

Résumé du rapport 2010

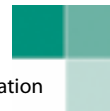
concernant les mesures de lutte contre la discrimination en République tchèque,

par Pavla Boučková

1. Introduction

La société tchèque, qui compte aujourd'hui 10 millions d'habitants, est devenue de plus en plus homogène dans son histoire d'après-guerre. En 1945, dans le cadre des accords de l'après-Deuxième Guerre mondiale, la législation prévoyant l'expatriation de la plupart des Allemands (la plus grande minorité en Tchécoslovaquie) ainsi que les Hongrois a été approuvée. La grande majorité des populations roms et juives de Tchécoslovaquie ont péri dans les camps d'extermination allemands et plusieurs membres de la minorité juive qui ont survécu à l'holocauste ont été expatriés en tant que ressortissants allemands. La doctrine traditionnelle de l'« identité nationale tchécoslovaque », cultivée depuis l'indépendance du pays en 1918, a été abandonnée par les gouvernements communistes de l'après-guerre jusqu'à ce que les tendances nationalistes distinctes tchèques et slovaques l'emportent finalement. Le pays a fondé la Fédération tchécoslovaque en 1969, qui a finalement été dissoute en 1993. Le déséquilibre des politiques menées à l'égard des minorités s'est rapidement révélé, en 1993, lorsque le parlement tchèque approuva la loi tchèque sur la citoyenneté comme premier élément de sa législation. Si on laisse de côté les accusations d'intention formulées à son égard, il n'en reste pas moins que cette législation, qui date de 1993 excluait de la citoyenneté tchèque presque toute la population minoritaire rom de Tchéquie (la majorité des Roms tchèques est issue de l'émigration des Roms venus de Slovaquie après 1945).

Cependant, l'héritage de la République tchèque s'est vu affecté de manière négative par quarante années de régime communiste et a attribué des significations imprécises et formelles aux notions de justice et d'État de droit. L'une des tâches de la législation antidiscrimination tchèque nouvellement approuvée doit, par conséquent, prévaloir sur les perceptions étroites et officialisées de l'égalité de traitement et de protection contre la discrimination, qui dominaient alors au sein du public et des organes politiques. Il est assez courant que même les juristes se disent convaincus qu'une égalité formelle devant la loi suffit pour assurer ce qui pourrait être requis de manière justifiable en termes de respect de la législation relative à l'égalité de traitement. Ces voix expriment la conviction que la clause constitutionnelle déclarant que la République tchèque est « un État démocratique fondé sur les principes de l'État de droit et de la protection de droits de l'homme » devrait suffire pour servir de fondement juridique à la protection contre la discrimination et que des définitions de la discrimination ou des règles en matière de mesures positives ne constituent pas des conditions préalables nécessaires pour assurer une protection d'antidiscrimination efficace.

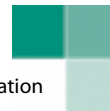


Le plus gros obstacle à l'application efficace de la législation de lutte contre la discrimination est la conviction, répandue dans la société, que l'égalité véritable ne signifie rien de plus que le traitement identique de tous d'un point de vue formel, sans tenir compte de quelque différence essentielle que ce soit qui pourrait entraîner l'inégalité. En cas de handicap, il est encore considéré comme acceptable de prétendre que de telles différences donnent lieu à une réelle inégalité. Cependant, les mesures de politique de l'État pour équilibrer ces inégalités engendrent l'indignation et sont largement jugées comme inefficaces. De plus, la législation destinée à en assurer la mise en œuvre est susceptible d'être contournée.

Les mesures spéciales introduites dans l'enseignement ou l'emploi afin d'équilibrer les désavantages vécus par la minorité de Roms sont la plupart du temps perçues par l'opinion publique comme « accordant des avantages injustifiés », fondés sur le motif de l'origine ethnique.

