residence permits in all relevant cases.