



Résumé du rapport de la République de Macédoine

2009 sur les mesures de lutte contre la discrimination

Par Mirjana Najchevska

1. Introduction

La République de Macédoine est le dernier État-nation à avoir vu le jour au ^{xx}e siècle en Europe. Elle accueille sur son territoire enclavé d'une superficie de 25 713 km² une population d'environ deux millions de personnes.

Véritable creuset cosmopolite hérité de son long passé de migrations permanentes, le pays abrite de nombreux groupes ethniques. Le principal d'entre eux est celui des Macédoniens qui composent 65 % de la population. Viennent ensuite les Albanais, qui représentent 25 % de la population, les Turcs avec 4 % de la population et les Roms avec 2 %. Les 4 % restants sont constitués par les Serbes, les Valaques et les ethnies diverses. La majorité des Macédoniens de souche sont des chrétiens orthodoxes, tandis que la plupart des Albanais et des Turcs ethniques sont musulmans.

Le statut d'État de la République populaire de Macédoine a été proclamé en août 1944, tandis qu'en décembre 1945, elle devenait l'une des républiques constituantes de ce qui allait devenir par la suite la République fédérale socialiste de Yougoslavie. La dissolution de la fédération a conduit la République de Macédoine à proclamer sa souveraineté fin 1991 et elle est devenue membre des Nations unies en avril 1993. En raison des divergences d'avis concernant la dénomination du pays, les NU ont décidé qu'afin de servir ses objectifs, les autres membres des NU feraient provisoirement référence à la République de Macédoine sous le nom d'«ancienne République de Macédoine».

En 2001, un conflit armé (à motivations ethniques et religieuses) a éclaté et s'est terminé par le fameux «accord-cadre d'Ohrid».

L'actuel gouvernement est une coalition composée de membres du principal parti conservateur (VMRO-DPMNE), de plusieurs plus petits partis politiques et du principal parti albanais (DUI).

La coalition au pouvoir poursuit des politiques très restrictives en ce qui concerne les droits sociaux, les droits des travailleurs et les conditions de vie des groupes marginalisés. Des changements systématiques sont mis en œuvre dans la législation du travail, des pensions et de la protection sociale pour suivre la réduction des mesures de protection. La coutume qui consiste à adopter des changements législatifs sur une très courte période sans discussion publique et sans même impliquer des experts dans des domaines spécifiques débouche sur une législation qui est source d'insécurité sur le plan social et juridique.



Le gouvernement est orienté vers la protection des valeurs religieuses traditionnelles, ce qui a des effets négatifs sur l'égalité entre les hommes et les femmes et la liberté fondamentale de pensée et de conscience. Plusieurs campagnes faisant passer un message clair en rapport avec l'avortement ont été encouragées et soutenues par les pouvoirs publics.

Des mesures tyranniques sont appliquées à l'égard des mendiants, des sans-domiciles et des personnes impliquées dans le trafic sexuel et une atmosphère négative a été développée contre l'égalité des droits pour les minorités sexuelles grâce, en grande partie, à l'implication directe du gouvernement. Le discours de haine est toléré et est, en effet, souvent présent dans certains journaux proches du gouvernement.

Des programmes spéciaux et des stratégies ont été élaborés et soutenus par le gouvernement à l'égard de la population rom, mais ils n'ont eu que des résultats minimaux, voire aucun résultat. Aucune mesure positive n'est arrêtée pour induire des changements cruciaux et mettre fin au cycle de la pauvreté et du chômage des Roms. Aucune action n'est prise non plus pour traiter les stéréotypes et les préjugés dont sont victimes les Roms et interdire la ségrégation.

Au niveau officiel, le gouvernement communique avec les ONG et est même engagé dans des projets conjoints. La réelle influence des ONG dans la prise de décision est toutefois marginale. En réalité, un climat anti-ONG a été encouragé par le gouvernement, tandis que le cabinet en place ces dernières années a même développé une pratique de constitution quasi immédiate d'ONG afin de s'opposer à d'autres ONG qui soulèvent publiquement des intérêts «opposés» au gouvernement.

L'une de ces questions thématiques est la lutte contre la discrimination. Les activistes du parti politique au pouvoir sont largement convaincus, à tort, que «la discrimination n'existe pas en Macédoine». Cette conviction est parfois utilisée comme moyen pour justifier essentiellement le simulacre de politique de l'emploi qui a été en place pendant toute la période de transition, mais qui est plus visible depuis 1998. Cette année-là, l'opposition a remporté les élections pour la première fois et a immédiatement procédé à un «dégraissage fonctionnel» (un nombre extraordinairement élevé de licenciements dans l'administration d'État) parmi les activistes SDSM (parti démocratique socialiste). En 2002, lorsqu'il reprit le pouvoir, le SDSM procéda au même «dégraissage». Le VRMO-DPMNE refit ensuite de même en 2006. Ceci illustre bien le fait que pour la population, la discrimination fondée sur les opinions publiques est endémique en Macédoine. Tous ces changements interviennent entre-temps dans une situation où le taux de chômage représente plus de 30 % de la population totale (soit quasiment 50 % de la population en âge de travailler). Ces «dégraissages» ne peuvent conduire qu'à une discrimination rude étendue et à une instabilité complète pour mettre fin aux principes de qualité, de compétence, de neutralité de l'administration publique et de l'administration d'État. Ce phénomène se reproduit et se reflète dans n'importe quel coin de la vie sociale.



2. Législation principale

La protection face à la discrimination trouve son fondement constitutionnel dans la définition des valeurs fondamentales de la République de Macédoine, immédiatement suivie par l'article premier du chapitre consacré aux droits de l'homme et aux libertés (article 9). Dans cet article qui énonce les motifs de la discrimination possible, les «motifs de la directive» ne sont couverts que partiellement: le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle et la conviction de manière générale manquent à l'appel, tandis que d'autres motifs ont été ajoutés, notamment l'origine sociale, la propriété et le statut social.

D'un autre côté, la Constitution dispose que l'État accorde une attention toute particulière à certains groupes vulnérables, tandis que les amendements IV-XVIII apportés à la Constitution introduisent le traitement équitable et égal pour les minorités ethniques.

Jusqu'en 2010, l'égalité et l'interdiction de discrimination étaient partiellement présentes dans plusieurs lois (travail, emploi des personnes handicapées, pension et protection sociale) et la discrimination est considérée comme un délit en vertu du code pénal.

Le 8 février 2010, une législation spéciale de lutte contre la discrimination a été adoptée (la nouvelle loi antidiscrimination). Cette loi est entrée en vigueur le 21 avril 2010 avec effet à compter de janvier 2011¹. L'élaboration de la loi a débuté fin 2004. Son adoption a toutefois été reportée à plusieurs reprises par manque de volonté politique. La loi adoptée a été contestée par de nombreuses ONG, de nombreux intellectuels et de nombreux représentants de la communauté internationale qui ont fait valoir qu'elle n'est pas conforme aux directives, y compris à un niveau élémentaire (sur les questions des représailles, de l'orientation sexuelle et de la croyance, du logement raisonnable, de la protection réelle des victimes de la discrimination ou de l'utilisation de données statistiques) et n'établit pas d'organisme adéquat de lutte pour l'égalité qui serait indépendant, capable de soutenir les victimes de la discrimination, pertinent pour promouvoir l'égalité ou capable d'exécuter certaines tâches cruciales d'une manière indépendante). La nouvelle loi contient une liste extensive de motifs de discrimination (sexe, race, couleur de peau, genre, appartenance à un groupe marginalisé, appartenance ethnique, langue, citoyenneté, origine sociale, religion ou croyance religieuse, autres types de croyance, éducation, affiliation politique, statut personnel ou social, handicap mental ou physique, âge, situation familiale ou statut marital, possession de biens, état de santé ou tout autre motif stipulé par la loi ou par un traité national ratifié). L'orientation sexuelle ne figure toutefois pas parmi les motifs de la discrimination et la commission sur la protection face à la discrimination ne peut être perçue comme un organisme adéquat de promotion de l'égalité conformément aux exigences de la directive 2000/43/CE.

¹ <http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=4846>



En pratique, aucun cas réel de discrimination qui traiterait directement le comportement discriminatoire n'a été porté jusqu'ici devant les tribunaux et les rares personnes qui se risquent à le faire en sont vivement dissuadées. Les politiques en faveur de l'égalité et de la lutte contre la discrimination n'ont pas été adoptées et aucun changement n'a été apporté dans l'approche globale de la discrimination.

Les raisons de ceci peuvent être identifiées comme suit :

- un manque de compréhension véritable, non seulement des concepts dichotomiques de la non-discrimination et de l'égalité, mais aussi de leur importance pour les pierres angulaires démocratiques de la société et de l'impact sur celles-ci;
- jusqu'en 2010 et jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi de lutte contre la discrimination, l'absence de formulation précise des différents motifs de discrimination (inclus dans une liste ouverte et plus large que celle fournie dans la Constitution conformément aux derniers développements dans la législation internationale sur les droits de l'Homme);
- l'absence de définition précise et uniforme des mesures positives et des situations dans lesquelles l'interdiction de traitement différentiel n'est pas considérée comme une discrimination;
- l'absence de principes généraux susceptibles d'être appliqués uniformément dans le contexte d'une législation nationale plus large;
- l'absence de critères spécifiques pour déterminer la responsabilité dans les affaires de discrimination fondées sur la charge déplacée de la preuve en tant que condition *sine qua non* pour les procédures judiciaires en cas de discrimination;
- le manque de magistrats capables de traiter les cas de discrimination. Les juges continuent d'insister sur des preuves solides (témoin oculaire, preuve documentaire) avant même de commencer les procédures; et
- un manque de mécanismes pour protéger la victime face à d'autres représailles et protéger le demandeur contre les pénalités liées aux allégations figurant dans la plainte (pétition).

3. Principaux généraux et définitions

Jusqu'en 2010, trois lois intégraient des définitions de la discrimination: la loi du travail, la loi portant modification de la loi sur la protection de l'enfant et la loi relative à la protection sociale. C'est dans la loi du travail que l'on retrouve la définition la plus complète de la discrimination directe et indirecte. Elle contient une énumération des domaines couverts (tels que les conditions de recrutement, la formation professionnelle, l'avancement et le licenciement). La définition contient plus de motifs de discrimination que les directives (état de santé, convictions politiques, affiliation syndicale, origine nationale et sociale, situation familiale, situation économique ou d'autres conditions personnelles).



Le harcèlement et le harcèlement sexuel sont interdits et depuis 2009, un article distinct consacré au «harcèlement psychologique au travail», considéré comme une forme de harcèlement moral, est intégré dans la loi. Les représailles vont généralement de pair avec le harcèlement psychologique au travail et l'engagement de procédures pour obtenir une protection juridique pour cause de harcèlement moral.

La loi n'interdit pas les instructions de discriminer.

La loi définit des exceptions et des dérogations. Celles-ci sont liées à la nature d'activités professionnelles particulières ou de traitement spécial pour certains groupes de personnes (personnes âgées, jeunes, femmes enceintes, personnes handicapées et parents).

Le logement raisonnable est essentiellement inclus dans la loi relative à l'emploi des personnes handicapées.

Jusqu'en 2010, la discrimination multiple n'était reprise dans aucune des lois traitant de la discrimination. À ce jour, aucune affaire n'a été instruite sur la base de la législation de lutte contre la discrimination et aucune procédure n'a été initiée par les services d'inspection.

La nouvelle loi antidiscrimination contient :

- des définitions complètes de la discrimination directe et indirecte,
- un plus grand nombre de motifs de discrimination que ceux contenus dans les directives (couleur de peau, genre, appartenance à un groupe marginalisé, appartenance ethnique, langue, citoyenneté, origine sociale, éducation, affiliation politique, situation personnelle ou sociale, situation familiale ou maritale, possession de biens et état de santé),
- un article consacré aux représailles,
- des exceptions et dérogations définies,
- une clause concernant le logement raisonnable (qui est mentionnée dans les commentaires de la loi),
- un traitement spécifique de la discrimination multiple et
- des articles consacrés au harcèlement et à l'instruction de discriminer.

Elle ne contient aucun article consacré à la discrimination par association.

À ce jour, les auteurs ignorent si des stratégies, des projets ou d'autres documents ont été élaborés par une entreprise ou une institution en vue de faire appliquer la loi. Le gouvernement n'a pris aucune initiative en ce sens. Qui plus est, les lois et règlements qui régissent les travaux du cabinet et de son secrétariat ne disent mot sur la non-discrimination ou l'égalité. Il en est de même pour le ministère du travail et de la politique sociale, qui est le ministère de tutelle pour ces questions.



Sans exemple positif et personnel, il est plus que probable que les entreprises et entités privées qui sont enclines à coopérer avec les partis politiques au pouvoir (y compris certains médias et certaines ONG et communautés religieuses) développeront une approche et une mentalité qui seront opposées à l'égalité.

En avril 2010, le ministère du travail et des politiques sociales a édité un manuel pour la protection contre la discrimination qui devrait aider l'administration à mettre en œuvre la législation de lutte contre la discrimination².

4. Champ d'application matériel

Les dispositions générales en matière de lutte contre la discrimination qui sont contenues dans la Constitution ont été élargies à travers toute la législation à un niveau vaste sans permettre une application concrète et sans obligation claire de mise en œuvre. Le problème principal en rapport avec ceci, ce sont les motifs limités de discrimination qui sont visés dans la Constitution. Ceci conduit à des interprétations variables de l'obligation contenue dans la loi et à une absence absolue de réel mécanisme de protection.

La situation a encore été compliquée par l'introduction de solutions spécifiques concernant les minorités ethniques (basées sur l'accord-cadre d'Ohrid)³. Les termes «équitable» et «approprié» ont été introduits dans la Constitution et dans plus de 50 lois. Certains changements pourraient être perçus comme des dérogations; d'autres comme une action positive et d'autres encore comme des mesures temporaires dans la lutte contre la discrimination. Ni la Constitution ni ces lois ne contiennent de définition des termes «équitable» et «approprié». Ces termes sont donc interprétés et appliqués de manière très diverse et souvent de façon très arbitraire. Une telle situation conduit en soi à la discrimination.

Dans le domaine de l'emploi, la mise en œuvre d'articles relatifs à la lutte contre la discrimination s'applique à la fois au secteur public et au secteur privé. L'interdiction de discrimination telle qu'elle est indiquée dans la loi du travail s'applique à tous les domaines cités dans les directives.

² http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/priracnik_antidiskriminacija.pdf

³ Le conflit interethnique en Macédoine (entre les Albanais ethniques et les Macédoines ethniques) a démarré au début 2001 et s'est clôturé la même année par la signature du fameux accord-cadre d'Ohrid en tant qu'acte initial vers des changements constitutionnels et législatifs majeurs. L'accord-cadre d'Ohrid a été conçu dans le but de prévoir le futur développement démocratique qui sera basé sur le caractère unitaire de l'État et introduira une autre reconnaissance ou acceptation des différences ethniques au niveau institutionnel et législatif.



Dans la nouvelle loi antidiscrimination, les domaines du champ d'application matériel sont simplement cités, sans autre développement. Ils couvrent l'emploi et les relations de travail, l'affiliation et la participation à des syndicats, des partis politiques, des ONG, des fondations et d'autres organisations membres, la sécurité sociale, et notamment la protection sociale, les pensions et l'assurance-invalidité, l'assurance-santé et les soins de santé, l'éducation, l'accès aux biens et aux services et le logement dans le secteur privé et le secteur public.

5. Mise en application de la loi

Conformément à la Constitution, les citoyens ont le droit d'intenter une action en justice pour protéger leurs droits et libertés fondamentaux devant les tribunaux ordinaires dans le cadre d'une procédure rapide. Mais dans la pratique, ceci apparaît impossible, car il n'existe aucune procédure pertinente permettant d'intenter une affaire. Il ne s'agit, par conséquent, que d'une proclamation sans conséquence pratique.

Conformément à la Constitution, des affaires peuvent être introduites devant le tribunal constitutionnel lorsque la discrimination est fondée sur le sexe, la race, la religion ou l'affiliation nationale, sociale ou politique.

En plus du fait qu'un nombre plus restreint de motifs sont applicables à une affaire traitée par le tribunal constitutionnel que ceux mentionnés dans la Constitution, le tribunal ne montre aucune volonté réelle de traiter de telles affaires. Jusqu'ici, soit que les demandes ont été jugées irrecevables par le tribunal, soit que des décisions négatives ont été arrêtées.

La plupart des lois actuellement en vigueur ne précisent nullement à qui une victime doit adresser sa plainte pour discrimination. Certaines lois utilisent l'expression «à l'autorité compétente», sans autre précision quant à l'identité de cette autorité. La confusion grandit suite aux différents articles présents dans les différentes lois (sur des questions telles que le contrôle par les services d'inspection, les dispositions concernant la procédure pour actes délictueux, les pénalités administratives et même la procédure pénale). Aucun cas n'a été introduit devant les tribunaux et les victimes ne bénéficient d'aucune protection effective.

Certaines ONG soutiennent les plaintes des victimes et attirent l'attention du public sur la discrimination. L'intérêt des médias et du public pour la question reste toutefois très faible.

Le test de situation et les preuves statistiques ne sont pas considérés comme des outils dans les cas de discrimination et ne sont pas utilisés en pratique, mis à part dans certains efforts très isolés fournis par certaines ONG.