S'agissant des motifs de l'âge, on ne nie pas l'existence d'une discrimination exercée à l'égard des personnes plus âgées dans différents secteurs de la vie publique, mais cette discrimination est présentée comme le résultat de l'« économie de marché » avec ses bons et ses mauvais côtés, invoquant qu'il serait déraisonnable et injuste d'exiger des membres jeunes et prospères de la société de payer pour le bien-être de la population plus âgée. L'actuel gouvernement conservateur est toutefois finalement parvenu à faire approuver le projet de loi sur la lutte contre la discrimination lors du deuxième suffrage de la chambre des députés du Parlement tchèque en 2009. Celle-ci a tout d'abord reporté le scrutin, puis a finalement voté le projet de loi le 17 juin 2009 lors de ce que d'aucuns croyaient être sa dernière session avant la dissolution du parlement et les élections prévues en septembre 2009. Peu après, la cour constitutionnelle a annulé la décision prise par les partis politiques de réduire la durée du mandat du parlement et aucune élection ne s'est tenue en septembre. Cette issue inattendue n'a pas eu d'influence sur le projet de loi approuvé. Il a été publié dans le recueil des lois sous la référence 198/2009.

La loi contient des définitions de la discrimination, y compris du harcèlement, de la discrimination indirecte et des mesures de rétorsion, pour sept motifs, à savoir l'origine raciale/ethnique, le sexe, le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge et la religion ou les croyances. Elle assoit le défenseur public des droits (médiateur tchèque) en tant qu'organisme de lutte contre la discrimination de la République tchèque. Le projet de la loi a été rédigé dans le but de transposer pleinement le droit dérivé de lutte contre la discrimination de l'UE, notamment la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services.

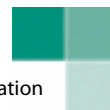


Ceci signifie que le projet de loi, qui a été adopté aujourd'hui et est devenu une loi, a un champ d'application relativement large, qui couvre l'emploi et les relations de travail, l'accès à l'emploi, l'emploi et le travail en qualité d'indépendants, la santé et l'éducation, la sécurité sociale et la protection sociale, les avantages et les services sociaux, incluant le logement, et cela concernant l'ensemble des motifs de discrimination et dans une mesure analogue et va donc au-delà des exigences posées par les directives communautaires.

2. Législation principale

La République tchèque a ratifié tous les instruments de lutte contre la discrimination dans les deux principaux systèmes internationaux des droits de l'homme, à savoir les Nations unies et le Conseil de l'Europe, notamment la convention de l'UNESCO contre la discrimination dans l'éducation, la convention n° 111 de l'OIT et la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le pays adhère également à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au pacte international relatif aux droits civils et politiques et au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le système juridique national est structuré par la Constitution tchèque, qui intègre la charte des libertés et des droits fondamentaux de la République tchèque dans ses dispositions. En 1993, la charte, l'un des premiers éléments de la législation fédérale tchécoslovaque postcommuniste, a une nouvelle fois été adoptée et intégrée dans l'ordonnance constitutionnelle par la République tchèque nouvellement constituée. Les dispositions de la charte couvrent des droits identiques à ceux que l'on trouve dans la convention européenne des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits civils et politiques et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Lors de la ratification du traité de Lisbonne par la République tchèque, une déclaration spécifique a été annexée à la signature. Cette déclaration porte sur la charte des droits fondamentaux de l'UE et souligne les limites de son application en République tchèque. Le Président de la République tchèque en fonction à l'époque du processus national de ratification qui s'en est suivi a empêché la ratification du traité de Lisbonne à l'échelle nationale en invoquant la possibilité que la République tchèque pourrait adhérer au protocole sur l'application de la charte des droits fondamentaux à la Pologne et au Royaume-Uni. Or, ce protocole ne dispense pas de l'application de la charte de l'UE, mais a plutôt un caractère interprétatif. Il précise l'effet des droits et principes établis dans la charte de l'UE aux endroits où une incertitude pourrait se présenter. Autrement dit, ni la déclaration unilatérale de la République tchèque ni l'adhésion au protocole (qui ne peut se faire qu'en relation avec un futur amendement du traité) ne peuvent modifier quoi que ce soit à l'application de la charte conformément à l'article 51, paragraphe premier, de la charte de l'UE. Lors de l'application du droit de l'UE, celle-ci engage non seulement les autorités, les institutions et les autres sujets de l'UE, mais aussi la République tchèque en tant qu'État membre.



