



## Résumé du rapport finlandais sur les mesures de lutte contre la discrimination par Niels-Erik Hansen

### 1. Introduction

Comme le Danemark a institué un Etat-providence au lendemain de la seconde guerre mondiale, les personnes âgées et les personnes handicapées, pour ne citer que ces deux groupes, ont pu bénéficier d'une norme de vie plus décente. Un régime de pension universel et d'autres programmes ciblant les groupes socialement plus faibles de la société danoise sont devenus des éléments intégrants de ce que l'on appelle le modèle social scandinave. Il a été admis que les groupes défavorisés de la société devraient être indemnisés par l'Etat ou les municipalités locales afin de créer une égalité des chances, bien qu'en insistant peu sur l'égalité des droits et la non-discrimination.

Pourtant, dans les années 1960 et 1970, l'égalité des droits entre hommes et femmes s'est trouvée au centre des attentions. Une législation visant à interdire la discrimination liée au sexe dans le marché du travail fut promulguée et mise en application avec le soutien des syndicats danois, traditionnellement puissants dans ce pays.

Au cours de la même période, les discussions portèrent sur la question de savoir s'il conviendrait de promulguer une législation similaire sur la discrimination dans le marché de l'emploi se fondant sur la race, la religion ou d'autres motifs encore. En réaction, les partenaires sociaux du marché du travail rejetèrent cette législation, arguant que le Danemark possédait une tradition de conventions collectives dans le marché du travail plutôt qu'une législation. Selon ce que l'on nomme le modèle danois, les partenaires sociaux devraient établir des accords interdisant la discrimination raciale ou religieuse si celle-ci devait devenir un problème sur le marché du travail. Comme aucune convention collective de ce genre n'a été adoptée, les victimes de discrimination pour motifs de race, d'appartenance ethnique, d'orientation sexuelle et de religion ne jouissaient d'aucune protection jusqu'en 1996, lorsque la législation fut finalement adoptée dans ces domaines. Au nombre des personnes qui avaient besoin d'une telle protection, on trouvait notamment les travailleurs immigrés invités au Danemark dans les années 1960 par des entreprises danoises en pénurie de main-d'oeuvre. Toutefois, avec les crises pétrolières et l'effondrement économique qui frappèrent un grand nombre de pays occidentaux dans les années 1970, le chômage est devenu une question majeure, touchant notamment les travailleurs immigrés nouvellement arrivés de pays tels que la Turquie, la Yougoslavie et le Pakistan. A cette époque, la population danoise était de confession protestante luthérienne dans sa grande majorité, bien qu'il existât des religions minoritaires aussi.

Ce tableau se transforma avec l'arrivée de nouveaux groupes de travailleurs immigrants et, dans les années 1980, de groupes de réfugiés originaires d'Amérique du sud, du Moyen-orient, d'Afrique etc. L'enregistrement de l'appartenance ethnique, de la religion ou des convictions d'une personne a été interdit depuis la seconde guerre mondiale, de sorte qu'il est difficile de chiffrer le nombre de membres que compte chacune des communautés minoritaires. Toutefois, l'on estime que le deuxième groupe religieux en importance est le groupe musulman, avec quelque 150.000 membres sur une population totale d'environ 5 millions de personnes résidant au Danemark aujourd'hui. Le nombre de ressortissants étrangers (migrants/réfugiés etc.) qui vivent au Danemark de façon permanente représente environ 5% de la population totale. Outre les ressortissants étrangers, l'on compte également des citoyens danois d'origine étrangère, soit nés dans un autre pays soit nés au Danemark de parents nés dans un autre pays que le Danemark. On désigne ce groupe sous le nom de descendants. Les ressortissants étrangers et leurs descendants peuvent



souvent être mentionnés en tant que groupes de minorité ethnique alors que les citoyens danois germanophones, par exemple, sont officiellement reconnus comme un groupe de minorité nationale. Les Roms du Danemark ont également tenté d'être reconnus par l'Etat danois comme groupe de minorité nationale mais en vain à ce jour.

