



Résumé du rapport

Bulgarie 2009 sur les mesures de lutte contre la discrimination

par Margarita Ilieva

1. Introduction

La discrimination est omniprésente, souvent ouvertement pratiquée et pourtant non sanctionnée. Elle englobe tant la forme directe que la forme indirecte qui sont toutes deux couvertes par la législation bulgare. Si tous les groupes généralement défavorisés en souffrent, certaines communautés sont plus particulièrement touchées, notamment les Roms et les personnes handicapées, surtout celles qui sont atteintes de troubles mentaux, les personnes de la communauté *holebi* (homosexuels, bisexuels et transsexuels), qui doivent affronter la haine non dissimulée lorsqu'elles s'expriment ouvertement, les Macédoniens (dont l'existence même est déniée en Bulgarie) et les immigrants appartenant aux minorités raciales, qui font l'objet de violences et de rejet.

En Bulgarie, les Roms sont fortement défavorisés dans tous les domaines. La majorité d'entre eux vit dans des conditions d'extrême pauvreté, dans des ghettos, dans des logements inférieurs à la norme parfois délabrés et ne disposant que d'un accès très limité aux infrastructures de base, à la sécurité dans l'occupation ou aux services essentiels, tels que les transports publics, l'aide médicale d'urgence, l'enlèvement des ordures, le maintien de l'ordre et même, pour certains, à l'approvisionnement en électricité et en eau. Les communautés roms sont systématiquement sujettes à des expulsions forcées arbitraires et collectives. La plupart des enfants roms étudient dans des écoles ségréguées d'un niveau de qualité inférieur, et plusieurs d'entre eux sont même totalement exclus du système scolaire. Les Roms sont durement touchés par le chômage à long terme et par le manque d'accès à la formation professionnelle, ainsi que par la discrimination directe, qui leur interdit l'accès aux emplois. Ils sont confrontés à l'exclusion et à un traitement moins favorable, incluant le harcèlement, dans l'accès aux services, aux biens et aux soins de santé. Le système de justice pénale les prend pour cible, en les poursuivant de façon disproportionnée et dans le même temps, leur refuse l'égalité de protection par la loi, y compris celle à l'encontre des crimes racistes et commis tant par les fonctionnaires que par les civils. Ils doivent couramment faire face aux préjugés et à l'intolérance. Le discours haineux public, répandu et souvent radical, ainsi que la diffamation raciale les dépeint comme étant des sous-hommes criminels de nature. Ils sont politiquement peu représentés et n'ont pas de réel accès à la prise de décision et cela à quelque niveau que ce soit.

Les personnes handicapées sont victimes d'une grave exclusion, en particulier dans l'éducation, l'emploi, l'accès aux services et la participation, entre autres. Une grande partie des enfants handicapés est exclue de la scolarisation pour des raisons d'inaccessibilité des bâtiments et la majorité d'entre eux sont ségrégués dans des établissements d'enseignement correctif inférieurs à la norme.



Les personnes atteintes de troubles mentaux sont ségréguées dans des institutions spécialisées, où elles sont souvent victimes de traitements inhumains, incluant des conditions dégradantes. Elles sont soumises à des traitements médicaux qu'elles ne désirent pas, à des placements abusifs dans des institutions psychiatriques et se voient refuser l'accès à la justice. Les autorités ont systématiquement failli à convenablement enquêter sur la violence et les décès survenant dans les hôpitaux psychiatriques.

La communauté *holebi* est menacée en public de violences lorsque ses membres tentent une quelconque mobilisation ou manifestation comme cela fut le cas lors de la célébration de la première marche des fiertés lesbiennes, gaies, bi et trans («Gay Pride») à Sofia, pendant l'été de l'année 2008.

Les personnes d'origine ethnique macédonienne (dont le nombre atteignait quelque 5 000 individus selon les chiffres du recensement effectué en 2001, mais au minimum le double selon certains observateurs indépendants) se voient dénier leur propre identité, ainsi que le droit d'exprimer cette dernière ayant recours à la liberté d'association et aux rassemblements pacifiques.

Les migrants et les réfugiés constituent la cible d'agressions et d'actes de harcèlement racistes, y compris de la part de «skinheads» et de la police, et se voient refuser l'accès à l'emploi et au logement de manière disproportionnée. Ils font l'objet d'arrestations administratives illégales et se voient refuser l'accès aux tribunaux dans des délais raisonnables.