Une étude comparative des textes montrerait que les dispositions de la charte sont plus détaillées que celles des instruments internationaux (telles que les dispositions du chapitre V qui régissent le droit à un jugement équitable) et sont formulées de manière plus imprécise (comme les droits économiques, sociaux et culturels). L'article 3 de la charte comporte une clause d'antidiscrimination générale qui interdit explicitement la discrimination relative aux libertés et droits fondamentaux fondée sur des motifs repris dans une liste ouverte mentionnant le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion ou les convictions, les convictions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité ethnique ou nationale, la fortune et la naissance ou tout autre statut.

Elle ne protège pas spécifiquement contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou le handicap.

Le Code pénal fixe des pénalités pour les délits relatifs à la discrimination raciale et à la discrimination fondée sur les motifs de la religion ou des convictions, régissant seulement les incidents les plus graves en cette matière. En outre, il existe des divergences quant à la manière dont il convient de considérer les délits de caractère général lorsqu'ils ont pour motif la race ou se fondent sur la haine religieuse ou la discrimination fondée sur les convictions, ces cas s'accompagnant de sanctions plus strictes.

C'est en 2009 que la République tchèque a transposé les directives de lutte contre la discrimination de l'UE pour la toute première fois dans sa législation nationale. Avant cette date, il ne s'y trouvait aucune définition des types de discrimination, sauf dans le domaine étroit de l'accès à l'emploi. Le Code du travail ne comprend que des dispositions générales en matière d'égalité et ne contient pas de définition de la discrimination et d'autres mesures concernant l'acquis antidiscriminatoire. Il n'existait aucune disposition concernant la lutte contre la discrimination dans les lois régissant l'accès à la santé, au logement, à la sécurité sociale et aux prestations sociales, ou aux activités de travail indépendant jusqu'à l'adoption, le 17 juin 2009, et l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2009, de la loi relative à la lutte contre la discrimination (les dispositions sur l'organisme chargé des questions d'égalité entrant en vigueur le 1^{er} décembre 2009).

3. Principes et définitions principaux

Les définitions de la discrimination directe, de la discrimination indirecte, du harcèlement sexuel et du harcèlement, ainsi que de la discrimination indirecte fondée sur le handicap, sont insérées dans la loi relative à la lutte contre la discrimination. La législation protège contre la discrimination à l'égard de personnes physiques, mais cette protection ne s'applique pas aux personnes morales. Des définitions de la discrimination sont également incluses dans la loi sur l'emploi.

La loi sur le service des membres des services de sécurité contient des définitions de la discrimination directe et indirecte et du harcèlement.



La loi sur le service d'État contient des définitions de la discrimination directe et indirecte, mais ne fournit aucune définition du harcèlement.

La date d'entrée en vigueur de cette dernière loi a été postposée d'année en année (à l'époque où le présent rapport a été rédigé, cette entrée en vigueur était reportée au 1^{er} janvier 2012).

La loi relative au service des forces armées contient une définition du harcèlement, mais aucune définition de la discrimination directe ou indirecte. De manière semblable à la loi sur le service par les membres des services de sécurité, cette loi comprend aussi une disposition interdisant les instructions discriminatoires. La législation nationale tchèque ne comporte aucune disposition concernant les rétorsions, la discrimination par association ou la discrimination multiple. La loi sur l'emploi a introduit de nouvelles mesures d'antidiscrimination spécifiques.

Une exemption fondée sur les exigences professionnelles essentielles est prévue par la loi relative à la lutte contre la discrimination, la loi sur l'emploi, la loi sur l'emploi et les lois régissant la fonction publique, le service dans les forces armées et dans les services de sécurité. Une clause d'aménagement raisonnable concernant la discrimination à l'encontre des personnes handicapées est prévue dans la loi sur la lutte contre la discrimination et la loi sur l'emploi.