Pour souligner les principaux domaines problématiques actuels, il conviendrait de signaler qu'à la fin de l'année 2001, le Danemark a connu une augmentation significative des agressions à fondement racial, le plus souvent dirigées contre des musulmans ou des personnes originaires du Moyen-Orient. Le nombre d'incidents à motif racial signalés à la police en 2001 a dépassé la centaine alors que l'on n'en dénombrait respectivement que 18 et 16 au cours des deux années précédentes. En 2002, le niveau d'agressions à caractère raciste signalées a diminué par rapport à 2001 mais est resté supérieur aux taux enregistrés pour les années antérieures à 2001 et les victimes n'étaient pas seulement musulmanes mais juives aussi. En ce qui concerne les agressions antisémites, allant de crachats sur des personnes portant une "kipa" à un incendie criminel bouté à une synagogue de Copenhague, ces attaques ne sont pas seulement le fait d'activistes néonazis au Danemark mais sont vraisemblablement liés au conflit qui oppose Israéliens et Palestiniens au Moyen-Orient.

## 2. Législation principale

Il a été stipulé dans l'article 70 de la Constitution danoise que personne ne peut être privé de ses droits civils ou politiques pour des motifs de confession ou d'origine. Elle déclare, en outre, dans son article 71 qu'aucun citoyen danois ne peut être privé de liberté personnelle pour des motifs d'opinion politique, de confession ou d'origine. Hormis ces dispositions générales, on ne trouve trace de dispositions d'antidiscrimination spécifiques dans la Constitution danoise. Une proposition d'amendement constitutionnel, élaborée en 1953 en faveur d'une disposition plus spécifique garantissant les droits et les libertés des personnes, sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, les convictions politiques ou d'autre nature, l'origine nationale ou sociale, la situation financière, la naissance ou un autre statut social, a été rejetée par une majorité des membres de la Commission. En d'autres termes, la conviction n'est pas directement régie par la protection contenue dans la Constitution danoise. La discrimination fondée sur des motifs de race ou d'origine ethnique peut être régie dans une certaine mesure par l'interdiction de toute discrimination fondée sur "l'origine".

Depuis 1971, la législation pénale a interdit la discrimination raciale en ce qui concerne les biens et services, le logement, le transport, etc. Le marché du travail, toutefois, n'a pas été repris dans le champ d'application de cette législation. Depuis 1987, cette loi a également interdit la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (dans les domaines extérieurs à l'emploi).

Afin de transposer les aspects de la directive relative à l'égalité raciale extérieurs à l'emploi, une nouvelle loi civile, la Loi sur l'interdiction de l'inégalité de traitement fondée sur l'origine ethnique, a été votée en 2003. Elle comprenait une interdiction des discriminations directes et indirectes fondées sur la race ou l'origine ethnique dans le logement, l'éducation, les avantages sociaux etc. Tous les partis siégeant au Parlement danois ont apporté leur soutien à cette loi, à la seule exception du Parti du peuple danois, un parti d'extrême droite.

Depuis 1996, la Loi relative à l'interdiction du traitement différencié sur le marché de l'emploi a régi la discrimination directe et indirecte fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle et la religion. Jusqu'ici, le nombre de procès est limité et il est encore beaucoup trop tôt pour évaluer la portée de cette législation, par exemple l'interprétation des termes de "discrimination indirecte" et de "qualifications professionnelles sérieuses". Il existe une interdiction explicite de l'enregistrement de l'origine ethnique ou de la religion, privant les victimes de discrimination alléguées de la possibilité de fournir une preuve statistique d'une discrimination



constante et répandue et, ce qui est peut-être plus dommageable encore, empêchant les employeurs soucieux d'éradiquer la discrimination de suivre les effets de toute initiative positive qu'ils auraient pu entreprendre.

