



## Résumé du rapport

### Roumanie 2009 sur les mesures de lutte contre la discrimination

par Romanita Iordache

#### 1. Introduction

L'histoire récente de la Roumanie a été marquée par trois périodes qui ont eu des conséquences majeures sur l'assimilation, par la société roumaine, des valeurs européennes et en particulier du principe de l'égalité. D'une part, la société roumaine doit encore assumer le fait d'avoir appartenu au bloc communiste pendant un demi-siècle, expérience marquée par un discours d'égalité imposée qui était, *de facto*, contredit par les politiques agressives visant les minorités et l'«altérité», d'une manière générale. D'autre part, la Roumanie doit toujours faire face à un passé plus récent, constitué par une longue transition qui a débuté en 1989 et était censée se terminer lors de son adhésion à l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ce passé récent peut être défini comme une période ayant connu une amélioration de la conscience de la situation des minorités en général (ethniques, nationales, religieuses, sexuelles, groupes vulnérables, etc.), à laquelle vient s'ajouter un processus graduel d'affirmation des droits de ces groupes, ainsi que des principes d'égalité et de non-discrimination. La troisième période, qui a suivi l'adhésion du pays à l'UE en 2007, constitue une période de régression en matière de protection des droits de l'homme en général, ainsi que de résurgence des discours et des comportements nationalistes et extrémistes à l'égard des groupes les plus vulnérables, et notamment des Roms et des minorités sexuelles ou religieuses. Cette dernière période - de régression par rapport au soutien et à l'affirmation des principes d'égalité et de non-discrimination - a été plus marquée encore en 2009.

La meilleure visibilité des différentes minorités, la sensibilisation du public à la question de la diversité, les appels à la reconnaissance des besoins des divers groupes et l'intégration de ces besoins dans les politiques publiques, ainsi que la récente crise qui a eu lieu en Italie, qui a été perçue comme une détérioration de l'image des Roumains à l'étranger, dont la minorité rom est ressortie bouc émissaire, ont déclenché une réaction très négative. L'adoption d'un nouveau code civil et d'un nouveau code pénal en été 2009 fut également la possibilité pour les groupes conservateurs d'affirmer leurs solides croyances homophobes, ce qui a conduit à l'intégration d'une interdiction générale de la reconnaissance des mariages homosexuels ou des partenariats homosexuels ou hétérosexuels (même s'ils sont contractés à l'étranger ou contractés entre citoyens étrangers). La résurgence d'un discours nationaliste extrémiste, qui fut à l'origine des pogromes du début des années 1990, a imprégné la sphère publique, en particulier dans le contexte des incidents qui ont éclaté dans le nord-ouest de la Roumanie, notamment à Sânicolau et Sânmartin dans le comté de Mureș, où des villageois roms ont été expulsés de chez eux et contraints d'accepter un «protocole de cohabitation». 2009 étant une année d'élections, une partie de l'élite politique a adhéré à un message populiste qui rejette la diversité, le pluralisme et les droits de l'homme.



Début 2008, les incidents et le dénigrement dont ont été victimes les Roumains en Italie ont agité les médias déjà racistes et xénophobes et ont entraîné un débordement de déclarations discriminatoires et insultantes concernant la minorité rom, et cela sans qu'il s'ensuive une réaction efficace de la part des autorités.

La législation de lutte contre la discrimination a été adoptée en 2000 en tant que législation établie en vertu d'une délégation du pouvoir réglementaire et a été modifiée en 2006 (loi antidiscrimination de 2000). L'adoption en 2000 d'un texte initial s'est faite à l'initiative du ministre Peter Eckstein Kovacs, chef du département des minorités nationales, qui a créé un groupe de travail et a invité des ONG et des experts à y participer.

Le processus législatif atteste de la volonté d'un ministre soucieux des droits de l'homme et des droits des minorités d'adopter, pour la Roumanie de l'an 2000, une législation abordant des sujets hautement sensibles tels que la discrimination dont les Roms étaient fréquemment les victimes, le harcèlement à l'égard des minorités sexuelles résultant du fait que les activités homosexuelles librement consenties étaient toujours traitées au pénal, l'exclusion des personnes handicapées du discours public et l'absence de reconnaissance légale des minorités religieuses qui étaient contraintes de fonctionner comme des organisations sans but non lucratif. Les discussions qui se tenaient en parallèle sur les deux directives européennes ont influencé la rédaction et l'esprit de la loi.

Dix ans après l'adoption de la loi antidiscrimination de 2000, la Roumanie se distingue toujours par ses tristes résultats dans le domaine de la discrimination. La minorité rom de Roumanie, estimée, faute de statistiques officielles fiables, entre 500 000 et 1 500 000 personnes (la plus importante d'Europe), se heurte à la discrimination face à l'accès à l'emploi, aux soins de santé, aux biens et aux services, la plupart des affaires du CNLD mentionnant également des infractions au droit à la dignité dans des affaires concernant des Roms, bien que les rapports sur des cas de ségrégation dans l'éducation soient rares et qu'un grand nombre d'initiatives aient été prises pour améliorer la situation de cette population.

Bien qu'expressément protégées par la loi antidiscrimination de 2000, les minorités sexuelles demeurent le groupe le plus attaqué. Les projets de loi visent à limiter leurs droits, et les agressions dont elles sont victimes chaque année, lors de marches pour la diversité, sont classées sans suite. Le nouveau code civil, qui a été adopté en juillet 2009, interdit spécifiquement le partenariat ou le mariage entre personnes de même sexe et refuse de reconnaître les partenariats et mariages homosexuels légalement enregistrés dans d'autres pays. Les transsexuels ne peuvent prétendre non plus à une protection légale, étant donné que la législation roumaine ne prévoit pas de procédures ou de normes claires et prévisibles applicables à leur situation.

Les programmes spécifiques et les actions positives ciblant les personnes porteuses d'un handicap ou atteintes du VIH/SIDA sont rares et ne répondent toujours pas au nombre élevé de problèmes que rencontrent ces groupes.



L'organisme national pour l'égalité (CNLD) et certains ministères contribuent à l'élaboration d'un véritable processus de dialogue et de consultation avec les ONG et les partenaires sociaux, mais le CNLD lui-même s'est trouvé assiégé. Au début de l'été 2009, l'institution a en effet été paralysée par le manque de nominations par le parlement (les décisions ou recommandations se prennent à la majorité de cinq voix sur neuf) pour la composition de son comité directeur.

## 2. Législation principale

La Constitution roumaine comporte des dispositions directes et indirectes sur l'égalité et la protection des minorités. L'égalité de traitement de tous les citoyens est garantie par son article 4, paragraphe 2 qui prévoit la citoyenneté sans aucune discrimination fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le sexe, l'opinion, l'appartenance politique, la propriété et l'origine sociale, ainsi que par son article 16, qui dispose, quant à lui, l'égalité de tous les citoyens devant la loi et les autorités publiques, sans aucun privilège ou discrimination. L'article 30, paragraphe 7, de la Constitution interdit «toute instigation (...) de la haine nationale, raciale, de classe ou religieuse, ainsi que toute incitation à la discrimination». Les dispositions de la Constitution ne s'appliquent pas d'elles-mêmes.

La Roumanie a signé l'ensemble des principaux instruments européens et internationaux en matière de droits de l'homme et la Constitution roumaine déclare que les dispositions constitutionnelles concernant les droits et les libertés des citoyens seront interprétées et mises en application conformément à la déclaration universelle des droits de l'homme, aux pactes et aux autres traités auxquels la Roumanie est partie. L'article 20 de la Constitution dispose que les réglementations internationales primeront en cas d'incompatibilité entre les pactes et les traités relatifs aux droits fondamentaux de l'homme auxquels la Roumanie est partie et les lois nationales, à moins que la Constitution ou les lois nationales ne prévoient des dispositions plus favorables.

En parallèle à la loi antidiscrimination spécifique de 2000, le droit civil général autorise les plaintes pour faute professionnelle dans le cas de préjudices engendrés par des actes ou des faits discriminatoires et le code pénal comporte des dispositions sur les circonstances aggravantes lorsque l'intention criminelle est fondée sur l'un quelconque des motifs protégés par la loi antidiscrimination. Le code pénal sanctionne l'incitation à la discrimination, aux crimes inspirés par la haine et aux pratiques abusives dans l'exercice d'une fonction officielle avec une intention discriminatoire. Bien que ces dispositions du code pénal aient été introduites en 2006, les agences de mise en application de la loi accusent toujours un retard dans leur mise en œuvre, ainsi qu'il ressort des données officielles fournies dans les rapports sur les «Crimes de haine» 2007, 2008 et 2009 du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE) et des statistiques fournies par le procureur général.



En 2009, dans le cadre de la responsabilité générale du gouvernement, un nouveau code pénal a été adopté et entrera en vigueur à une date ultérieure non encore précisée. Le code pénal 2009 maintient la plupart des protections offertes sous les normes pénales actuelles.

En 2008 et 2009, la cour constitutionnelle de Roumanie a revu la loi antidiscrimination dans le cadre d'une série d'affaires et son application a été partiellement restreinte par les remises en cause de sa constitutionnalité. C'est ainsi que la cour constitutionnelle a limité l'applicabilité de la législation de lutte contre la discrimination en ce qui concerne les actes de nature législative (à savoir, les lois et les ordonnances), la disposition de la loi y afférente ayant été déclarée inconstitutionnelle. Aussi et dans ces conditions, désormais, ni le CLND ni les tribunaux ne sont encore compétents pour annuler des dispositions légales jugées discriminatoires. En 2008 et 2009, cependant, lors de l'examen constitutionnel déclenché par diverses plaintes remettant en question la constitutionnalité du mandat du CLND, le rôle de l'organisme national de l'égalité en tant qu'instance quasijudiciaire a été confirmé par la cour constitutionnelle.

Le code du travail comprend des dispositions générales contre la discrimination dans les relations professionnelles et les tribunaux du travail peuvent statuer sur ce type d'affaires. Une loi spéciale sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes reprend certaines des dispositions de la loi antidiscrimination de 2000, mais elle est dépourvue de recours efficaces et de mécanismes de mise en application (de facto, l'organisme national pour l'égalité (CLND) couvre tous les motifs de discrimination, notamment le genre).

### **3. Principes généraux et définitions**

La loi antidiscrimination de 2000 introduit une définition large et générale de la discrimination directe, allant même au-delà de la substance et de la portée des directives 43/2000/CE et 78/2000/CE. C'est ainsi qu'elle sanctionne «toute différence de traitement, toute exclusion, toute restriction ou préférence fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le statut social, les croyances, le genre, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la maladie chronique, une sérologie VIH positive, l'appartenance à un groupe défavorisé ou tout autre critère tendant à ou ayant pour effet de restreindre ou d'empêcher l'égalité de reconnaissance, l'utilisation ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel, ou dans tout autre domaine de la vie publique». Même si la liste des motifs protégés est très généreuse et comprend des motifs autres que les cinq motifs mentionnés dans les directives, l'expression au sens très large «tout autre critère» donne la possibilité aux tribunaux ou à l'organisme national pour l'égalité d'appliquer. À l'avenir, la loi de 2000 à d'autres catégories que celles figurant expressément dans la liste établie par la loi.



La législation d'antidiscrimination a fréquemment été modifiée depuis 2000, date à laquelle l'ordonnance gouvernementale n° 137/2000 a été adoptée, entraînant l'intégration progressive des définitions communautaires, la dernière modification ayant eu lieu en 2006.

Suite aux modifications de 2006, la loi définit la discrimination indirecte comme étant «toute disposition, tout critère ou toute pratique, apparemment neutre, qui défavorise certaines personnes en se fondant sur l'un des motifs des groupes protégés, excepté lorsque ces pratiques, critères et dispositions ont une justification objective fondée sur un but légitime et lorsque les méthodes utilisées pour atteindre ce but sont adéquates et nécessaires».

La loi de 2000 ne traite pas de la discrimination par association, mais, selon les informations disponibles, l'organisme national pour l'égalité a étudié ce concept, en analysant les plaintes déposées à ce sujet et en infligeant des sanctions en la matière.

Le harcèlement est défini et sanctionné comme étant «tout comportement fondé sur des motifs de race, de nationalité, d'origine ethnique, de langue, de religion, de statut social, de croyances, de genre, d'orientation sexuelle, d'appartenance à un groupe défavorisé, d'âge, de handicap, de statut de réfugié ou de demandeur d'asile, ou de tout autre critère qui a pour conséquence d'instaurer un environnement intimidant, hostile, dégradant ou offensant».

La rétorsion est définie comme étant tout traitement défavorable entraîné par une plainte déposée auprès du CNLD, ou par une affaire introduite auprès des tribunaux concernant la violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination.

L'injonction de pratiquer un acte discriminatoire est définie et prohibée. La discrimination multiple est définie et constitue une circonstance aggravante dans les affaires de discrimination.

La loi de 2000 ne prévoit aucune exception, dérogation (la définition d'exigences professionnelles essentielles et déterminantes doit encore être interprétée de manière plus approfondie) ou d'aménagement raisonnable, mais comprend, spécifiquement, une définition des mesures positives. La loi comporte des exceptions à l'interdiction de la discrimination directe, dans le domaine de l'accès aux biens et aux services, ainsi que dans celui du logement, allant en cela à l'encontre des dispositions des directives communautaires.

Les notions exposées dans la Recommandation de politique générale n° 7 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ne sont pas clairement énoncées dans la loi roumaine de 2000, mais certaines d'entre elles ont été incorporées par l'organisme national pour l'égalité dans sa jurisprudence, à savoir: la ségrégation, la discrimination par association, l'intention annoncée de pratiquer la discrimination, le fait d'enjoindre une autre personne de pratiquer la discrimination, l'incitation à pratiquer la discrimination, le fait d'assister une autre personne lors d'un acte discriminatoire.



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

Le champ d'application matériel de la loi roumaine antidiscrimination de 2000 englobe les domaines protégés tant par la directive 2000/43/CE que par la directive 2000/78/CE: les questions relatives à l'emploi et au travail et en particulier, les prestations sociales et la protection sociale, l'accès aux biens et aux services, le logement, l'éducation et l'accès aux soins de santé. La loi va au-delà de ces normes et prévoit également la protection liée à la liberté de mouvement, ainsi que la protection du droit à la dignité. Le législateur roumain a défini la discrimination en observant une approche exhaustive et le principe d'égalité et d'exclusion de discrimination s'applique à l'ensemble des libertés fondamentales. Tant les acteurs du secteur public que ceux du secteur privé ont pour devoir d'observer le cadre établi par la loi antidiscrimination de 2000 (y compris en rapport avec les employeurs privés).

À la suite des décisions rendues par la cour constitutionnelle de la Roumanie en 2008 et confirmées en 2009, les dispositions de la loi antidiscrimination ne s'appliquent pas aux cas de discrimination entraînés par des normes législatives discriminatoires (lois ou législation déléguée), et les tribunaux, de même que l'organisme national de l'égalité, n'ont pas autorité pour annuler ou refuser l'application de normes légales lorsque de telles normes sont discriminatoires.

#### **5. Mise en application de la loi**

Tout individu ou toute entité juridique ayant un intérêt dans l'affaire, notamment les ONG de défense des droits de l'homme et les groupes minoritaires, peuvent déposer une plainte auprès du CNLD dans un délai d'un an après le fait constitutif d'un acte discriminatoire. Le CNLD peut également entamer d'office une action. La loi roumaine de 2000 offre à la victime de discrimination la possibilité de choisir de déposer une plainte soit auprès de l'organisme national pour l'égalité, soit une plainte civile en dommages et intérêts devant les tribunaux (elle prévoit l'exonération de frais juridictionnels dans de tels cas de figure).

La victime peut également choisir de s'adresser aux deux juridictions de manière simultanée, ce qui, en pratique, pose problème et dépasse les déjà faibles ressources du CLND, lequel doit également intervenir aux procédures civiles.

Tel que cela a été jugé par la cour constitutionnelle, le CLND n'est pas compétent pour se prononcer concernant des affaires de discrimination ayant leur source dans les dispositions législatives. En 2008, le gouvernement a tenté de limiter encore les compétences du CLND en adoptant l'ordonnance d'urgence n° 75 de juillet 2008 conformément à laquelle toutes les affaires ayant trait à des discriminations potentielles associées aux droits afférents aux salaires des fonctionnaires publics relèvent de la compétence exclusive de l'ordre judiciaire, les cours d'appel agissant en tant que premier degré de juridiction.





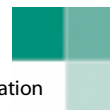
La loi visant à ratifier l'ordonnance d'urgence n° 75/2008 a toutefois levé cette limitation; le CLND et les tribunaux ordinaires restent dès lors responsables des affaires potentielles de discrimination liées aux droits salariaux des fonctionnaires.

Si la juridiction choisie pour déposer la plainte est l'organisme national pour l'égalité, le CNLD dispose de 90 jours pour instruire l'affaire, organiser les audiences et juger s'il y a eu violation des dispositions antidiscriminatoires. Le CNLD décidera si l'affaire constitue un acte discriminatoire et dans les affaires où il estime qu'il y a eu discrimination, elle peut émettre une recommandation ou infliger une sanction administrative (avertissement ou amende administrative). Il est possible de faire appel des décisions et des sanctions du CNLD devant les tribunaux administratifs. Le montant des amendes varie: si la victime est un particulier, les montants s'échelonnent de 400 RON à 4 000 RON (100-1 100 euros). Si les victimes sont un groupe ou une communauté, les amendes vont de 600 à 8 000 RON (170-2 300 euros). Cependant, suite à l'expiration des mandats des membres du comité directeur à partir de mai 2009 et aux retards ainsi qu'à l'incapacité de procéder à de nouvelles nominations, le CNLD s'est trouvé dans l'impossibilité de formuler des décisions dans la seconde moitié de 2009, faute de pouvoir statuer à la majorité simple (les décisions peuvent être prises à la majorité de cinq voix sur neuf; or à partir de novembre, le comité directeur ne comptait que quatre membres de sorte qu'il se trouvait *de facto* dans l'impossibilité de prendre des décisions).

Les victimes qui présentent des demandes d'indemnisation doivent déposer leurs plaintes auprès des juridictions civiles (la décision du CLND n'est pas requise, mais elle peut jouer un rôle important pour établir s'il y a eu discrimination et pour déterminer le montant des dommages et intérêts. Les tribunaux demanderont à ce que le CLND soit présent lors de la procédure).

La victime de discrimination peut choisir de contacter une ONG de défense des droits de l'homme et demander à être représentée par cette dernière, ou encore d'intenter une action en nom propre. Elle peut choisir de communiquer de manière confidentielle avec le CLND, afin d'éviter d'attirer l'attention des médias (et tel que cela est prévu par les procédures de ce dernier). La même demande de confidentialité peut être déposée devant les tribunaux; c'est au juge qu'il revient de décider si les séances auront lieu à huis clos ou non.