4. Champ d'application matériel

Les dispositions tchèques en matière de lutte contre la discrimination mettent en œuvre les directives régissant les relations dans le travail, y compris les conditions d'emploi et de travail, les licenciements, les salaires, l'adhésion et la participation à des organisations de travailleurs ou d'employeurs, que ce soit dans le secteur public ou privé. Ces dispositions régissent aussi l'accès à l'emploi (recrutement, requalification, etc.) concernant l'ensemble des motifs énoncés dans les directives de lutte contre la discrimination de l'Union européenne (à savoir, le sexe, la race et l'ethnicité, le handicap (l'état de santé), l'âge et l'orientation sexuelle). La loi sur la lutte contre la discrimination couvre également les relations de travail auxquelles la loi sur le travail ne s'applique pas, notamment celles des juges, des procureurs, des députés parlementaires et d'autres personnalités similaires. D'autres domaines couverts par la loi sur la lutte contre la discrimination incluent l'adhésion à des organisations dont les membres exercent une certaine profession, le travail indépendant, la formation professionnelle et l'éducation à tous les niveaux. La loi sur la lutte contre la discrimination assure également une protection en ce qui concerne l'accès à la santé, au logement, à la sécurité sociale ou aux avantages sociaux et l'accès aux biens et services.

La loi sur la lutte contre la discrimination interdit la discrimination fondée sur les motifs de l'origine ethnique ou raciale, de la religion ou des convictions, de l'âge, du handicap et de l'orientation sexuelle.



La loi sur la lutte contre la discrimination couvre également la « nationalité » (en tchèque: *národnost*) en tant que motif distinct. Dans la législation tchèque et dans la langue tchèque, ce terme est plus proche de l'« origine nationale », mais ne signifie pas exactement la même chose. Selon la Constitution tchèque, une personne peut choisir librement sa « *národnost* ». Ce motif couvre dès lors à la fois l'origine nationale et l'origine ethnique, indépendamment de la question de savoir si elles sont acquises à la naissance ou si elles ont simplement été choisies par l'intéressé. La Constitution contient une liste énumérative des motifs couverts.

5. Mise en application de loi

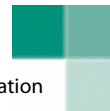
Le système juridique prévoit une mise en application civile, pénale et administrative, mais, dans la pratique, la mise en application civile est considérée comme étant la seule méthode efficace.

Les médias accordent une grande importance aux affaires de litiges civils relatives à la discrimination, et il s'agit du seul type de mise en application où la victime peut obtenir une indemnisation financière pour des préjudices non matériels.

Des actions civiles peuvent être intentées en vertu des dispositions antidiscrimination spéciales de la loi sur la lutte contre la discrimination et de la loi sur l'emploi. Le code de procédure civile et le transfert de la charge de la preuve s'appliquent dans les deux cas et son application pratique ne pose pas de difficulté dans des cas concrets.

Selon le Code pénal, les délits relatifs à la discrimination raciale et la discrimination fondée sur des motifs de religion ou de convictions doivent être poursuivis comme des délits incitant à la haine ou à la violence motivées par la race ou la religion/les convictions. Le droit pénal offre également des définitions de délits touchant la vie, la santé ou la liberté personnelle si ces actes sont motivés par le racisme ou la haine religieuse.

La mise en application administrative consiste à sanctionner des infractions et fautes administratives. Les procédures administratives concernées accordent des pouvoirs d'investigation aux inspections et aux organes administratifs, comme prévu dans le champ d'application des lois spécifiques. Ces organes tels que les offices de l'emploi ou l'inspection tchèque du commerce sont autorisés à imposer des sanctions, principalement de nature financière. Lorsque les pouvoirs d'autres inspections ou organes administratifs spécialisés ne s'appliquent pas, la compétence d'enquête sur des actes de discrimination appartient au gouvernement local territorial (par le biais des commissions des infractions des offices municipaux), qui peut enquêter sur les infractions commises par des personnes physiques uniquement. En fait, le nombre de cas où des sanctions ont été imposées pour un acte de discrimination est extrêmement faible. Les procédures sont lentes et inefficaces. Une assistance juridique est fournie dans des circonstances très limitées par l'intervention d'avocats et de l'ordre du barreau. La loi sur la lutte contre la discrimination régit le droit des associations à fournir une assistance juridique aux victimes.