Une proposition de modifications de la Loi relative à l'interdiction du traitement différencié sur le marché de l'emploi a été présentée le 23 septembre 2002 par le ministère du Travail afin de transposer tous les aspects d'interdiction de la discrimination sur le marché de l'emploi résultant des deux directives de l'UE (la directive relative à l'égalité raciale et la directive relative à la promotion de l'égalité de traitement en matière d'emploi). Cette proposition comprenait une nouvelle interdiction de la discrimination sur le marché de l'emploi fondée sur la "conviction". Le Projet de loi n° L 152 comprenant ces modifications a donc été présenté par le gouvernement le 29 janvier 2003. La première lecture de ce projet de loi a eu lieu au Parlement danois le 21 février 2003. Comme le Parti du peuple danois – qui forme la majorité au Parlement en coalition avec le gouvernement – n'a pas soutenu le projet de loi, le soutien de l'opposition a été nécessaire. Les membres du Parti social-démocrate (ainsi que d'autres partis de l'opposition) ont exigé, en échange de leurs votes favorables, l'instauration d'un organe indépendant, conformément à l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale, ayant pour mandat de recevoir les plaintes individuelles pour discrimination sur le marché de l'emploi. Comme le gouvernement a rejeté cette requête, le projet de loi sur le marché de l'emploi n'a pas été approuvé avant la date limite de transposition de la directive relative à l'égalité raciale.

Lors de la session parlementaire suivante de 2003/2004, le ministère danois du Travail a présenté le Projet de loi n° L 40, comprenant les mêmes modifications de la Loi relative à l'interdiction du traitement différencié sur le marché de l'emploi que celles du Projet de loi n° L 152.

La première lecture du projet de loi a eu lieu le 3 novembre 2003, en même temps qu'une proposition alternative du Parti social-démocrate. Selon cette proposition du gouvernement (proposition du Projet de loi n° 39), les dispositions relatives à la charge de la preuve, au comportement enjoignant une personne à agir de manière discriminatoire et aux rétorsions devaient être mises en oeuvre afin de permettre la transposition de la directive européenne dans le droit danois. Cependant, cette proposition comprend aussi la création d'une commission mandatée pour recevoir les plaintes individuelles de victimes de discrimination dans le domaine du marché de l'emploi. La proposition couvre les victimes de discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique ainsi que sur la religion et les convictions et sur l'orientation sexuelle, etc.

Le 30 mars 2004, le Parlement danois a approuvé le Projet de loi n° L 40, comprenant notamment le mandat accordé au Comité des plaintes (créé au sein de l'Institut danois des droits de l'homme) d'aider les victimes de discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique sur le marché de l'emploi. Le Comité des plaintes n'a cependant pas obtenu de mandat pour assister les victimes de discrimination fondée sur d'autres motifs protégés tels que l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions. Ce compromis entre le gouvernement et l'opposition est finalement entré en vigueur en avril 2004, soit dix-huit mois après la présentation du premier projet de loi par le ministère en septembre 2002 et quatre mois après la date limite fixée pour la transposition de la directive relative à la promotion de l'égalité de traitement en matière d'emploi.

Le 23 septembre 2004, le gouvernement danois a également présenté à un certain nombre d'organisations concernées une proposition de projet de loi visant l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge et le handicap en vue d'obtenir leurs commentaires à ce sujet. Lorsque ce projet de loi fut présenté au Parlement danois plus tard dans l'année 2004, tous les partis l'ont soutenu dans un vote final, le 22 décembre. Le 28 décembre de la même année, la nouvelle loi modifiant la Loi relative à l'interdiction du traitement différencié sur le marché de l'emploi est entrée en vigueur, comprenant les nouveaux motifs de discrimination protégés de l'âge et du handicap.



En 2006 le gouvernement a proposé un projet de loi visant à permettre aux employeurs d'agir de façon discriminatoire à l'égard de jeunes de moins de 18 ans à condition que cela s'inscrive dans une convention collective. Le Parlement danois a adopté le 27 mars 2006 la nouvelle formulation de la Loi relative à l'interdiction du traitement différencié sur le marché de l'emploi sous le terme de Loi n° 240, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006.