Les diverses expressions du harcèlement (raciste, homophobe, sexiste, discrimination contre les personnes handicapées et autres), de la part de personnalités publiques, telles que des journalistes ou des hommes politiques, ainsi que de celle des fonctionnaires, sont fréquentes et tenaces. Il n'existe aucune culture de la considération et de la compréhension, ou du respect.

Le sujet de la discrimination prend une place de plus en plus importante dans la vie publique et la population manifeste un intérêt toujours plus vif pour la protection contre la discrimination. La conscience des droits est en pleine évolution. Il existe un cadre institutionnel et juridique en vigueur qui est susceptible d'induire des changements sociaux. L'organisme pour l'égalité est actif et déterminé. Il prend de l'ampleur, malgré un certain nombre d'insuffisances. Les ONG sont actives dans les contentieux et la défense contre l'inégalité systémique. Le Gouvernement, toutefois, manque d'une volonté véritable de lutter contre la discrimination. Une culture officielle de déni prévaut. Les mesures positives prises à ce jour ne se sont pas révélées inefficaces. S'il existe un certain nombre de programmes pour les personnes handicapées, les Roms et les autres groupes vulnérables, ils restent sans véritable mise en application ou effets sur la vie des hommes.



2. Législation principale

La loi sur la protection contre la discrimination de 2004 constitue la principale législation de lutte contre la discrimination. Elle a été adoptée afin de transposer les directives de l'Union européenne en matière d'égalité. Il s'agit d'une loi unique relative à l'égalité qui interdit universellement toute discrimination fondée sur une série de motifs, dont essentiellement la race et l'origine ethnique, le sexe, la religion et les convictions, l'orientation sexuelle, le handicap et l'âge. Cette loi prescrit également des normes uniformes de protection et de recours. Parallèlement, d'autres interdictions moins tangibles de la discrimination sont toujours en vigueur en vertu d'autres lois régissant des domaines spécifiques, ainsi que de la Constitution bulgare. Un certain nombre d'instruments internationaux interdisant la discrimination sont également en vigueur, notamment la convention européenne sur les droits de l'homme, la charte sociale européenne révisée, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la convention relative aux droits de l'enfant, la convention n° 111 de l'OIT. La Constitution et la législation internationale contraignante sont directement applicables par les tribunaux nationaux et se substituent à toute législation contradictoire. Elles sont opposables aux tiers, ainsi qu'aux organismes publics. Il existe une autre loi importante concernant l'égalité, outre celle relative à la protection contre la discrimination, à savoir la loi relative à l'intégration des personnes handicapées, qui interdit la discrimination fondée sur le handicap et prévoit des obligations d'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées dans un certain nombre de domaines clés. De plus, un certain nombre de lois régissant des domaines spécifiques tels que l'éducation, l'emploi, les marchés publics et la fiscalité prévoient des mesures positives concernant les motifs tels que le handicap, l'âge et l'obligation de soins. Le code pénal interdit la violence fondée sur la race et l'incitation à la discrimination, mais ces dispositions ne sont pas suffisamment mises en application dans la pratique.

La loi relative à la protection contre la discrimination apparaît, dans son ensemble, conforme aux directives et va même au-delà des dispositions contenues dans ces dernières concernant certains aspects importants, tels que le champ d'application, la liste des motifs protégés, les formes de discrimination interdites, les compétences de l'organisme d'égalité et les formes de réparation judiciaire.

3. Principes généraux et définitions

La loi précitée interdit et définit la discrimination directe et indirecte, y compris la discrimination par association et par présomption. La loi relative à la protection contre la discrimination définit la discrimination indirecte comme le fait de traiter, pour des motifs protégés, une personne moins favorablement que l'est, l'a été ou le serait une autre personne dans des circonstances similaires.



La loi définit, en outre, la notion de «fondée sur des motifs de» comme étant l'existence véritable, présente ou passée, ou l'existence supposée, de l'un ou de plusieurs des motifs protégés chez la personne victime de discrimination, ou chez une autre personne qui est, effectivement ou probablement, associée à la personne victime de discrimination, lorsque cette association est la cause de la discrimination.