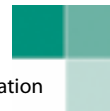
Le droit accordé aux associations ayant un intérêt légitime à engager une action judiciaire est réglementé comme un type spécial de représentation en vertu de l'article 26 du code de procédure civile. Dans les questions relatives à la discrimination pour motifs de genre, d'origine ethnique ou raciale, de religion, de conviction, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, une des parties au procès peut être représentée par une entité juridique créée conformément à une loi spéciale, où la protection contre une telle discrimination fait partie des activités de cette instance juridique. Les syndicats peuvent également représenter leurs membres en tant que parties d'une action en justice pour tout objet, hormis les litiges commerciaux et d'affaires. Toutefois, ces droits ne sont pas fréquemment utilisés.

Le droit des plaignants de recourir au « test de situation » pour prouver l'existence d'une discrimination n'a, en fait, jamais été remis en cause par les tribunaux tchèques. On pourrait en dire de même des preuves statistiques.

Quant à savoir si un tribunal considère des données statistiques comme une preuve convaincante dans une affaire individuelle est une autre histoire. Dans une seule affaire portant sur la preuve apportée par voie statistique concernant l'âge des travailleurs licenciés dans le cadre d'un licenciement de masse, la cour constitutionnelle a jugé la requête recevable et a ordonné aux tribunaux de première instance d'évaluer les preuves statistiques. Dans la pratique, le test de situation est employé par les ONG afin de prouver la discrimination dans l'accès à l'emploi, aux services et au logement. Toutes les affaires de cette sorte concernaient une discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale.

Il est toutefois permis de douter profondément de l'efficacité et du pouvoir dissuasif des sanctions imposées pour discrimination. Les réparations non matérielles accordées par les tribunaux diffèrent fortement entre elles.

Les sommes octroyées à titre de réparation peuvent varier, dans la pratique, entre 5 000 CZK (202 EUR) et 250 000 CZK (10 120 EUR) pour motif de discrimination. D'autre part, si un plaignant n'obtient pas gain de cause, il sera tenu de compenser l'accusé pour les frais que celui-ci aura engagés, et qui s'élèvent, en pratique, à 2 500 EUR. En théorie, bien que les amendes administratives infligées puissent s'élever jusqu'à 1 million de couronnes tchèques, les montants généralement imposés sont bien plus faibles (environ 242 EUR). Les poursuites pénales concernant les délits liés à la discrimination religieuse ou raciale sont plutôt rares, et concernent, en général, des crimes et délits graves tels que des meurtres commis pour des raisons raciales. Lorsqu'une discrimination a lieu, les organes chargés d'enquête concluent généralement que l'acte commis n'est pas suffisamment dangereux pour la société pour être considéré comme un crime, et ils renvoient donc ces incidents devant les commissions chargées des infractions, afin qu'une enquête administrative soit effectuée. Les enquêtes administratives portant sur les infractions s'avèrent particulièrement inefficaces.



La loi sur les infractions exige que l'enquête soit complétée au bout d'un an, car à défaut elle devra être abandonnée. Il est donc exceptionnel que des actes à caractère discriminatoire soient punis en tant que des actes délictueux.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

L'organisme pour l'égalité en République tchèque est opérationnel depuis le 1^{er} décembre 2009. La législation relative à la lutte contre la discrimination n'institue pas un nouvel organisme, mais attribue au défenseur public des droits (médiateur tchèque) les fonctions imposées par l'article 13 de la directive 2000/43/CE.

Conformément à cette législation, le défenseur public des droits contribue à la lutte contre le racisme et la xénophobie et à la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes, sans distinction de sexe, d'orientation sexuelle, d'âge, de handicap, de religion ou de convictions. Il peut offrir une assistance indépendante aux victimes, effectuer des études et publier des rapports indépendants et formuler des recommandations.