Le 20 décembre 2006, le Parlement danois a, par ailleurs, amendé une nouvelle fois cette loi. Selon cette modification, la limite d'âge a été fixée à 65 ans. L'article 5 a, alinéa 4 va procéder à un changement de l'âge limite pour le porter à 70 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

### 3. Principes généraux et définitions

La théorie constitutionnelle danoise a connu quelques discussions portant sur le fait de savoir si un principe général d'égalité faisait partie des principes tacites du droit constitutionnel. On ne peut cependant affirmer avec certitude qu'un tel principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination existe bel et bien. L'autre législation danoise – comme la Constitution – ne contient aucun principe général d'égalité ou d'interdiction générale de la discrimination religieuse ou raciale. D'autre part, ce que l'on appelle la Maxime d'égalité peut comprendre une interdiction de discrimination religieuse en matière d'emploi dans le secteur public. Le Médiateur au Parlement danois a déclaré que les employeurs publics étaient obligés de procéder à une évaluation équitable de tous les candidats à l'emploi et de choisir le postulant doté des meilleures qualifications, éliminant ainsi la possibilité de donner la préférence aux candidats d'une certaine appartenance religieuse ou d'agir de manière discriminatoire envers les membres de communautés religieuses spécifiques.

La Loi relative à l'interdiction du traitement différencié sur le marché de l'emploi interdit aussi bien la discrimination directe qu'indirecte (dans le secteur public comme privé). La définition de la "discrimination indirecte" a été évaluée par les tribunaux danois dans des procès intentés par des victimes de discrimination bénéficiant de l'assistance du Centre de documentation et de conseil en matière de discrimination raciale (DACoRD).

Le 10 août 2000, la Cour suprême danoise a statué sur une affaire impliquant le licenciement d'une femme musulmane, qui s'était vu refuser un poste d'emploi par la grande surface "Magasin" pour la seule raison qu'elle portait un foulard. La Cour suprême a statué que: "La Cour suprême ne trouve pas que la partie défenderesse – dont les lignes directrices vestimentaires autorisent une certaine ampleur – a pu prouver que les conditions imposées dans l'entreprise telles que le licenciement de la plaignante puissent être considérées comme "objectivement justifiées". Conformément à l'article 7 de la loi, cf. articles 2 et 3, la plaignante a droit à des dommages et intérêts...".

Le test consistant à savoir si l'exigence est "objectivement justifiée" a également été invoqué dans d'autres procès après l'arrêt de la Cour suprême en 2000, par exemple dans une décision de la Cour suprême de mars 2001.

Lors de la modification de la Loi en 2004, les rétorsions et le comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes ont été également inclus dans la loi en tant que formes de discrimination illégale. Le harcèlement aussi a été intégré à cette législation afin d'assurer la transposition intégrale des aspects de la directive à l'égalité raciale qui concernent l'emploi. De même, les aspects extérieurs à l'emploi sont partiellement transposés par la Loi sur l'égalité de traitement ethnique à partir de 2003.

La législation danoise ne contient pas de dispositions générales pour des mesures positives ou spéciales. La présomption générale du droit public danois est opposée aux mesures positives qui



accordent un traitement préférentiel aux groupes défavorisés. Il existe bien un droit autorisant la prise de mesures spéciales mais il ne s'applique pas aux employeurs qui souhaitent améliorer les possibilités d'emploi des personnes d'origine religieuse ou ethnique différente, par exemple. Les pouvoirs considèrent que la meilleure manière d'assurer la protection du principe de non-discrimination passe uniquement par une législation ou d'autres mesures publiques qui visent à améliorer les possibilités d'emploi de personnes d'une origine ethnique différente. En vertu de la loi, de telles mesures spéciales requièrent donc une instance juridique et sont donc prises essentiellement par le ministre dans le cadre de projets publics. Cette loi rend, par exemple, très difficile pour des entreprises privées la prise de mesures spéciales visant à intégrer les minorités dans le marché du travail.

