



Résumé du rapport estonien sur les mesures de lutte contre la discrimination par Vadim Poleshchuk

1. Introduction

L'Estonie est une société multiethnique. Selon le recensement national de 2000, les personnes qui ne sont pas de souche ethnique estonienne représentaient un tiers de l'ensemble des résidents, la plupart d'entre eux (à 80%) étant de souche russe. En 2006, vingt pour cent de la population totale n'étaient pas citoyens estoniens (pour leur majorité, il s'agissait de d'ex-citoyens russes apatrides et de citoyens de la Fédération russe). Ils sont pour la plupart membres des minorités qui se sont installées en Estonie après la seconde guerre mondiale ainsi que leurs descendants. La société estonienne manifeste une certaine indifférence à l'égard de la religion et des convictions, les personnes de souche non estonienne étant sensiblement plus religieuses que les Estoniens.

Avant l'adhésion de l'Estonie à l'UE, le pays ne disposait pas d'une législation détaillée en matière d'antidiscrimination. Par ailleurs, la plupart des changements positifs récents apportés en ce domaine ont résulté de l'harmonisation de la législation estonienne avec l'acquis communautaire. Des changements plus significatifs ont eu lieu en 2003-2004. Parmi ceux-ci, il y a surtout l'enrichissement du discours de non-discrimination grâce au processus d'harmonisation.

Au cours de ces dernières années, l'Estonie a adopté plusieurs documents de politique sociale pour traiter les problèmes qui touchent les groupes vulnérables de la population, tels que le programme d'Etat intitulé "Intégration dans la société estonienne en 2000-2007" (minorités ethniques et nationales), le Concept général de la politique relative aux personnes handicapées en Estonie, le Concept national de la politique relative aux personnes âgées, etc. Des mesures de politique sociale similaires ont été prises pour lutter contre la discrimination liée au genre.

Dans le cadre de l'étude sociologique de 2005, "Le baromètre de la vie professionnelle pour 2005" (commanditée par le ministère des Affaires sociales), pour une part considérable les personnes interrogées ont prétendu qu'elles avaient été, souvent ou de temps à autre, les témoins d'inégalités de traitement d'autres travailleurs sur leur lieu de travail actuel, sur la base des motifs suivants: l'âge avancé (14%), la maîtrise de la langue officielle (11%), le jeune âge (11%), un handicap (8%), l'origine ethnique (6%), le genre féminin (5%). Toutefois, l'étude n'a pu récolter que bien peu d'informations sur les cas de discrimination ou sur les actions en justice correspondantes. C'est ainsi, par exemple, que l'Inspection du travail (organe de contrôle public) ne collecte pas de données sur la discrimination dans le marché de l'emploi. Cette remarque vaut aussi pour les commissions de contentieux du travail (organe préjudiciaire).

Il semble que le niveau de sensibilisation à l'égard des questions de discrimination soit très faible dans la société estonienne. Il est crucial que des mesures spéciales soient prises afin de propager les nouvelles possibilités offertes pour lutter contre la discrimination sur la base de la Loi sur les contrats de travail modifiée et sur la base de la Loi relative au Chancelier de la



justice. Il importerait aussi de renforcer le niveau de coopération des pouvoirs publics avec les ONG et les partenaires sociaux.

2. Législation principale

En vertu de la constitution estonienne, les normes stipulées par les traités internationaux ratifiés par le pays ont priorité sur la législation nationale. L'Estonie a signé et ratifié la grande majorité des instruments internationaux qui visent la lutte contre la discrimination.

L'article 12 de la constitution estonienne instaure l'interdiction explicite de la discrimination. Il n'offre toutefois pas une liste exhaustive des motifs de discrimination. Un mécanisme souple et complet de la protection contre la discrimination peut se fonder sur cette disposition, laquelle est directement applicable tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales des secteurs public et privé. Le principe constitutionnel de non-discrimination, formulé en termes généraux, se répète dans d'autres lois.

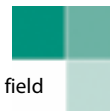
Selon le code pénal, la violation la plus grave du principe de l'égalité de traitement constitue un délit. C'est ce que stipule, par exemple, l'article 152 (violation de l'égalité), l'article 153 (discrimination fondée sur les caractéristiques génétiques de la personne) et l'article 151 (incitation publique à la haine ou à la violence sur la base de l'origine ethnique, de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de l'origine, de la religion, de l'opinion politique, de la situation sociale ou financière).

