



Résumé du rapport 2010

concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Lituanie

par Gediminas Andriukaitis

1. Introduction

La Lituanie a reconquis son indépendance face à l'Union soviétique en 1990. Son actuelle Constitution a été approuvée par referendum en 1992. Le 1^{er} mai 2004, la Lituanie a adhéré à l'Union européenne (UE). Des changements importants ont donc été apportés au système juridique du pays en l'espace d'un peu plus d'une décennie afin qu'il satisfasse aux exigences posées par l'UE, ainsi que par la communauté internationale. Soulignons toutefois que dans la plupart des cas, les changements apportés au système juridique n'ont pas fait l'objet d'un débat élargi à la communauté de sorte que la société n'a pas été suffisamment préparée aux nouveaux critères qui allaient s'imposer sur le plan de l'égalité.

L'absence de données précises dans le domaine de l'égalité des chances en ce qui concerne en particulier la composition de la société et des communautés exposées aux discriminations en Lituanie continue de faire obstacle à l'appréciation de la situation réelle de chacune des minorités en Lituanie. Le comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations unies a également souligné cette situation en tant qu'obstacle à la suppression des progrès réalisés vers l'élimination des discriminations fondées sur la race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale ou l'ethnie. En 2009, le médiateur de l'égalité des chances a adopté un plan national d'action portant sur l'établissement d'une base de données nationale de l'égalité des chances, ce qui implique la collecte et le traitement des informations statistiques relatives à la discrimination, l'égalité et la situation de divers groupes vulnérables. Il n'a toutefois pas été mis en application par manque de moyens financiers essentiellement.

Les données les plus fiables concernant l'égalité des chances restent le recensement de l'année 2001, qui est le dernier en date. Ces données montrent que la Lituanie peut être considérée comme un pays plutôt homogène. Les Litvaniens représentent 83,5 % de la population totale. Vingt-neuf autres nationalités y sont également présentes, mais elles ne sont représentées que par une (bonne) centaine de personnes. Les plus grands groupes minoritaires sont les Polonais et les Russes. Les Polonais composent 6,7 % de la population et les Russes, 6,3 %, bien que dans certaines régions, les minorités ethniques constituent ensemble la majorité de la population. Il en est de même pour les religions et les convictions religieuses. 79 % de la population se déclarent catholiques, 9,5 % athées et 4 % orthodoxes, les 7,5 % restants appartenant à d'autres communautés religieuses.



La question de la discrimination est un phénomène relativement récent dans le pays. Il n'est donc guère surprenant qu'une partie importante de la population n'y soit pas sensible. Les stéréotypes et préjugés sont également persistants, en particulier à l'égard de certaines minorités.

La vulnérabilité potentielle de certaines communautés peut être appréciée grâce à l'analyse des données fournies par les enquêtes annuelles visant à déterminer l'attitude du public envers divers groupes minoritaires. Ces enquêtes publiques ne sont pas exécutées systématiquement et la méthodologie utilisée dépend de l'institution qui les conduit, un facteur dont il faut tenir compte lors de l'utilisation des données collectées.

Quoi qu'il en soit, ces enquêtes font ressortir l'immuabilité de la « hiérarchie de l'intolérance » persistante : les Roms, les Tchétchènes, les réfugiés et la communauté *holebi* demeurent les moins tolérés et forment donc les groupes les plus vulnérables à la discrimination en Lituanie. Les homosexuels sont confrontés à des attitudes largement négatives dans leur vie quotidienne. Les préjugés à leur égard sont profondément enracinés dans la conscience collective. Il s'agit d'un héritage principalement du passé soviétique, les rapports homosexuels librement consentis y étant qualifiés de crime (cette qualification n'a été supprimée du Code pénal qu'en 1992) et l'homosexualité étant considérée comme une maladie psychiatrique. La question de l'orientation sexuelle a été pour ainsi dire bannie du discours public jusqu'en 2005, année où la loi sur l'égalité des chances transposant la législation antidiscrimination de l'UE en droit national est entrée en vigueur. Le système éducatif ne l'a généralement pas pris en compte non plus, ce qui a conduit à de l'incompréhension fréquente et de l'ignorance concernant l'orientation sexuelle dans la société lituanienne.

De nombreux défis doivent ainsi encore être relevés afin que les lois existantes soient mises en pratique. En 2007, les autorités avaient fait part de leur intention d'accorder plus d'attention aux questions de discrimination. De rares activités de sensibilisation, qui ont porté leurs fruits, ont donc été organisées et ont été suivies, en 2008-2009, par l'adoption, par le gouvernement, d'un nombre de documents de politique présentant diverses mesures de lutte contre la discrimination, notamment le programme national de lutte contre la discrimination 2009-2011 et sa stratégie connexe de développement d'une politique nationale relative aux minorités à l'horizon 2015, ainsi que le programme 2008-2010 d'intégration des Roms dans la société lituanienne. En 2009, le pays a toutefois été sérieusement frappé par la crise économique et tous ces programmes ont été fortement sous-financés de sorte que la plupart des mesures n'en sont restées qu'au stade de la théorie.



2. Principale législation

Le principe de l'égalité est garanti par la Constitution. Bien que l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle ne soient pas mentionnés explicitement dans la clause d'égalité constitutionnelle, l'interprétation qui est faite de la Constitution donne à penser qu'elle offre une protection contre la discrimination fondée sur ces motifs (la jurisprudence de la cour constitutionnelle sur les questions d'égalité reste rare). Le principe général de l'égalité de traitement est repris dans plusieurs lois nationales, notamment dans le Code du travail, le Code civil, le Code pénal et d'autres lois. Bien que tout individu puisse faire valoir ses droits sur le fondement de la Constitution, les affaires mettant en cause des cas de discrimination sont quasiment inexistantes dans la pratique.

La Lituanie est partie à une série d'accords internationaux qui garantissent une protection à l'encontre des discriminations fondées sur divers motifs. D'après la Constitution, les accords internationaux ratifiés par le parlement doivent être considérés comme partie intégrante du système juridique du pays. De plus, la loi relative aux accords internationaux prévoit que si un accord international, ratifié et mis en œuvre par la République de Lituanie, comporte des dispositions qui diffèrent de celles stipulées dans les lois du pays ou dans tout autre texte légal déjà existant ou entré en vigueur après la date d'entrée en vigueur de l'accord international en question, les dispositions de ce dernier doivent s'appliquer.

La République de Lituanie a signé, ou a signé et ratifié, toute une série de traités internationaux portant sur les droits de l'homme, dont 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 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, la convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la convention sur les droits des personnes handicapées.

C'est en 1998, suite à l'adoption de la loi sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, que les questions d'égalité et de discrimination ont commencé à être abordées. La loi a non seulement introduit le concept de la discrimination fondée sur le sexe, mais elle a aussi créé l'Office du médiateur pour l'égalité des chances et établi des règles de procédure permettant au médiateur d'examiner les plaintes. L'Office du médiateur est opérationnel depuis 1999. Des motifs additionnels en rapport avec l'égalité (en dehors de l'âge, de l'orientation sexuelle, du handicap, de la race, de l'ethnie, de la religion et des croyances) ont été progressivement ajoutés à la compétence du médiateur depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité de traitement en 2005. Depuis lors, la législation de lutte contre la discrimination se compose de deux grandes lois : la loi sur l'égalité des chances, qui interdit la discrimination fondée sur le genre et établit les fonctions, les compétences et les règles procédurales du médiateur pour l'égalité des chances, et la loi sur l'égalité de traitement, qui a ajouté l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la race, l'ethnie, la religion et les croyances à la liste des motifs de non-discrimination.



Elle a également introduit d'autres concepts et développé davantage la compétence du médiateur pour l'égalité des chances.

La loi sur l'égalité de traitement a été adoptée dans le but d'assurer la transposition en droit lituanien des directives de l'UE concernant la lutte contre la discrimination. La loi a été votée le 18 novembre 2003 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Initialement, elle couvrait l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la race, l'ethnie, la religion et les croyances. Les derniers amendements qui y ont été apportés (et en particulier ceux de juin 2008) ont officiellement supprimé des parties importantes des lacunes de la mise en œuvre et ont également élargi la liste des motifs protégés en y ajoutant le statut social, la langue et les convictions. La loi actuelle ne fait, dans de nombreux cas, que reprendre la formulation des directives sans en préciser les dispositions. La loi a également été modifiée en juillet 2009 et a élargi la compétence du médiateur pour l'égalité des chances.

3. Principes généraux et définitions

Les derniers amendements de juin 2008 ont comblé certaines lacunes dans la transposition des principales définitions. Dans la majorité des cas, la loi reproduit actuellement la formulation des directives, mais n'entre pas dans les détails des dispositions particulières de sorte que la plupart des concepts doivent toujours être interprétés par les tribunaux. Tant les personnes physiques que les personnes morales sont protégées des discriminations. En dehors de l'interdiction de la discrimination directe, de la discrimination indirecte et de la discrimination par association, le harcèlement, les instructions d'infliger un traitement discriminatoire et les représailles sont également jugés illégaux. Certaines définitions manquent cependant toujours de clarté.

À titre d'exemple, l'obligation d'offrir un logement raisonnable n'est incorporée que dans la loi relative à l'égalité de traitement. La formulation manque toutefois de précision et apparaît plus « souple » que celle de la directive. Le fait de ne pas offrir de logement raisonnable ne peut être considéré comme une discrimination. Selon l'interprétation donnée par un tribunal, les déclarations publiques des fonctionnaires ne peuvent constituer une discrimination et ne relèvent pas du champ d'application de la loi.

En outre, dans la loi sur l'égalité de traitement, la disposition relative aux exigences professionnelles essentielles et déterminantes contient une liste d'exceptions à la discrimination directe. La disposition nationale se borne à reprendre la formulation de la directive, sans la préciser. Cette liste d'exceptions n'ayant pas encore fait l'objet d'un examen par les tribunaux ou le médiateur pour l'égalité des chances, son application pratique soulève toujours des interrogations.

La notion de discrimination multiple n'a été abordée ni par la loi ni dans la pratique du médiateur pour l'égalité des chances. Il n'existe aucune règle juridique et aucun projet d'adopter des règles concernant la discrimination multiple.



4. Champ d'application matériel

La loi nationale de lutte contre les discriminations s'applique tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette loi doit s'appliquer à l'emploi, à l'éducation et à l'accès aux biens et aux services fondés sur tous les motifs couverts par les directives. La loi nationale de lutte contre les discriminations offre également une protection contre des discriminations fondées sur le statut social, la langue et les convictions.

Une partie du champ d'application matériel des directives n'est cependant toujours pas reprise dans la législation nationale.

L'actuelle loi sur l'égalité de traitement ne prévoit pas expressément que la protection sociale et la sécurité sociale relève du champ d'application de cette loi. L'obligation générale de mettre en œuvre l'égalité des chances, qui incombe à l'État, aux institutions municipales et à leurs agences, pourrait être interprétée de façon à s'appliquer aux domaines de la sécurité sociale et de la santé, ces domaines ne faisant pas partie de ceux pour lesquels, selon la loi, le principe de la non-discrimination ne s'applique pas. Faute de jurisprudence sur cette question particulière, il est difficile de dire si cette interprétation est correcte. Cependant, la jurisprudence a montré que des dispositions définies de manière large tendent à être interprétées dans un sens étroit et sont difficiles à appliquer en pratique.

Conformément aux arrêts des tribunaux et à l'interprétation de la loi sur l'égalité de traitement par le médiateur pour l'égalité des chances, la sécurité sociale ne relève pas du champ d'application de la loi. Les soins de santé ne sont pas non plus repris explicitement dans la loi, mais le médiateur estime qu'ils relèvent de la définition générale des « services » et sont donc couverts.

5. Application de la loi

Il n'existe au niveau national aucune procédure judiciaire, administrative ou conciliatoire pour les cas de discrimination.

La médiation dans les différends impliquant des aspects de discrimination n'est pas couverte non plus par le droit national. Le médiateur pour l'égalité des chances se charge parfois en pratique de la conciliation, mais cette procédure n'est pas officialisée et ne permet pas d'accorder réparation à la victime.

Conformément à la législation nationale, les personnes victimes de discrimination disposent de plusieurs voies procédurales pour faire valoir les droits établis par la Constitution et la législation. Premièrement, la Constitution garantit à toute personne le droit de se tourner vers un tribunal pour solliciter la protection de ses droits constitutionnels en cas de violation. Le principe général de l'égalité est repris dans une série de dispositions législatives (par exemple, dans le Code civil et le Code du travail).



Toutefois, le Code de procédure civile et d'autres lois procédurales ne prévoient pas de procédure judiciaire, administrative ou conciliatoire particulière concernant les cas de discrimination. Ainsi, dans le cadre des affaires civiles ou administratives, les victimes de discrimination doivent avoir recours aux procédures générales, ce qui peut se révéler très difficile à appliquer dans les cas de discrimination. À ce jour, seules quelques affaires ont été portées devant les tribunaux. Dans la pratique, toute personne qui souhaite engager une procédure devra consulter un avocat. Les services juridiques sont cependant relativement onéreux, ce qui pose la question de l'accès inégal à la justice pour les différents groupes sociaux.