Pour certaines fonctions, les employeurs sont autorisés à imposer certaines exigences sérieuses si leur institution a pour objectif de promouvoir un certain point de vue politique ou religieux. C'est ainsi, par exemple, qu'une Eglise qui souhaite engager un prêtre peut exclure tous les postulants d'une autre confession, la religion étant en l'espèce une exigence professionnelle sérieuse. D'autres employeurs (autres que ceux dont l'objectif consiste à promouvoir certains points de vue religieux) peuvent également s'écarter des règles d'antidiscrimination s'il est d'une importance décisive pour l'exécution de cette tâche que les travailleurs soient, par exemple, d'une religion ou d'une origine ethnique particulière. Il s'agit d'une exigence qui s'applique dans les cas où il est question d'exigences professionnelles et afférentes objectives liées à la nature du travail ou aux conditions d'exécution du travail en question. Cela signifie qu'un employeur privé ne peut pas accorder un traitement préférentiel à un groupe particulier en vue de contribuer à l'intégration de telles minorités dans le marché du travail ou afin de créer un lieu de travail qui soit le reflet des composantes de la société environnante.

L'aménagement raisonnable relatif aux personnes handicapées est prescrit par la loi. La discrimination par association est interdite.

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

En ce qui concerne la directive relative à la promotion de l'égalité de traitement en matière d'emploi – et les parties de la directive relative à l'égalité raciale qui interdisent l'inégalité de traitement sur le marché de l'emploi – certaines modifications apportées à la Loi relative à l'interdiction du traitement différencié sur le marché de l'emploi existante (depuis 1996) ont été approuvées par le Parlement danois le 30 mars 2004 et le 22 décembre 2004. Tout d'abord, le champ d'application matériel de ladite loi a été étendu par une nouvelle interdiction de la discrimination sur le marché de l'emploi pour motifs d'âge, de conviction et de handicap afin de transposer les exigences de la directive relative à la promotion de l'égalité de traitement en matière d'emploi. Cette interdiction couvre le marché du travail public comme privé. En outre, d'autres modifications ont été apportées afin de changer les règles relatives à la charge de la preuve et d'interdire le comportement enjoignant une personne à agir de manière discriminatoire ainsi que les rétorsions. Le principe d'un partage de la charge de la preuve s'applique à tous les cas de discrimination sur le marché de l'emploi, y compris les cas qui concernent le harcèlement pour motif de religion ou de convictions et les cas relatifs à des comportements illégaux consistant à enjoindre une personne à traiter certaines personnes de manière inéquitable.

De même, les aspects qui ne concernent pas le domaine de l'emploi se voient partiellement transposés par la Loi sur l'égalité de traitement ethnique de 2003. Cette loi couvre les domaines de l'éducation, des biens et des services, etc. mais uniquement pour ce qui concerne les motifs de la race et de l'appartenance ethnique



## 5. Mise en application de la loi

La mise en application de la loi relève avant tout de la compétence des tribunaux danois. A côté de cela pourtant, l'Institut danois des droits de l'homme a créé un Comité des plaintes chargé de recevoir les plaintes individuelles des victimes de discrimination dans tous les domaines de la vie qui sont régis par la directive relative à l'égalité raciale. Ce Comité n'est pas compétent lorsqu'il s'agit de discrimination imputable aux autres motifs protégés par la directive relative au marché de l'emploi (âge et religion, etc.).

Lorsqu'il est question de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, l'âge ou un handicap, le gouvernement soutient que les victimes de discrimination dans le domaine de l'emploi doivent demander l'assistance des syndicats. Cependant, la jurisprudence selon la Loi de 1996 montre clairement que des problèmes majeurs se posent aux étudiants, stagiaires, réfugiés nouvellement arrivés et autres personnes qui viennent d'accéder au marché de l'emploi et ne sont dès lors pas encore affiliés à un syndicat. La jurisprudence montre aussi que la plupart de ces affaires sont liées à la discrimination fondée sur la religion. Ainsi donc, les victimes doivent demander un conseil juridique gratuit auprès du Centre de documentation et de conseil en matière de discrimination raciale (DACoRD). Le DACoRD offre également une assistance juridique gratuite en ce qui concerne la discrimination fondée sur les motifs de la race ou de la religion dans des domaines autres que le marché du travail. Toutefois, les heures d'ouverture du DACoRD ont été sensiblement réduites suite à une réduction du financement public depuis le début de l'année 2002.

