



Résumé du rapport finlandais sur les mesures de lutte contre la discrimination par Timo Makkonen

1. Introduction

Bien que culturellement encore assez homogène, la Finlande a connu au cours des vingt dernières années des changements démographiques, culturels, comportementaux et politiques majeurs.

Cette diversification culturelle rapide et relativement importante s'illustre par le fait que le nombre d'immigrants a quadruplé entre 1990 et 2002. A la fin de l'année 2006, les citoyens étrangers résidant en Finlande étaient au nombre d'environ 122.000. La plupart d'entre eux étaient de nationalité russe, estonienne, suédoise, somalienne ou (ex-)yougoslave. La Finlande abrite un certain nombre de minorités nationales telles que les minorités roms, juives, tatares et russes ainsi que le peuple indigène des Sámi. Les Sámi ainsi que les minorités nationales sont au nombre de 50.000 environ, ce qui signifie que le nombre total de personnes appartenant à des groupes immigrés, à des minorités ethniques ou à la population indigène des Sámi s'élève à 164.000 environ, ce qui représente environ 3 % de la population totale de 5,2 millions d'habitants que compte la Finlande.

La diversité religieuse est également en augmentation, bien que la position et le nombre de fidèles que compte l'Eglise luthérienne restent forts. Le changement constitue essentiellement ici une question de principe. Historiquement, jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, chaque Finlandais devait appartenir soit à l'Eglise luthérienne soit à l'Eglise orthodoxe et la liberté totale de religion ne fut garantie qu'en 1923. Actuellement, 83% de la population appartient à l'Eglise évangélique luthérienne. Les autres groupes religieux sont sensiblement plus petits, le premier en importance étant celui de l'Eglise orthodoxe russe (1%) et le mouvement pentecôtiste (1%). Les catholiques, les adventistes, les méthodistes, les baptistes et les membres de l'Armée du Salut représentent globalement 1% de la population. Au cours de ces dix dernières années ou dès l'arrivée d'immigrés en provenance de pays musulmans, la taille des communautés islamiques en Finlande a augmenté et les musulmans sont actuellement au nombre de 15.000 environ (soit 0,3% de la population). Le nombre de juifs se situe aux alentours de 1.350 personnes. Outre ceux déjà mentionnés, l'on dénombre également une trentaine d'autres communautés religieuses enregistrées en Finlande. Quinze pour cent environ des habitants n'appartiennent à aucune communauté religieuse.

Un changement considérable des attitudes est apparu au niveau des questions relatives à l'orientation sexuelle. Traditionnellement, l'homosexualité était considérée comme un péché par les autorités religieuses, comme une pathologie par les autorités médicales et comme un délit par la loi. Le comportement homosexuel a été dépénalisé en 1971 et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle fut interdite en 1995. L'année 2001 vit l'adoption de la Loi sur les partenariats enregistrés, garantissant aux couples de même sexe enregistrés un statut se rapprochant à maints égards de celui des couples mariés.

La sensibilisation à l'égard de l'existence d'une discrimination liée à l'âge est assez importante en Finlande. Un tiers des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête estimaient que la discrimination fondée sur l'âge survenait "fréquemment" ou "de temps à



autre” sur leur lieu de travail. On n'a pu dénombrer toutefois que peu d'actions intentées pour cause de discrimination fondée sur l'âge.

En ce qui concerne la situation des personnes atteintes d'un handicap, l'objectif politique et juridique est resté axé sur les services spécifiques nécessaires aux personnes handicapées c'est-à-dire sur l'approche de la législation sociale traditionnelle et pas tant sur l'égalité de traitement. Par conséquent, l'on ne dispose pas de beaucoup d'informations en ce qui concerne la nature et l'étendue de la discrimination liée au handicap et le nombre de procès intentés pour une discrimination liée au handicap est resté faible. Cependant, l'on observe un déplacement progressif vers une approche fondée davantage sur l'égalité des droits.