Outre ces dispositions d'antidiscrimination formulées en termes généraux dans la constitution et d'autres lois ainsi que les dispositions pénales afférentes, trois instruments juridiques façonnent aujourd'hui la structure de la législation d'antidiscrimination estonienne, à savoir: la Loi sur l'égalité entre les genres (adoptée le 7 avril 2004); la Loi sur les contrats de travail (modifications afférentes adoptées le 22 avril 2004); la Loi relative au Chancelier de la justice (modifications afférentes adoptées le 11 février 2003). Ces deux dernières ont été spécifiquement modifiées en vue de permettre la transposition des exigences des directives d'antidiscrimination de l'UE.

La Loi sur l'égalité entre les genres couvre tous les domaines de la vie publique et interdit la discrimination fondée sur le sexe. Cette loi pourrait également servir dans les cas de discrimination multiple.

La Loi sur les contrats de travail ne réglemente que les relations d'emploi fondées sur ce contrat et interdit "l'inégalité de traitement" fondée sur les motifs du sexe, de l'origine raciale, de l'âge, de l'origine ethnique, du niveau de maîtrise linguistique, du handicap, de l'orientation sexuelle, de l'obligation de service militaire, de l'état matrimonial ou de la situation familiale, des obligations liées à la famille, de la situation sociale, de la représentation des intérêts des travailleurs ou de l'affiliation à des organisations de travailleurs, des opinions politiques ou de l'appartenance à un parti politique ou à des convictions religieuses ou d'autre nature.

Le Bureau du Chancelier de la justice est une institution identique à celle de médiateur, lequel peut traiter des faits de discrimination commis par les instances et institutions publiques pour quelque motif que ce soit. Depuis le 1^{er} janvier 2004, le Bureau du Chancelier de la justice est devenu une institution pré judiciaire chargée de régler les conflits liés à des faits de discrimination commis par des personnes physiques et des personnes morales des secteurs public et privé fondés sur les motifs du sexe, de la race, de l'origine ethnique, de la



couleur, de la langue, de l'origine, des convictions religieuses, politiques ou d'autre nature, de la propriété ou de la situation sociale, de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle ou d'autres motifs de discrimination prévus par la loi.

3. Principes généraux et définitions

C'est dans la constitution (surtout dans son article 12) et dans quelques autres lois que l'on trouve les principes généraux d'égalité et de non-discrimination de la législation estonienne. Seule la Loi sur l'égalité entre les genres et la Loi sur les contrats de travail comprennent des définitions très détaillées de la discrimination directe et de la discrimination indirecte (inégalité de traitement), du harcèlement et de l'interdiction de tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes. Toutefois, selon leurs définitions, le harcèlement ne peut avoir lieu que dans "une relation de subordination ou de dépendance".

Le code pénal comporte des dispositions qui peuvent protéger les victimes des actes de harcèlement les plus violents. Dans certaines circonstances de harcèlement "non violent", une victime peut également recourir aux moyens juridiques qui sont prévus par la loi pour obtenir une indemnisation pour préjudice moral.

La Loi sur les contrats de travail ne considère pas qu'il y a discrimination si un employeur prend en considération le sexe, le niveau de maîtrise linguistique, l'âge ou le handicap pour employer une personne ou pour lui donner des instructions ou lui permettre d'accéder à un perfectionnement ou à une formation continue s'il s'agit d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante. Cette même loi comprend des dispositions relatives à l'aménagement raisonnable, formulé comme étant la permission d'un traitement préférentiel des travailleurs handicapés dans le contexte de l'environnement de travail (mais sans qu'il ne s'agisse d'une obligation positive imposée à un employeur). On pourrait certes trouver dans la Loi sur l'hygiène et la sécurité professionnelles des exigences générales concernant les conditions de travail visant les travailleurs handicapés mais elle n'offre que peu de données précises à ce sujet. Le remboursement partiel des dépenses consenties par l'employeur pour assurer l'aménagement nécessaire à l'accueil d'un travailleur handicapé est actuellement possible en vertu de la nouvelle Loi sur les services et allocations liés à l'emploi.

La Loi sur les contrats de travail autorise aussi l'octroi de préférences en fonction des motifs suivants : la grossesse, la détention, le soin de mineurs ou d'enfants majeurs ou de parents incapables de travailler, la représentation des intérêts des travailleurs ou l'appartenance à des associations de travailleurs. En outre, il est possible de permettre un régime adaptable de temps de travail et de temps de repos qui satisfasse aux exigences religieuses d'un travailleur.

Le concept de rétorsion n'existe pas dans la législation estonienne (sauf pour ce qui concerne la protection spéciale d'un travailleur qui est élu pour représenter d'autres travailleurs).

Selon la Loi sur les contrats de travail, un employeur peut résilier un contrat de travail notamment pour des raisons de santé et d'incapacité de travail de longue durée du travailleur. Des dispositions très similaires sont applicables aux fonctionnaires publics qui peuvent également être licenciés en raison de leur âge. La législation estonienne a prévu des exigences d'âge maximal et minimal spéciales pour plusieurs postes importants du secteur public.



4. Champ d'application matériel

L'article 12 de la constitution interdit la discrimination dans tous les domaines d'activité réglementés et protégés par l'Etat. En ce qui concerne les lois existantes, il n'existe aucune règle détaillée contre la discrimination fondée sur d'autres motifs que le sexe dans le domaine de l'éducation (hormis la formation des travailleurs), de la protection sociale et des avantages sociaux, de l'accès aux biens et services publics disponibles et du logement.

En ce qui concerne le domaine de l'emploi, la Loi sur les contrats de travail n'est applicable qu'aux relations entre un employeur et un travailleur fondées sur un contrat de travail. Toutefois, les personnes demandeuses d'emploi sont également protégées. L'interdiction de la discrimination s'applique à l'emploi et à la signature de contrats de travail, à la rémunération, à la promotion dans l'emploi ou la fonction, à l'attribution de tâches liées au travail, à la résiliation des contrats de travail, à l'accès au perfectionnement ou à la formation sur le tas ou à d'autres formes de relations de travail.

La Loi sur les contrats de travail ne réglemente pas le travail des fonctionnaires publics, des indépendants et d'autres catégories de la population active. Il n'existe pas de dispositions spéciales à l'égard de l'accès à l'affiliation à des organisations de travailleurs. Par ailleurs, cette Loi ne s'applique pas au travail dans une organisation religieuse en qualité de personne assurant les services religieux si le statut de l'organisation n'exige pas la signature d'un contrat de travail avec ce type de personne.

La Loi sur le service public et toutes les autres lois afférentes ne comprennent pas de dispositions d'antidiscrimination spéciales concernant les forces armées, les services de police, pénitentiaires ou de secours et d'autres domaines des services publics d'Estonie. Toutefois, la Loi sur les contrats de travail est applicable au personnel de soutien (travailleurs ne possédant pas un statut de fonctionnaire public) des institutions municipales ou d'Etat, de sorte que ces personnes sont protégées par des dispositions d'antidiscrimination propres.

Dans le domaine privé, le Chancelier de la justice, en tant qu'organe préjudiciaire spécial, ignore les plaintes pour discrimination qui concernent l'exercice et la pratique de convictions ou le travail en tant que personne assurant les services religieux au sein d'organisations religieuses, les relations au sein de la vie privée ou familiale et l'exercice du droit de succession.

5. Mise en application de la loi

Une victime de discrimination peut recourir à des procédures pénales (si elle a subi des délits stipulés par le code pénal), administratives (par exemple, des plaintes contre un acte commis par une institution officielle ou d'Etat/municipale) et civiles (par exemple, pour préjudice moral). En outre, une personne peut introduire une requête auprès d'instances extrajudiciaires telles que les commissions des contentieux du travail et le Bureau du Chancelier de la justice. Toutefois, l'Estonie ne possède pas de bureaux d'organes judiciaires ou pré judiciaires développés traitant les infractions à caractère discriminatoire.

En Estonie, des règles d'antidiscrimination détaillées ont été créées dans le domaine de l'emploi alors que les contentieux du travail individuels qui concernent la discrimination sont réglés par des organes de résolution des contentieux du travail (commissions et tribunaux de contentieux du travail) et par le Chancelier de la justice. La Loi sur les contrats de travail a introduit une disposition relative à un transfert de la charge de la preuve, qu'elle formule



comme étant une obligation d'apporter des éclaircissements mais pas une obligation de prouver à un organe de résolution des contentieux du travail ou au Chancelier de la justice l'absence de discrimination dans un cas particulier. Il est fait spécialement référence au droit d'indemnisation de dommages physiques et moraux à une victime de discrimination mais le texte de la loi ne fournit cependant aucun détail à cet égard.

Les commissions de résolution des contentieux du travail suivent une procédure préjudiciaire établie dans la Loi sur la résolution des contentieux du travail individuels. Les décisions doivent se baser sur la loi et être fondées.