Le glissement de la charge de la preuve n'est mentionné que dans trois lois et à ce jour, il n'est pas utilisé en pratique. Il s'agira du premier défi dans la mise en œuvre de la nouvelle antidiscrimination en 2011.



Le code pénal prévoit des pénalités et des sanctions en cas de discrimination. Celles-ci ne s'ont pas effectuées à ce jour et ne sont, en tout état de cause, pas appliquées.

La nouvelle loi antidiscrimination envisage trois niveaux d'aide juridique:

- a) des procédures administratives devant la commission pour la protection contre la discrimination (qui doit être établie sur la base de cette loi);
- b) un litige devant les tribunaux ordinaires (articles 34 et 35) basé sur les dispositions de cette loi, y compris les demandes spécifiques qui doivent être contenues dans un procès en justice (article 36) et
- c) une procédure d'actes délictueux fondée sur des infractions stipulées par cette loi (articles 42-45).

La procédure administrative est réglementée par les articles 25-29 et est gratuite pour le demandeur. La procédure peut se clôturer par un avis et une recommandation de la commission donnés dans les 90 jours. Si cet avis n'est pas appliqué, la commission peut engager une procédure auprès de l'organisme compétent (l'organisme n'est pas spécifié).

Dans la nouvelle loi antidiscrimination, la solution dépend de la procédure. La procédure administrative envisage une recommandation pour qu'il soit remédié à la violation (à savoir la discrimination) dans les 30 jours. Le litige donnerait droit à une indemnité régulière, tandis que la procédure pour acte délictueux envisage des amendes allant de 400 à 1 000 euros.

Dans la nouvelle loi antidiscrimination, il doit être satisfait à un test afin de prouver que la discrimination indirecte est identique à celle qui est mentionnée dans la directive 2000/78/CE, article 2, paragraphe 2, point b), sous i). Il n'est fait référence à la collecte de preuves statistiques dans la nouvelle loi antidiscrimination que comme une tâche incombant à la commission pour la protection contre la discrimination.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Avant 2010, aucun organisme pour l'égalité n'a été établi au niveau national. Certaines fonctions concernant la discrimination relèvent du mandat de l'office du médiateur. Avec les changements de 2009, un département spécial pour la protection contre la discrimination a été créé.

En vertu du mandat général du médiateur, la protection se concentre sur les motifs mentionnés dans la Constitution et couvre des infractions commises par des organismes d'État.

Le médiateur est chargé de recevoir les plaintes individuelles, d'investiguer, de formuler des recommandations et des avis, d'engager des procédures, de surveiller et d'examiner des questions spécifiques.



Dans la pratique, aucune plainte pour discrimination n'a été déposée auprès du médiateur (en 2008, seules 0,069 % des plaintes introduites auprès du médiateur étaient associées à la discrimination) et le médiateur n'a soutenu ni ouvertement ni intensément les actions de lutte contre la discrimination engagées par les ONG.

Le tribunal constitutionnel a également rejeté toute tentative d'engager des affaires concernant la discrimination en passant à côté de la possibilité et donc de la nécessité de combler le fossé créé par le fait de ne disposer d'aucun organisme traitant des questions de non-discrimination et/ou d'égalité.

La nouvelle loi sur la prévention et la protection contre la discrimination (dorénavant appelée nouvelle loi antidiscrimination) définit un organisme spécial (la commission sur la protection contre la discrimination)⁴. Cette commission sera instituée en 2011.

Conformément à la nouvelle loi antidiscrimination, la commission disposera d'un vaste mandat qui inclura la formulation d'avis et de recommandations sur des affaires de discrimination, la fourniture d'informations et l'engagement de procédures auprès d'organismes d'État pertinents, la notification, l'éducation et la formation, l'initiation de changements dans la législation, la coopération avec le gouvernement local, les ONG et d'autres organismes et organisations internationales pour l'égalité et la collecte de données statistiques, l'établissement de base de données et la recherche.

La commission travaillera sur tous les motifs mentionnés dans la nouvelle loi antidiscrimination : sexe, race, couleur de peau, genre, appartenance à un groupe marginalisé, ethnicité, langue, citoyenneté, origine sociale, religion ou croyance religieuse, autres types de croyance, éducation, affiliation politique, situation personnelle ou sociale, handicap mental ou physique, âge, statut familial ou marital, possession de biens, état de santé ou tout autre motif avancé dans la législation ou un traité national ratifié.

L'instauration de la commission et les questions concernant sa structure et l'exercice de son mandat devront être achevés en 2011.

⁴ Articles 16-33, loi sur la prévention et la protection contre la discrimination