2. Législation principale

Les principales dispositions qui concernent la discrimination ont été inscrites dans la Constitution, dans la Loi de non-discrimination et dans le code pénal. En outre, l'on compte une dizaine de lois écrites individuelles qui traitent de domaines particuliers de la vie tels que le marché du travail et qui interdisent la discrimination dans leurs sphères respectives d'application. La Finlande a ratifié les principaux accords internationaux relatifs à la lutte contre la discrimination tels que: la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) (y compris le Protocole n° 12), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR); le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels PIDESC, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et la Convention relative aux droits de l'enfant. Ces conventions font partie intégrante du système juridique national; elles peuvent être directement appliquées au tribunal et doivent être prises en compte dans l'interprétation des lois ordinaires.

Toutes les dispositions principales relatives à l'antidiscrimination interdisent, implicitement ou explicitement, la discrimination fondée sur une grande diversité de motifs, dont ceux de l'âge, de l'origine ethnique et raciale, de la religion, des convictions, de l'orientation sexuelle et du handicap. La législation finlandaise ne traite pas explicitement de la discrimination multiple, une question qui n'a pas été abordée dans sa jurisprudence. Des projets prévoient cependant un réexamen et une modification de la loi d'antidiscrimination finlandaise de manière à lui permettre de mieux combattre la discrimination multiple. Les conventions internationales des droits de l'homme auxquelles adhère la Finlande font partie intégrante du système juridique national et peuvent être invoquées et appliquées directement au tribunal, ce qui ajoute une protection supplémentaire contre la discrimination. Les dispositions internationales relatives aux droits de l'homme doivent être prises en considération lors de l'interprétation du droit national.

L'article 6 de la Constitution prévoit l'égalité et interdit la discrimination. La principale avancée que représente cette garantie constitutionnelle de non-discrimination réside dans l'assurance d'une égalité officielle, du principe qui veut que les personnes soient traitées identiquement dans des circonstances similaires mais qui veut renforcer aussi la réalisation d'une égalité substantielle et complète dans la pratique. L'interdiction constitutionnelle de la discrimination peut être directement invoquée au tribunal et le droit ordinaire doit être interprété conformément à celle-ci. Jusqu'ici, la disposition constitutionnelle sur l'antidiscrimination a été principalement appliquée dans des situations impliquant l'utilisation de la force publique mais peut, dans certains cas, concerner aussi les relations entre parties privées.



La Loi de non-discrimination représente le principal instrument adopté pour transposer dans la législation nationale les directives relatives à l'égalité de traitement de l'UE. La Loi de non-discrimination interdit la discrimination dans un certain nombre de domaines clés de la vie, dont l'emploi et l'enseignement. La Finlande a tardé quelque peu à transposer les deux directives, la Loi de non-discrimination étant entrée en vigueur en février 2004 alors que la directive relative à l'égalité raciale, par exemple, aurait dû être transposée dans la législation nationale dès juillet 2003. En substance, la Loi de non-discrimination suit assez étroitement les dispositions des deux directives européennes bien qu'à certains égards elle aille au-delà des exigences minimales qui s'y trouvent énoncées. Les tribunaux et le Tribunal des discriminations ont appliqué cette loi dans plusieurs affaires importantes et il est probable qu'elle verra son importance s'accroître encore dans le futur.

Le code pénal possède deux dispositions sur la discrimination. La première régit notamment la discrimination dans la prestation de services et dans l'exercice de charges publiques alors que la seconde couvre la discrimination dans le secteur de l'emploi. On trouve une jurisprudence importante selon la première disposition, principalement en ce qui concerne la discrimination ethnique. La punition de la discrimination telle qu'elle est fixée par la loi prend la forme d'amendes et de peines d'emprisonnement pouvant atteindre six mois. Dans la pratique, la condamnation pour discrimination s'est traduite par des amendes.

En janvier 2007, le ministère de la Justice de Finlande a créé un groupe de travail chargé de réexaminer la loi d'antidiscrimination finlandaise et, au besoin, d'émettre une proposition de modification de celle-ci. Ce groupe de travail doit clôturer sa mission en janvier 2009.