En cas de discrimination commise par les institutions publiques, le Chancelier de la justice peut être impliqué en tant que médiateur et la procédure peut être initiée sur la base d'une demande émanant de la victime ou sur l'initiative personnelle du Chancelier. L'avis du Chancelier de la justice sur une telle affaire consiste en une suggestion, une proposition ou des remarques critiques et n'est pas juridiquement exécutoire. Toutefois, la loi prévoit certaines mesures afin d'assurer l'exécution des suggestions et propositions du Chancelier de la justice. C'est ainsi, par exemple, qu'en cas de non-respect d'une suggestion ou proposition du Chancelier de la justice ou d'absence de réponse à ses questions par une instance municipale ou d'Etat, le Chancelier de la justice peut mentionner le fait à l'autorité chargée de superviser l'agence en question, au gouvernement ou au parlement.

En tant qu'institution pré judiciaire spéciale, le Bureau du Chancelier de la justice peut traiter une discrimination commise par des personnes physiques et des personnes morales en droit privé dans le contexte d'une procédure de conciliation spéciale. Cette procédure a pour objectif de parvenir à un accord entre la victime et la personne suspectée de discrimination fondée sur les motifs susmentionnés. Cette procédure de conciliation ne peut être initiée que sur la base d'une demande émanant de la victime. L'accord entre les parties obtenu dans une procédure de conciliation est obligatoire et applicable par l'huissier de justice. Elle peut comprendre aussi une obligation de versement d'une indemnité. En cas d'échec de la procédure de conciliation, la victime peut chercher à obtenir la protection de ses droits en portant l'affaire devant les tribunaux.

La règle qui veut qu'un discriminateur présumé ne soit pas tenu de participer à une procédure de conciliation au Bureau du Chancelier de la justice peut être considérée comme assez problématique. Elle a pour effet de rendre très floue dans certains cas la disposition relative à la charge de la preuve. Dans une procédure de conciliation auprès du Bureau du Chancelier de la justice, une personne qui possède un intérêt légitime à surveiller la conformité avec les exigences de l'égalité de traitement peut également agir comme représentante d'une victime de discrimination. On ne trouve trace d'aucune règle spéciale similaire pour les procédures judiciaires.

Le Chancelier connaîtra assurément des difficultés au niveau du traitement de la discrimination fondée sur d'autres motifs que ceux du genre et/ou commise dans des domaines autres que l'emploi ordinaire du fait que l'Estonie ne possède pas de dispositions juridiques détaillées pour traiter ces questions.

Les informations relatives aux nouvelles responsabilités du Chancelier de la justice sont limitées au niveau du grand public, ce qui explique le faible nombre de plaintes déposées en vertu des nouvelles dispositions de la Loi relative au Chancelier de la justice. En 2004-2005, on n'a dénombré que six demandes adressées au Chancelier de la justice de lancer une procédure de conciliation, dont aucune aboutissant à un accord. Le Bureau ne garde pas de



statistiques séparées des cas de discrimination commis par les institutions et organes publics.

Les ONG qui apportent une assistance aux victimes de discrimination sont très peu nombreuses en Estonie. On ne trouve pas d'exemples dans les tribunaux estoniens de recours aux tests de situation ou aux preuves statistiques dans le contexte de l'antidiscrimination.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le Chancelier de la justice s'est vu investi de nouveaux pouvoirs en matière de lutte contre la discrimination dans la société estonienne. Il est désormais censé: 1) analyser l'effet de la mise en œuvre de la législation sur la condition des membres de la société; 2) conseiller et informer le gouvernement estonien, les institutions gouvernementales et d'administration locale, les autres personnes intéressées et le grand public sur les questions liées à la mise en œuvre des principes d'égalité et d'égalité de traitement; 3) soumettre au gouvernement d'Estonie, aux institutions gouvernementales et d'administration locale et aux employeurs des propositions de modification des actes juridiques; 4) promouvoir une coopération entre les institutions et personnes des secteurs public et privé au niveau national ou international en ce qui concerne les intérêts d'une adhésion aux principes d'égalité et d'égalité de traitement; 5) promouvoir, en coopération avec d'autres personnes et organismes, les principes d'égalité et d'égalité de traitement.

Le Chancelier de la justice est désigné dans sa fonction par le parlement, sur proposition du Président d'Estonie, pour un mandat de sept ans. Dans l'exercice de sa fonction de dirigeant de son Bureau, le Chancelier jouit des mêmes droits que ceux octroyés par la loi à un ministre en charge de la direction de son ministère. Le Chancelier est indépendant dans ses prises de décisions et son Bureau dispose d'un budget qui lui est propre.