D'autres organisations agissant dans le domaine du handicap et de l'orientation sexuelle peuvent également offrir une assistance dans des affaires de discrimination fondée sur ces motifs. Toutefois, le gouvernement danois n'a reconnu d'aucune manière que ces organisations puissent se voir accorder le droit d'initier ou de soutenir des plaintes émanant de victimes de discrimination.

C'est donc aux tribunaux danois qu'incombera la tâche de faire appliquer l'interdiction de discrimination contenue dans la directive relative à l'égalité raciale et dans la directive relative à la promotion de l'égalité de traitement en matière d'emploi. Les tests de situation et les données statistiques sont utilisés dans les tribunaux et y sont recevables en qualité de preuves. On n'a pas encore pu observer à ce jour d'application effective de l'inversion de la charge de la preuve et de la protection contre le harcèlement par les tribunaux danois.

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

L'Institut des études internationales et des droits de l'homme a été créé en 2002. L'Institut danois des droits de l'homme a reçu pour mission de produire des rapports et d'émettre des recommandations en matière d'égalité ethnique. En outre, un nouveau Comité des plaintes, organe administratif au sein de l'Institut danois des droits de l'homme offrant gratuitement ses services, a reçu pour tâche, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003, d'émettre des "déclarations" sur les aspects de la directive relative à l'égalité raciale qui ne relèvent pas du domaine de l'emploi. Le 30 mars 2004, le Parlement danois a approuvé le Projet de loi n° L 40, comprenant le mandat accordé au Comité des plaintes d'émettre des déclarations sur la discrimination dans le marché de l'emploi fondée sur les motifs de la race ou l'appartenance ethnique. On notera que ce Comité ne porte pas assistance aux victimes dans la mesure où il s'agit d'un organe décisionnel neutre.

A ce jour, une seule affaire a abouti devant un tribunal après avoir été examinée par le Comité des plaintes. Le 1<sup>er</sup> septembre 2004, le Comité a émis une déclaration affirmant qu'une plainte déposée contre une école technique était régie par la Loi sur la discrimination ethnique mais pas par la Loi relative à la discrimination sur le marché de l'emploi. Le Comité des plaintes a donc décidé qu'il appartenait aux juridictions danoises de statuer sur ce point puisqu'il s'agissait d'une question de



preuve. Des raisons similaires ont été avancées pour le rejet de l'argument du plaignant qui prétendait avoir subi des rétorsions. Le Comité a recommandé une assistance juridique gratuite pour intenter un procès. Il s'agit en fait de la seule chose que le Comité puisse faire dans la mesure où il n'a pas mandat pour accorder des indemnisations, etc.

Dans une lettre datée du 5 juillet 2005, le Comité des plaintes a informé le ministère de l'Intégration qu'il avait reçu un total de 142 cas pour la période allant de juillet 2003 à juillet 2005. Sur ces 142 plaintes, le Comité n'a rendu qu'un seul avis établissant qu'il y avait eu violation de la législation. En conséquence, elle n'a recommandé une assistance juridique gratuite pour ester en justice que pour cette seule affaire. A la fin de l'année 2005, elle a recommandé l'assistance juridique pour une autre affaire, ce qui porte donc le nombre total à deux. Cela fait maintenant deux ans et demi que le Comité des plaintes est en activité. Le rapport annuel du Comité des plaintes pour 2006 n'a cependant pas été rendu public à la date butoir de ce rapport; le Comité a reçu 98 plaintes au cours de l'année 2006. Depuis 2002, aucun organe à subvention publique n'a porté assistance aux victimes de discrimination raciale comme le prescrit l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale.