



Résumé du rapport national

Turquie 2009 sur les mesures de lutte contre la discrimination

Par İdil Işıl Gül

1. Introduction

Aucune information officielle en Turquie ne permet de connaître la composition de la population sur la base de l'ethnicité, de la désignation et de la langue maternelle. Sur le plan religieux, la majorité de la population est islamique. Les alévistes constituent la plus grande minorité religieuse en Turquie, représentant en fonction des sources entre 10 et 40 % de la population¹. Les Grecs orthodoxes, les catholiques arméniens, les grégoriens, les catholiques romains, les protestants, les juifs, les Assyriens, les yézidistes, les athées et les agnostiques constituent trois pour cent de la population².

La composition ethnique du pays est très variée, mais la plus grande partie des habitants se disent turcs. Selon certains sondages, 60 à 75% d'entre eux se revendiquent d'origine turque. Les Kurdes constituent la plus grande minorité linguistique et ethnique de Turquie, représentant 12 % de la population, bien que ce chiffre varie, selon les sources entre 10 et 23 %. La majorité des Kurdes sont des musulmans sunnites, mais on recense également un grand nombre d'alévistes. Les Lazes sont d'origine caucasienne et sont au nombre de 750 000 à 1,5 million. La Turquie compte environ 1 million de Roms selon un récent recensement, dont la majorité est musulmane. Les autres groupes ethniques et linguistiques établis en Turquie se composent d'Arabes (alévistes, sunnites et chrétiens), de Bulgares, de Bosniaques, des *Pomacs* et d'Albanais³.

La Turquie ne reconnaît en tant que «minorités» que les groupes de personnes définis et reconnus comme tels sur la base du traité de paix de Lausanne de 1923. Les citoyens turcs faisant partie de minorités non musulmanes relèvent du champ d'application du terme «minorité» tel qu'il est défini dans ce traité. Les minorités religieuses que la Turquie ne reconnaît pas comme minorités au sens dudit traité comptent parmi les groupes les plus vulnérables. Elles n'ont ni le droit d'établir leurs propres écoles et lieux de culte ni le droit d'enseigner leur langue et leur religion. Certaines religions ne sont même pas reconnues en tant que cultes. En dépit des dispositions bien précises du traité de Lausanne interdisant la discrimination, les minorités non musulmanes sont également vulnérables à la discrimination. Les problèmes sont légion. Parmi ceux-ci, citons les limitations imposées à la formation du clergé et au droit d'accès à la propriété.

¹ Kurban, Dilek (2007), *A Quest for Equality: Minorities in Turkey*, UK: Minority Rights Group International, disponible à l'adresse: <http://www.minorityrights.org/?lid=4572>

² Kalaycioğlu, Ersin (2005), *Turkish Dynamics: Bridge Across Troubled Lands*, New York: Palgrave Macmillan

³ Kurban, Dilek (2007), *A Quest for Equality: Minorities in Turkey*, UK: Minority Rights Group International, disponible à l'adresse: <http://www.minorityrights.org/?lid=4572>



Bien que la situation se soit améliorée ces dernières années, dans la pratique, il subsiste des problèmes. Les Roms et les Kurdes sont également victimes d'une discrimination à grande échelle.

Or, aucun de ces deux groupes n'est reconnu en tant que minorité. L'un et l'autre souffrent de discrimination face à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement. Le projet national «Unité et fraternité», une initiative démocratique inaugurée par le gouvernement, a trois composantes: l'ouverture aux Kurdes, l'ouverture aux Alévis et l'ouverture aux Roms. Les ouvertures aux Alévis et aux Roms en particulier tiennent compte des ONG, les autorités publiques menant des réunions et des ateliers conjointement avec elles afin de promouvoir le dialogue et la consultation, mais la participation reste limitée à certains groupes et il est difficile de mesurer l'impact de ces ouvertures, étant donné qu'elles n'en sont qu'à un stade précoce. L'avant-projet de loi sur la lutte contre la discrimination et l'établissement d'un Conseil pour l'égalité a été élaboré par le biais de réunions consultatives avec un groupe de représentants d'un nombre d'ONG. Le projet de loi a été envoyé à plusieurs universités et ONG dans le but d'obtenir leur avis. Plusieurs réunions ont été organisées afin de discuter de l'avant-projet.

Les groupes les plus vulnérables sont ceux formés par les homosexuels, les bisexuels et les transsexuels. La législation turque ne contient aucune référence à l'orientation sexuelle. La plupart des dispositions de lutte contre la discrimination sont ouvertes à l'interprétation. On peut donc argumenter que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est également couverte par la législation. Quoi qu'il en soit, le champ d'application de la législation est trop étroit pour offrir une protection efficace. Les transsexuels et les travestis, en particulier, sont obligés de vendre leurs charmes, car il n'existe pas de possibilités d'emploi pour eux.

La relation entre les organisations de défense des droits de l'homme et le gouvernement central était faible jusqu'ici, mais les choses ont commencé à bouger sous l'influence du processus de préparation à l'adhésion à l'UE de la Turquie. Il subsiste néanmoins un degré important de polarisation entre les partis politiques et au sein du public sur la question kurde et les questions relatives au laïcisme et à la religion. Enfin, le déni de la réalité de la discrimination est large, pas seulement parmi le grand public, mais aussi parmi la majorité des partis politiques et des pouvoirs publics comme le reflètent les rapports que l'État a présentés aux commissions des droits de l'homme des Nations unies.

2. Principale législation

Il n'y a pas de législation antidiscrimination spécifique ou de législation spécifique pour l'égalité de traitement en Turquie. Le pays n'étant pas encore membre de l'Union européenne, les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE ne sont pas transposées. En mars 2010, un avant-projet de loi sur la lutte contre la discrimination et l'établissement d'un Conseil pour l'égalité a néanmoins été envoyé pour avis à diverses universités et organisations non gouvernementales.



Bien qu'il se soit apparemment inspiré des directives et fondé sur l'expérience européenne, tant la liste des motifs interdits que le champ d'application matériel du projet sont plus larges que dans les directives.

Bien qu'il n'y ait pas encore de loi antidiscrimination spécifique, diverses dispositions de la Constitution, de la législation et de la réglementation interdisent déjà la discrimination ou prévoient l'égalité de traitement.

Ainsi l'article 90 de la Constitution turque accorde-t-il force de loi aux traités internationaux qui sont dûment ratifiés de sorte que si l'esprit de la disposition du traité est directement exécutable sans qu'il soit nécessaire de le subordonner à toute autre confirmation, ladite disposition sera applicable sans requérir d'autre confirmation. Attendu que le contenu des dispositions des traités internationaux régissant la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité de traitement est directement exécutable, ces dispositions peuvent être opposées aux autorités publiques et judiciaires sans qu'il soit nécessaire de prévoir une autre législation. Selon ce même article de la Constitution, en cas de conflit entre les dispositions des lois nationales et celles des traités internationaux sur les droits fondamentaux et les libertés fondamentales, les dispositions du traité prévalent. Il n'est donc pas possible d'interjeter appel devant la cour constitutionnelle en invoquant l'absence de constitutionnalité des traités internationaux. La Turquie est partie à un nombre considérable de traités internationaux contenant des dispositions sur la lutte contre la discrimination et l'égalité de traitement. Parmi ceux-ci, citons la convention européenne des 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 internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la convention internationale des droits de l'enfant, la convention relative aux droits des personnes handicapées et la convention n° 111 de l'OIT concernant la discrimination. La Turquie a accepté le droit au dépôt d'une plainte individuelle reconnu par plusieurs des actes susmentionnés. Il n'est toutefois toujours pas possible de déposer une plainte individuelle au titre de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de la convention relative aux droits des personnes handicapées. La Turquie n'a pas accepté non plus la procédure de plainte collective prévue par la charte sociale européenne révisée.

L'article 10 de la Constitution relatif à l'«égalité devant la loi» s'inscrit dans la première partie de la Constitution qui est intitulée «Principes généraux». Cet article est libellé en ces termes: «Tous les individus sont égaux devant la loi sans distinction de langue, de race, de couleur, de sexe, d'opinion politique, de croyance philosophique, de religion ou de secte, ou distinction fondée sur des considérations similaires... ». Bien que cette disposition cite une série non exhaustive de motifs interdits, le système juridique turc ne permet pas de déposer une plainte constitutionnelle devant la cour constitutionnelle.



D'autres dispositions interdisant la discrimination sont incluses dans le droit du travail turc, le code pénal turc, la législation relative aux personnes handicapées, la loi fondamentale régissant l'éducation nationale, la loi sur les fonctionnaires, la loi régissant les partis politiques, la loi portant fondation et régissant la diffusion de chaînes de radiotélévision et un nombre d'autres lois et réglementations. La plupart des dispositions trouvées dans la législation sont cependant plutôt vagues. Il manque de cohérence entre les divers actes législatifs en ce qui concerne la liste des motifs interdits. Ainsi l'âge et l'orientation sexuelle ne sont-ils mentionnés explicitement dans aucune disposition interdisant la discrimination.

Étant donné que la discrimination est un nouveau concept légal qui n'est encore défini nulle part dans la législation, la jurisprudence est quasiment inexistante. La discrimination n'a été revendiquée que dans un nombre limité de cas. En effet, dans la plupart des affaires, les avocats ou les demandeurs eux-mêmes fondent leur recours sur d'autres motifs tels que le non-respect du droit de la construction ou de la loi sur les fonctionnaires.

Il est donc statué sur les affaires typiques de discrimination en se fondant sur d'autres motifs. Mais comme la jurisprudence n'est pas accessible, il est difficile d'affirmer que l'auteur était en mesure d'avoir accès à toutes les affaires de discrimination.

Les ONG ont organisé des événements sur la lutte contre la discrimination et tenté d'amener le parlement à faire appliquer une loi antidiscrimination. Les efforts déployés par les ONG et la nécessité d'harmoniser la législation turque avec l'acquis communautaire pour les besoins de l'adhésion à l'Union ont incité les autorités à prendre une action. Un avant-projet de loi sur la lutte contre la discrimination et l'établissement d'un conseil pour l'égalité a ainsi été transmis pour avis à diverses universités et organisations non gouvernementales. Un groupe de travail sur la lutte contre la discrimination a également été établi dans le but de surveiller et de coordonner les mesures à prendre pour lutter contre la discrimination. Selon les bulletins d'information, le groupe de travail inclura des représentants du ministère de la justice, du ministère de l'intérieur, du ministère des affaires étrangères, du ministère du travail et de la sécurité sociale, de l'institut des droits de l'homme, de la direction générale sur le statut des femmes, de l'administration du handicap et de l'agence pour les services sociaux et la protection de l'enfance. Ces représentants seront en contact avec 81 gouverneurs suppléants. Ces efforts seront coordonnés par le secrétariat général aux affaires de l'UE.

3. Principes généraux et définitions

La législation interdisant la discrimination est générale par nature et ne fait nullement référence aux diverses formes de discrimination. Il n'y a qu'en ce qui concerne le sexe et la grossesse, que l'article 5, paragraphe 3, du droit du travail interdit tant la discrimination directe que la discrimination indirecte. Attendu qu'il n'y a que dans un seul cas qu'il a été décrété qu'il y avait eu infraction à l'interdiction de discrimination, il n'y a pas non plus d'interprétation judiciaire.

Nul ne sait donc comment les tribunaux interpréteront ce qui constitue une discrimination. Il n'y a que dans la jurisprudence de la cour constitutionnelle que certains principes peuvent être trouvés. Selon la cour constitutionnelle, l'«égalité devant la loi», visée à l'article 10 de la Constitution, s'applique aux personnes qui jouissent d'un même statut juridique et ce principe vise l'égalité *de jure*, pas l'égalité *de facto*. Si la règle prétendument en contradiction avec l'égalité poursuit un objectif légitime ou a été adoptée dans l'intérêt public, il ne peut alors être invoqué que cette règle nuit aux principes de l'égalité. L'«intérêt public» ou l'«objectif légitime» devrait cependant être : a) clair, b) proportionnel à l'objectif et c) raisonnable et juste. Si la règle adoptée n'est pas conforme à l'une de ces exigences qui se complètent, se soutiennent et se renforcent mutuellement, on peut alors conclure que ceci est contraire au principe de l'égalité.

Le droit turc ne fournit aucune orientation claire et détaillée de l'action positive. En vertu de l'article 10, paragraphe 3, de la Constitution, les organes de l'État sont tenus d'agir conformément au principe de l'égalité entre les hommes et les femmes devant la loi en toute circonstance. Selon l'article 61 de la Constitution, l'État doit prendre toutes les mesures possibles pour protéger les personnes handicapées, les enfants et les personnes âgées. Bien que la législation ne fasse pas explicitement référence à l'action positive, elle contient un nombre de mesures positives qui relèvent du champ d'application des directives de l'UE. L'on peut toutefois difficilement prétendre qu'une approche holistique est adoptée. Une action concertée fait donc défaut.