L'amendement de 2006 à la loi antidiscrimination de 2000 a spécifiquement autorisé l'utilisation de tout type de preuve dans les affaires de discrimination, notamment les enregistrements audio et vidéo ainsi que les données statistiques. Le CLND utilise des statistiques comme le prouve sa jurisprudence. Bien que le CLND et surtout les ONG de défense des droits des Roms aient utilisé des tests de situation par le passé, cette méthode n'a pas été employée dans le cadre des affaires les plus récentes.



Au lieu de l'inversion de la charge de la preuve vers le défendeur, l'amendement de 2006 à la loi antidiscrimination de 2000 introduit le concept de «partage de la charge de la preuve», ce qui signifie que «la personne intéressée (c'est-à-dire, celle qui souhaite démontrer qu'il y a eu discrimination) a l'obligation d'apporter la preuve de l'existence des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, la personne à l'encontre laquelle la plainte a été déposée étant tenue, quant à elle, de prouver que les faits ne constituent pas un acte discriminatoire». Il s'avère malaisé de déterminer comment ce principe est appliqué, en pratique, par les juridictions civiles. La jurisprudence du CLND a interprété cette disposition de manière analogue à la notion contenue dans les directives communautaires.

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

L'organisme national pour l'égalité, le *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, [Conseil national pour la lutte contre la discrimination (CNLD)] a été créé par la loi d'août 2000, mais dans les faits, il a été institué en automne de l'année 2002. À partir de 2007, le CNLD a commencé à ouvrir des bureaux régionaux. Le CLND est une autorité publique autonome travaillant sous la supervision du Parlement et dont l'indépendance est clairement énoncée dans la loi antidiscrimination. La nomination des membres du comité directeur par les six commissions parlementaires pertinentes, en tant que garantie de l'indépendance institutionnelle, s'est révélée être un obstacle, en pratique, étant donné que le processus de nomination a conduit, dès le début de 2009, à la paralysie du CNLD.

Le mandat du CNLD comprend les missions suivantes: la prévention de la discrimination par le biais de campagnes de sensibilisation et d'éducation, ainsi qu'au moyen de la conduite d'études et de recherches, la collecte des données pertinentes, la médiation entre les parties, le soutien aux victimes de discrimination, l'étude et la sanction de la discrimination, notamment les actions entamées d'office, ainsi que la rédaction de propositions de projet de loi visant à assurer l'harmonisation des dispositions juridiques avec le principe d'égalité. Le CLND a pour mission de traiter toutes les formes de discrimination fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le statut social, les croyances, le genre, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la maladie chronique, une sérologie VIH positive, l'appartenance à un groupe défavorisé, ou tout autre critère visant à ou ayant pour effet de réduire ou d'entraver la reconnaissance de l'égalité, de l'utilisation ou de l'exercice des droits de l'homme ou des libertés fondamentales dans le domaine politique, économique, social et culturel ou tout autre domaine de la vie publique.

En pratique, le CNLD est un organisme quasi-judiciaire pouvant juger qu'un acte constitue une discrimination et émettre une sanction administrative (avertissement ou amende). Les victimes peuvent également engager entamer des actions civiles lorsqu'elles demandent réparation des préjudices subis.





La visibilité du CLND s'est très rapidement améliorée au cours de ces quatre dernières années suite à toute une série d'affaires qui mettaient en cause des hommes politiques de premier ordre, notamment le président de Roumanie, le premier ministre, l'ancien ministre des affaires étrangères et différentes figures politiques, ainsi que des affaires qui ont généré une grande attention médiatique (comme la décision concernant la présence de symboles religieux dans les salles de cours des établissements d'enseignement publics) ou encore les positions publiques affichées à l'encontre des comportements racistes et populistes. L'institution étant progressivement devenue un acteur proactif et engagé dans une multitude de projets et s'étant imposée en tant qu'interlocuteur sérieux dans le domaine de la lutte contre la discrimination, et ce dans un environnement hautement sensible.