La province des Îles Åland, qui est une province autonome d'expression suédoise de la Finlande, comptant quelque 26.200 habitants et possédant des pouvoirs législatifs dans certains domaines particuliers tels que l'emploi, l'enseignement et la sécurité sociale, a adopté son propre ensemble de lois d'antidiscrimination. Ces lois interdisent la discrimination fondée sur les motifs de l'origine ethnique, de la religion et des convictions, du handicap, de l'âge et de l'orientation sexuelle.

3. Principes généraux et définitions

Cela fait déjà un certain temps que le principe de l'égalité de traitement est fermement enchâssé dans la législation nationale. Toutefois, l'approche adoptée par la législation plus récente, en particulier par la Loi de non-discrimination, se différencie de celle adoptée par les parties plus anciennes de la législation et, à cet égard, la législation d'antidiscrimination de Finlande se caractérise par un certain dualisme. L'approche traditionnelle de la législation d'antidiscrimination finlandaise consistait à opter pour des formulations assez générales de l'égalité et de la non-discrimination et à fournir une protection pour une grande diversité de motifs sur une base égale. La discrimination se définissait traditionnellement comme étant "le fait de mettre une personne dans une position différente sans raison acceptable". Comme cette formulation est assez vague, c'était aux tribunaux et aux experts juridiques de déterminer dans la pratique ce qu'il fallait considérer comme étant une "position différente" ou "une raison acceptable".

L'approche de la législation plus récente, de la Loi de non-discrimination en particulier, apparaît plus détaillée et plus spécifique dans sa nature, offrant des définitions précises de la discrimination, stipulant son champ d'application et les exceptions considérées comme légitimes. Ainsi, la nouvelle législation complète l'ancienne. La Loi de non-discrimination interdit aussi la discrimination sous toutes ses formes, y compris la discrimination directe et indirecte, le harcèlement et tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de

pratiquer une discrimination. La Loi de non-discrimination interdit également les rétorsions, faisant référence au traitement défavorable ou aux effets négatifs visant une victime de discrimination en raison du fait qu'elle a déposé plainte ou intenté une autre action de ce type. Faisant exception, le traitement différencié requiert une interprétation plus restrictive. Il peut être légitime dans la vie professionnelle à condition de se fonder sur une exigence professionnelle essentielle et déterminante. Le traitement différencié fondé sur l'âge ne doit pas être considéré comme une discrimination si ce traitement poursuit un but objectif et approprié qui est lié à d'importants objectifs sociétaux, tels que la réduction du chômage.

La législation d'antidiscrimination finlandaise, qu'il s'agisse de l'ancienne ou de la nouvelle, autorise, sans l'imposer, l'action positive. L'action positive fait référence à des mesures spécifiques qui visent à soulager ou prévenir les désavantages liés à la discrimination. Cependant, la Loi de non-discrimination oblige les pouvoirs publics à promouvoir activement et selon un processus réglé sur des principes établis, la réalisation de l'égalité de traitement. Il s'agit en particulier d'y parvenir en supprimant les obstacles qui entravent la réalisation de l'égalité. C'est l'une des situations où la législation d'antidiscrimination finlandaise va au-delà des exigences minimales énoncées dans les deux directives de l'UE.

Afin de promouvoir l'égalité de traitement des personnes handicapées, la Loi de non-discrimination exige des employeurs et des personnes en charge de l'éducation qu'ils prennent des mesures raisonnables pour aider les personnes handicapées à avoir accès au marché de l'emploi ou aux formations, à faire face aux obligations de leur travail et à progresser dans leur carrière.

La Loi de non-discrimination ou ses travaux préparatoires ne définissent pas les concepts d'"appartenance ethnique", "origine ethnique", "religion", "handicap", "âge" ou "orientation sexuelle" aux fins de la loi d'antidiscrimination. Selon les règles d'interprétation générales, ces notions doivent donc être interprétées selon la législation internationale des droits de l'homme et les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes.

Les lois adoptées par les Îles Åland suivent les lois nationales les plus récentes et interdisent explicitement la discrimination directe et indirecte, le harcèlement, le comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination et les rétorsions.

4. Champ d'application matériel

La loi d'antidiscrimination finlandaise couvre un large domaine. La principale avancée de l'interdiction constitutionnelle de la discrimination consiste à garantir l'égalité de traitement dans l'exercice des pouvoirs publics. La Constitution a néanmoins une incidence aussi sur les relations juridiques entre parties privées et peut, par exemple, prévoir des motifs de modification ou d'annulation de clauses discriminatoires présentes dans un contrat.

Le champ d'application matériel de la Loi de non-discrimination suit assez étroitement celui des deux directives de l'UE mais les dépasse en étendant sa protection à tous les motifs de discrimination dans le domaine de l'éducation/la formation. Par conséquent, la Loi de non-discrimination interdit la discrimination fondée notamment sur la religion, les convictions, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap et l'origine ethnique dans les domaines suivants (une typologie étendue): (i) l'accès au travail et au statut d'indépendant; (ii) les conditions d'accès à l'emploi, les conditions d'emploi et de travail, l'orientation professionnelle; (iii) l'accès à l'enseignement, à tous les types de formation professionnelle et de perfectionnement et (iv) l'affiliation à et l'implication dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs. En outre, la discrimination fondée sur l'origine ethnique est également interdite dans les domaines



suivants: (v) les services sociaux et services de santé; (vi) les avantages sociaux et prestations sociales; (vii) le service militaire ou civil, y compris le service militaire volontaire pour les femmes et (viii) le logement et toute autre offre de biens et services disponibles au public. Le domaine de l'éducation n'est pas complètement régi dans la mesure où la Loi n'est pas applicable au contenu ou aux objectifs de l'enseignement ou du système éducatif.

Le code pénal est applicable aux cas de discrimination qui se sont produits notamment dans les domaines de l'emploi, de l'offre de services et de l'exercice de charges dans un office public.

Les lois adoptées par les Îles Åland interdisent toute discrimination fondée sur les motifs de l'origine ethnique, de la religion et des convictions, du handicap, de l'âge et de l'orientation sexuelle, comme suit: la discrimination dans le domaine de l'emploi est interdite pour tous les motifs, la discrimination dans le domaine de la santé et des services sociaux est interdite lorsqu'elle est fondée sur les motifs de l'origine ethnique, de la religion et des convictions ainsi que de l'orientation sexuelle; la discrimination dans le domaine de l'éducation et de la fourniture de biens et de services est interdite lorsqu'elle est fondée sur les motifs de l'appartenance ethnique, de la religion et des convictions, du handicap et de l'orientation sexuelle.

5. Mise en application de la loi

Une victime de discrimination peut emprunter plusieurs voies pour recourir à la loi, ceci en fonction du motif de discrimination et du domaine de vie dans lequel s'est produite la discrimination.

Si une décision discriminatoire est prise dans l'exercice des pouvoirs publics, la victime de discrimination peut recourir à la procédure de rectification ou à une autre voie d'appel ordinaire. Elle peut également se tourner vers le Médiateur parlementaire ou le Chancelier de la justice pour porter plainte. Les victimes de discrimination ethnique peuvent, dans certains cas, s'adresser également au Médiateur des minorités ou au Tribunal des discriminations national. Une victime de discrimination ethnique peut, en vertu de la Loi de non-discrimination, choisir de réclamer une indemnisation devant un tribunal ordinaire. L'indemnisation peut atteindre 15.000 € et même plus dans des cas exceptionnellement graves.

Si la discrimination survient dans le domaine du travail ou de l'éducation/la formation, la victime peut porter l'affaire devant un tribunal ordinaire et y réclamer une indemnisation comme décrit ci-dessus et/ou intenter une action pénale. Une victime de discrimination ethnique peut également introduire une plainte auprès du Conseil de lutte contre la discrimination ou se tourner vers le Médiateur des minorités, qui peuvent se charger de la suite du traitement de l'affaire. Dans les questions relatives à l'emploi, la conformité avec la législation d'antidiscrimination est supervisée par l'Autorité de la sécurité et de la santé au travail. Cette Autorité peut procéder à des inspections sur le site et, en cas de constatation de la présence d'une discrimination, doit en faire état au ministère public.

Si la discrimination se produit dans le domaine des prestations de services, la victime peut intenter une action en justice pénale ou, dans le cas d'une discrimination fondée sur le motif de l'origine ethnique, réclamer des dommages et intérêts en vertu de la Loi de non-discrimination ou porter plainte auprès du Tribunal des discriminations.



Auparavant, c'est-à-dire avant que la Loi de non-discrimination n'entre en vigueur, les voies de recours judiciaire le plus souvent utilisées étaient celles de l'action pénale. La plupart des affaires de ce type ont été traitées pour des cas de refus d'accès, pour motif d'origine ethnique, dans des restaurants ou d'autres lieux ouverts au public. L'entrée en vigueur de la Loi de non-discrimination a modifié quelque peu cette situation dans la mesure où la Loi facilite la charge de la preuve dans toutes les procédures pénales et autorise les victimes de discrimination à réclamer des dommages et intérêts, deux points qui s'avèrent importants pour les victimes et qui ont entraîné une augmentation du recours aux poursuites civiles.

Les ONG et autres organisations de défense des droits de l'homme ne sont pas autorisées à engager des actions en justice au nom ou en soutien de la victime, bien qu'il soit possible bien sûr pour un juriste travaillant pour une telle organisation de représenter une victime conformément aux règles ordinaires de représentation. Cela se produit rarement dans la pratique mais il faut noter que l'on trouve des organisations qui offrent des conseils d'experts aux victimes concernant, par exemple, la manière d'intenter une action en justice.

Des affaires de discrimination sont de temps à autre portées à l'attention du public, en particulier par les principaux quotidiens.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

L'Office du médiateur pour les minorités a été fondé en 2001 afin de promouvoir la réalisation de l'égalité de traitement indépendamment de l'origine ethnique. Le Médiateur agit principalement en qualité d'organe spécialisé, prodiguant conseils et instructions aux victimes de discrimination ethnique. Le Médiateur peut également offrir une assistance juridique dans des affaires exceptionnellement importantes. La plupart des affaires de discrimination ethnique dans lesquelles l'Office du médiateur a été contacté traitaient de recrutement, de sécurité sociale ou d'éducation. En cas de constatation de pratiques discriminatoires, le Médiateur aura pour visée de les éliminer, par ses conseils et ses instructions. Il doit également émettre des recommandations et suggérer des initiatives visant à améliorer les relations ethniques et le statut des minorités ethniques. Une victime de discrimination peut demander au Médiateur de mener des procédures de conciliation.

Le Médiateur ou la victime de discrimination peut également porter l'affaire devant le Tribunal des discriminations, lequel est compétent pour traiter les plaintes relatives à la discrimination ethnique. Le Tribunal peut confirmer un arrangement entre les parties et interdire la poursuite ou le renouvellement d'une pratique discriminatoire. Le Tribunal peut également ordonner à une partie de remplir ses obligations sous peine d'amende. Il peut se prononcer sur l'interprétation correcte de la Loi d'antidiscrimination à la demande de l'une des deux parties ou des deux parties, du Médiateur pour les minorités, d'une juridiction, d'un pouvoir public ou d'une ONG.

Quel que soit le motif de la discrimination subie, une victime de discrimination peut également porter plainte auprès du Médiateur parlementaire ou du Chancelier de la justice si la discrimination s'est produite dans l'exercice de pouvoirs publics. Ces organes ne peuvent modifier ni annuler une décision donnée mais peuvent intenter une action en justice contre un fonctionnaire et/ou donner leur avis en ce qui concerne l'interprétation correcte de la loi.

Les Îles Åland ont également créé un bureau destiné au Médiateur d'antidiscrimination. Le Médiateur est une entité indépendante dont la tâche consiste à promouvoir et garantir l'égalité de traitement selon les motifs de l'origine ethnique, de la religion et des convictions,



du handicap, de l'âge et de l'orientation sexuelle. Le Médiateur a reçu pour tâche de surveiller la mise en oeuvre et l'observance de la nouvelle législation d'antidiscrimination adoptée dans les Iles Åland.