La discrimination par association, le harcèlement et l'instruction de discriminer ne sont ni définis ni interdits explicitement. L'interprétation par les tribunaux est donc requise. Les représailles ne sont interdites que de manière très limitée. Bien qu'il s'agisse d'un droit acquis, l'obligation de fournir un logement raisonnable aux personnes handicapées n'est définie dans aucun acte législatif ou réglementaire. La législation est également silencieuse sur les exceptions.

4. Champ d'application matériel

Le champ d'application matériel de la législation est difficile à déterminer dans de nombreux cas, étant donné que les dispositions interdisant la discrimination sont plutôt générales et vagues. Il n'existe en outre aucune cohérence dans la législation. À titre d'exemple, les lois et règlements sur l'éducation ou l'emploi n'interdisent pas tous explicitement la discrimination. Dans ce contexte, l'«égalité» est appliquée en tant que principe général de la loi ou bien il est fait référence à l'article 10 de la Constitution relatif à l'«égalité devant la loi».

Dans certains cas, la législation ne fait pas référence au champ d'application matériel, mais interdit la discrimination d'une manière générale par certaines personnes individuelles. À titre d'exemple, l'article 7 de la loi sur les fonctionnaires interdit la discrimination par les fonctionnaires dans l'exercice de leur fonction.

Bien que la loi concernant les fonctionnaires ne contienne aucune disposition explicite interdisant la discrimination face à la sélection, au recrutement ou à la promotion des fonctionnaires ou dans la fourniture d'un logement public ou dans toute autre action, cet article doit être interprété de manière à couvrir tous les actes qui sont décidés ou exécutés par des fonctionnaires. S'ils sont interprétés et appliqués dans ce sens, on peut alors conclure que le champ d'application matériel de la législation interdisant la discrimination, du moins dans le secteur public, est illimité et donc plus large que les directives. On ne peut toutefois pas en dire autant pour les actes des personnes privées. Bien que l'article 11 de la Constitution stipule que les dispositions de la Constitution sont des principes juridiques fondamentaux qui lient les organes du législatif, de l'exécutif et du judiciaire, les autorités administratives et toutes autres institutions et personnes, cette règle ne semble pas être appliquée par les tribunaux dans les affaires de droit privé. Dès lors, si une personne qui souhaite louer un logement est victime d'une discrimination ou si le propriétaire d'un restaurant n'autorise pas l'embauche d'une personne, les articles 10 et 11 de la Constitution ne seront probablement pas d'une grande aide. Et comme dans de nombreux cas, il faudra recourir à l'interprétation par les pouvoirs judiciaires.

Le champ d'application matériel de l'interdiction de discrimination n'est donc pas clair dans de nombreuses situations et souffre de l'absence des directives.

5. Application de la loi

Il n'existe pas d'organisme spécial établi chargé de recevoir les demandes des victimes de discrimination. Dès lors, dans les cas d'allégations de discrimination, les plaignants doivent suivre les voies administratives et juridiques ordinaires. Si la victime tente d'obtenir un règlement à l'amiable à la place d'une action en justice, les méthodes alternatives de règlement des litiges offertes par le système juridique turc sont très limitées. Hormis devant la juridiction pénale, les personnes en litige sont tenues de recueillir elles-mêmes tous les faits et c'est sur elles que pèse la charge de la preuve. La procédure étant relativement complexe, il est extrêmement difficile pour toute personne d'entamer des poursuites sans se faire aider d'un avocat.

Les victimes de discrimination peuvent demander une indemnisation pour les dommages pécuniaires, les pertes de revenus, les dommages moraux ou tous autres dommages. Des procédures parallèles devant les tribunaux pénaux, civils ou administratifs sont possibles. Une personne peut introduire simultanément une plainte au civil pour obtenir réparation devant les tribunaux civils ou le tribunal du travail, une demande administrative ou une plainte au pénal. Le système juridique turc ne permet pas de déposer une plainte devant la cour constitutionnelle. En conséquence, une personne physique ne peut faire engager de procédure devant la cour constitutionnelle en cas de violations de l'article 10 de la Constitution relatif au principe de l'égalité devant la loi.

Si l'engagement d'une procédure devant les tribunaux présente des avantages, il s'assortit également d'un nombre de désavantages. Premièrement, une procédure en justice coûte cher.



L'aide juridique est offerte conformément à des critères très stricts. Une procédure dure entre un et deux ans. Partant, le recours à la justice ne permet, dans de nombreux cas, pas de résoudre le problème.