C'est ainsi que la loi interdit expressément la discrimination par présomption, ainsi que par association, notamment par association supposée. Les interdictions indicatives sur le comportement discriminatoire dans des domaines essentiels, comme l'emploi, l'éducation et la prestation de services, sont répertoriées dans une liste. La loi ne permet de justification générale de la discrimination directe pour quelque motif que ce soit. Elle prévoit une liste exhaustive d'exceptions spécifiques concernant l'ensemble des motifs protégés (incluant les exigences professionnelles essentielles et déterminantes, pour les employeurs ayant un système de valeurs religieuses et pour l'âge minimum et maximum dans l'accès à l'emploi et l'éducation), lesquelles requièrent une justification objective par des raisons de nécessité. La loi exclut, de plus, la différence de traitement des non-ressortissants prévue en vertu de la loi et permet des exigences non justifiées se basant sur l'âge et l'ancienneté, pour des raisons de retraite. Les mesures positives destinées à assurer l'égalité des chances pour les groupes défavorisés sont permises et expressément prescrites.

La loi relative à la protection contre la discrimination définit la discrimination indirecte comme étant le fait de défavoriser une personne, par rapport à d'autres personnes, en se fondant sur des motifs protégés, par le biais d'une disposition, d'un critère ou d'une pratique apparemment neutre, sauf si cette disposition, ce critère ou cette pratique est objectivement justifié par un but légitime et si les moyens pour atteindre cet objectif sont appropriés et nécessaires.

La loi relative à la protection contre la discrimination prévoit expressément que le harcèlement, l'incitation à la discrimination et la rétorsion constituent des formes de discrimination. La loi définit le *harcèlement* comme étant tout comportement non désiré fondé sur des motifs protégés, qui se manifeste physiquement, verbalement ou de toute autre manière et qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement hostile, offensant ou intimidant. En vertu de la loi, la protection est explicitement étendue à la couverture du harcèlement par présomption ou par association. L'*incitation à la discrimination* est définie comme étant un encouragement direct et intentionnel à pratiquer la discrimination lorsque l'auteur de l'acte est en position d'influencer son auditoire. La définition comprend, expressément, le fait de donner injonction de pratiquer un acte discriminatoire.



La *rétorsion* est définie comme étant: a) le fait de traiter moins favorablement une personne qui a entrepris, ou est présumée avoir entrepris, ou présumée entreprendre un jour, une action en faveur de la protection contre la discrimination; b) le fait de traiter moins favorablement une personne lorsqu'une personne qui lui est associée a entrepris ou est présumée avoir entrepris, ou présumée entreprendre un jour, une action en faveur de la protection contre la discrimination; c) le fait de traiter moins favorablement une personne qui a refusé de pratiquer un acte discriminatoire. La protection est donc accordée en cas de rétorsion par présomption, ainsi que de rétorsion par association.

L'action en faveur de la protection contre la discrimination peut comprendre, entre autres, mais sans limitation, le fait d'intenter une action en justice devant l'organisme pour l'égalité ou les tribunaux, en qualité soit de victime soit de tiers, ou de témoigner lors de la procédure.

Toute personne ayant apporté son assistance à une action antidiscriminatoire de quelque manière que ce soit est donc habilitée à bénéficier de la protection contre la rétorsion. De plus, la loi définit la *ségrégation raciale*, disposant expressément qu'il s'agit là d'une forme de discrimination.

Ces définitions s'appliquent à un large éventail de motifs protégés, dont la race/l'ethnie, la religion/les croyances, le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge et le sexe. La discrimination multiple est définie par la loi relative à la protection contre la discrimination comme un acte discriminatoire fondé sur plus d'un des motifs protégés. La loi impose un devoir positif à tous les organismes publics (nationaux et/ou locaux) de prendre, en priorité, des mesures positives visant l'égalisation des chances pour les victimes de discrimination multiple. La loi dispose, par ailleurs, que l'organisme spécialisé en matière d'égalité, à savoir la commission pour la protection des droits de l'homme, sera désormais composé de cinq membres au lieu de trois, lorsqu'elle aura à connaître d'affaires de discrimination multiple.

La loi relative à la protection contre la discrimination prévoit l'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées dans l'emploi et l'éducation. Cette obligation cesse de s'appliquer lorsque «les coûts sont abusivement élevés et pourraient gravement nuire» à l'employeur ou à l'éducateur. En vertu de la loi relative à l'intégration des personnes handicapées, le ministre de l'éducation a le devoir de fournir aux enfants handicapés un environnement de soutien pour leur éducation intégrée. Il s'agit d'un devoir absolu, sans justification de charge disproportionnée. En vertu de cette loi, par ailleurs, le ministre de l'éducation a le devoir de créer des chances d'éducation pour les enfants handicapés qui ne sont pas intégrés dans un environnement éducatif ordinaire. Ce devoir est, lui aussi, absolu. Les institutions d'enseignement supérieur, également, ont des devoirs d'aménagement raisonnable absolus en vertu de la loi sur l'intégration des personnes handicapées.

Des obligations légales sont mises à la charge des autorités, des employeurs et des éducateurs, dans le but d'instaurer l'égalité de traitement et de prendre des mesures positives concernant l'ensemble des motifs de discrimination.



La responsabilité des complices de discrimination, de même que la responsabilité du fait d'autrui pour les employeurs et les éducateurs qui n'évitent pas la discrimination infligée par des tiers (au travail ou sur le lieu d'étude) est inscrite dans la loi et l'inversion de la charge de la preuve est envisagée. Un organisme indépendant spécialisé visant à promouvoir et à mettre en application l'égalité de traitement est institué en vertu de la loi. Un recours juridictionnel spécial est prévu. Les deux procédures sont exonérées de taxes et gratuites.

La loi est mise activement en application depuis 2004, donnant lieu à une quantité croissante de jurisprudence. Les tribunaux, de même que l'organisme pour l'égalité, ont statué de façon positive sur un certain nombre d'affaires, prenant des décisions parfois assez sévères et novatrices, notamment à l'encontre de la discrimination institutionnelle. Les autorités doivent, néanmoins, surmonter un certain nombre d'insuffisances dans la manière dont elles abordent les concepts de la loi relative à la discrimination.

4. Champ d'application matériel

La loi relative à la protection contre la discrimination dispose d'un champ d'application matériel universel, similaire à celui du Protocole n° 12 à la Convention européenne sur les droits de l'homme. Il y est expressément indiqué que l'interdiction de la discrimination s'applique à tous les domaines, y compris, de manière implicite, ceux dépendants de la directive sur la race, ainsi qu'à tout domaine allant au-delà. Cette interdiction universelle s'applique à l'ensemble des motifs protégés, incluant la race/l'ethnie, la religion/les croyances, le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge et le sexe. Elle s'applique tant au secteur privé qu'au secteur public.

5. Mise en application de la loi

La loi relative à la protection contre la discrimination prévoit deux autres procédures visant à mettre en application les droits antidiscriminatoires, à savoir: la procédure judiciaire devant les tribunaux civils ordinaires et la procédure quasi-judiciaire spécialisée devant l'organisme indépendant pour l'égalité (commission pour la protection contre la discrimination). La victime de l'acte discriminatoire peut choisir entre ces deux procédures.

Les tribunaux peuvent juger qu'un acte discriminatoire a été perpétré et accorder, de ce fait, une indemnisation pour les préjudices subis, de même qu'ordonner à la partie défenderesse de prendre des mesures correctives, ou de s'abstenir d'agir, ou encore de mettre fin à une action ou inaction particulière dont il est constaté qu'elle est contraire à la loi. L'organisme pour l'égalité, quant à lui, peut également se prononcer sur la discrimination et donner ordre de prendre des mesures préventives ou correctives. Il peut aussi infliger des sanctions pécuniaires. Il ne peut néanmoins pas accorder d'indemnisation à une victime.



Les procédures sont universellement applicables, tant au secteur public qu'au secteur privé et elles sont juridiquement contraignantes. Le principe de l'inversion de la charge de la preuve s'applique aux deux procédures.

Il y a eu peu d'affaires dans le cadre desquelles les juges ont estimé qu'il y avait eu discrimination se basant uniquement sur l'incapacité de la partie défenderesse à réfuter les présomptions de discrimination. Ils ont toutefois systématiquement tenu compte de cette règle de preuve spéciale et certains ont émis des observations avisées sur ses conséquences quant à l'établissement des faits. Les deux procédures sont gratuites. Les plaignants y ont de plus en plus souvent recours. Au titre de la loi, l'organisme pour l'égalité assiste les victimes de discrimination. Dans la pratique, les plaignants reçoivent des conseils de procédure sur la manière dont ils doivent remplir les plaintes à déposer devant l'organisme. De plus, l'organisme a le droit d'entamer des poursuites judiciaires, ainsi que de s'associer à des actions entreprises par d'autres. L'organisme n'a toutefois pas fait usage de ces possibilités dans les faits. Certaines ONG intentent activement des actions en justice en matière de discrimination. Elles ont, en vertu de la loi, le droit de représenter les plaignants devant les tribunaux, ainsi que d'intervenir pour les soutenir lors des procédures. Surtout, les ONG ont le droit d'intenter des actions en justice d'intérêt public en leur propre nom et pour leur propre compte, sans avoir à se procurer l'autorisation d'une victime particulière, lorsque les droits d'un grand nombre de personnes sont bafoués. Elles disposent, également, du droit inconditionnel d'engager des poursuites auprès de l'organisme pour l'égalité, sans qu'il y ait une victime particulière. Les ONG ont intenté un certain nombre de ce type de procès d'intérêt public, ainsi que des poursuites devant l'organisme chargé de l'égalité, ce qui a eu pour résultat d'attirer l'attention du public sur les problèmes existant et sur certaines décisions de l'organisme. Les actions fondées sur des cas de discrimination, surtout lorsqu'elles intentées par des ONG, sont souvent couvertes par les médias. Les ONG ont utilisé le test de situation pour mettre au jour et rendre compte d'exemples de discrimination directe et ont démontré cette réalité au tribunal, en faisant état des résultats dégagés par ces tests de situation. Elles ont également eu recours à des statistiques dans quelques affaires. En vertu de la procédure civile, qui ne pose pas de limite aux types de preuves, les statistiques et les preuves de test sont implicitement recevables, selon l'appréciation des juges. Il n'y a eu aucune discussion sur la recevabilité des statistiques ou des tests de situation. La preuve par le test a été acceptée comme allant de soit, comme une déposition de témoin ordinaire, sans qu'il soit fait référence au but d'intérêt public spécifique des tests de situation. Les données statistiques ont été considérées, elles aussi, comme des preuves régulières et cela tant par les juges que par l'organisme pour l'égalité. L'organisme pour l'égalité a également étudié, de son propre chef, des données statistiques.

Les sanctions pour discrimination infligées par l'organisme pour l'égalité comprennent des sanctions pécuniaires, d'une somme maximale équivalant à 1 250 euros, ainsi que des injonctions impératives à l'attention de la partie défenderesse, afin que cette dernière prenne des mesures préventives ou correctives particulières.



L'organisme pour l'égalité utilise activement son droit à ordonner des sanctions, infligeant souvent des sanctions proches des amendes maximales, ainsi qu'en d'autres mesures, telles que la réintégration, la modification des réglementations, etc.

Il est toutefois malaisé de déterminer dans quelle mesure ces sanctions sont respectées en pratique et de juger de l'efficacité de la réponse des autorités lorsque ces sanctions ne sont pas exécutées. La réparation judiciaire comprend l'indemnisation, sans limite maximale, ainsi que l'injonction, pour la partie défenderesse, de prendre des mesures spécifiques ou de s'abstenir de ce faire. En moyenne, les sommes allouées à titre d'indemnisation pour les dommages extrapécuniaires subis ont été modestes, atteignant un montant équivalent de 300 euros environ, avec des octrois exceptionnels pouvant aller de 1 250 à 2 500 euros.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

La commission pour la protection contre la discrimination est l'organisme national bulgare spécialisé chargé de l'égalité. Elle a été mise en place en vertu de la loi relative à la protection contre la discrimination, en tant qu'autorité collégiale dotée de compétences de jugement. Elle est entrée en fonction en 2005, c'est-à-dire, avec une année de retard, la loi ayant prévu qu'elle démarre son activité dès le début 2004. La commission pour la protection contre la discrimination traite de la discrimination fondée sur tous les motifs protégés.

Sa mission est d'entendre et d'étudier les plaintes de victimes de discrimination, ainsi que les communications de tiers, d'engager des procédures de son propre chef, de juger les cas de discrimination en rendant des décisions juridiquement contraignantes, d'émettre des consignes obligatoires pour la réparation corrective ou préventive des préjudices, d'examiner et de donner son avis sur les projets de loi, d'émettre des recommandations à l'attention des autorités publiques (y compris en vue d'introduire des changements dans la législation), d'assister les victimes de discrimination, ainsi que de mener des recherches et de publier des rapports indépendants.

La commission pour la protection contre la discrimination développe rapidement une solide jurisprudence, dont une bonne partie est très intéressante. Le rythme de mise en œuvre de ses décisions par les acteurs publics et privés est cependant insatisfaisant.

Nonobstant la charge de travail écrasante de la commission pour la protection contre la discrimination, le gouvernement a décidé de réduire le nombre de membres la composant de 9 à 5. Des amendements législatifs à cette fin seraient en cours d'élaboration.