Selon les informations fournies par le ministère de la justice concernant le nombre de procédures engagées au civil, les données ne sont pas recueillies en se fondant sur des articles de loi spécifiques. Le nombre de procédures réellement engagées au civil est donc inconnu. La situation est légèrement meilleure en ce qui concerne les procédures au pénal. En effet, des statistiques sur les procédures pénales sont publiées en se fondant sur certains critères. D'après les statistiques de 2008, six procédures pénales ont été engagées en invoquant une violation de l'article 122 du code pénal turc qui interdit la discrimination. Il n'existe toutefois aucune donnée agrégée en ce qui concerne tant les motifs de discrimination que le lieu d'exécution⁴.

La législation nationale ne dit mot sur le test de discrimination. Un consensus semble exister sur l'inadaptation de cette méthode pour les autorités publiques, étant donné que les fausses déclarations aux autorités publiques constituent un délit. Faute d'instructions précises, l'appréciation des preuves obtenues par le biais du test de discrimination est laissée à la discrétion du juge. Il n'existe ni pratique ni jurisprudence sur les tests de discrimination et les preuves statistiques.

Le droit national n'exige un déplacement de la charge de la preuve que dans deux situations, qui sont précisées dans le code du travail. Une autre législation associée (notamment le droit de procédure administrative) ne prévoit pas le déplacement ou le partage de la charge de la preuve.

En Turquie, les syndicats sont autorisés, en vertu de la loi sur les syndicats (loi n° 2821), à agir en tant que représentants au nom de leurs membres dans les procédures légales. Cependant, bien que les personnes individuelles puissent se faire représenter par leurs syndicats devant les organes judiciaires, elles ne peuvent être représentées par leurs syndicats devant les organes administratifs.

La loi turque ne garantit pas totalement le droit des associations, des organisations ou d'autres entités juridiques ayant un intérêt légitime à s'engager dans des procédures judiciaires ou administratives au nom de victimes de discrimination. Les exceptions sont les syndicats, les associations de protection des consommateurs et les associations œuvrant pour la protection et la préservation de l'environnement. Les ONG spécialisées n'ont pas de qualité pour agir devant les tribunaux. Les ONG fournissent uniquement une assistance juridique et compte tenu de leurs finances et leur professionnalisme restreints, elles ne sont pas en mesure de prendre toutes les affaires en charge.

Les actions de groupe ne sont pas du tout possibles.

⁴http://www.adliscil.adalet.gov.tr/ISTATISTIKLER/1996/ac_cik/2008%20YILI%20CEZA%20MAHKEMELE RİNE%20TCK%20MADDELERİ%20İLE%20İLGİLİ%20AÇILAN%20DAVA,%20SANIK%20VE%20MAĞDUR %20SAYILARININ%20SUÇ%20TÜRÜNE%20GÖRE%20DAĞILIMI.pdf



Tous les arrêts ne sont pas accessibles. En conséquence, il n'est pas difficile d'évaluer l'efficacité de la législation en général et des sanctions en particulier. Cependant, à l'heure où il rédige le présent rapport, l'auteur n'a eu connaissance que d'un seul arrêt du tribunal concluant que le plaignant a été victime de discrimination. Ceci doit être considéré en soi comme un indicateur. En raison d'une combinaison de raisons, le nombre de cas où une plainte pour discrimination est déposée est extrêmement faible. Dans de nombreux cas, les avocats ne qualifient pas le fait commis d'acte de discrimination et n'incitent pas à poursuivre. Il en résulte que le nombre de litiges pour discrimination sur lesquels les tribunaux statuent est trop restreint.

6. Organismes pour l'égalité

Il n'y a pas d'organisme pour l'égalité en Turquie. Les victimes de discrimination peuvent s'adresser aux conseils des droits de l'homme qui sont établis dans chaque province et chaque district et la commission d'enquête sur les droits de l'homme de la grande Assemblée nationale de Turquie. Les conseils et la commission ont tous deux compétence pour examiner les plaintes déposées en cas de discrimination face à l'emploi. La présidence des droits de l'homme, les conseils des droits de l'homme et la commission d'enquête des droits de l'homme de la grande Assemblée nationale de Turquie peuvent prendre une décision qui décrit la situation comme une violation ou une non-violation du droit à l'égalité de traitement et ces décisions ne sont ni applicables ni contraignantes légalement.