En ce qui concerne les preuves, le droit national n'interdit le recours ni aux moyens de preuves statistiques ni au test de situation.

Le code de procédure civile et la loi de procédure administrative ne comportent pas de liste exhaustive de types de preuve autorisés devant les tribunaux ou toutes autres institutions compétentes, permettant d'étayer la position des parties. Dès lors, aucune condition spécifique pour l'utilisation de preuves statistiques permettant d'établir l'existence d'une discrimination indirecte ne doit être remplie, bien qu'en raison du manque de jurisprudence, il ne soit pas possible de savoir si le recours à ce type de preuve peut être ou non avantageux. Le test de situation, d'autre part, a déjà été utilisé avec succès dans un cas de discrimination et a été accepté par les tribunaux. Cependant, aucune loi ne s'étend sur l'utilisation du test de situation ou ne prévoit de procédure pour son utilisation.

Dans les cas de contentieux en matière de droit du travail, il est possible de se référer aux procédures prévues par le Code du travail en saisissant directement la commission chargée des différends dans le domaine du travail ou les tribunaux.

Ceux qui estiment que leurs droits ont été violés par un acte administratif individuel, ou encore par les actes (ou omissions) de fonctionnaires ou d'employés municipaux, peuvent déposer une plainte devant la commission chargée des différends administratifs dans le cadre de la loi relative aux commissions chargées des différends administratifs ou encore devant les tribunaux administratifs, conformément aux dispositions de la loi de procédure administrative.

Il est également possible d'entamer une procédure pénale sur la base du Code pénal qui comporte une disposition interdisant toute discrimination (article 169). Toutefois, dans le cadre de cette procédure, seuls les actes graves de discrimination peuvent être portés devant un tribunal, mais ces dispositions n'ont, jusqu'à présent, été que rarement mises en œuvre.

En pratique, la possibilité la plus courante consiste à s'adresser au médiateur pour l'égalité des chances dont les fonctions principales sont de nature quasi-judiciaire. Toute personne physique ou morale a le droit de porter plainte auprès du médiateur pour l'égalité des chances en cas de violation de ses droits à l'égalité de traitement. Cependant, selon l'interprétation des tribunaux, seules les personnes dont les droits ont été directement violés peuvent introduire une plainte devant le médiateur.



Les décisions rendues par celui-ci qui impliquent des sanctions administratives ont un caractère contraignant et sont exécutoires devant les tribunaux. Une demande adressée au médiateur pour l'égalité des chances n'interdit pas au plaignant de saisir également les tribunaux pour la même question.

Le soutien apporté par diverses associations dans les cas de discrimination se révèle crucial, mais le droit dont disposent les associations d'entamer des procédures juridiques n'a été introduit dans la loi sur l'égalité de traitement que récemment. Il ne saurait non plus être considéré comme effectif en pratique, en raison des lacunes juridiques existant dans d'autres lois de procédure. Selon la jurisprudence récente, il semble en outre que les associations ne soient pas autorisées à engager une procédure au nom d'un tiers dans la mesure où leurs propres droits n'ont pas été enfreints.

Soulignons par ailleurs que la scène nationale sur laquelle évoluent les ONG est très faible et très fragmentée. Les ressources financières disponibles pour leur permettre de fonctionner sont également très limitées. En général, le gouvernement ne considère pas les ONG comme des partenaires sérieux. Aucune politique gouvernementale ne régit le développement de ce secteur. Seules quelques ONG s'occupent des questions des droits de l'homme (et la non-discrimination n'est qu'un domaine de leurs activités) et les ONG spécialisées dans les questions des minorités ethniques qui sont actives dans le lobbying ou l'élaboration de politiques sont rares, voire inexistantes.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Le médiateur pour l'égalité des chances est l'organisme national de lutte contre les discriminations ; il a été constitué dans le but de répondre aux exigences posées par la directive sur l'égalité raciale. Lorsque la loi sur l'égalité de traitement est entrée en vigueur, en 2005, elle a élargi le mandat du précédent médiateur pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Une nouvelle institution, à savoir le médiateur pour l'égalité des chances, couvrant tous les motifs de discrimination contenus dans les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE et tous les motifs liés au sexe, a donc commencé à fonctionner à partir du 1^{er} janvier 2005. Le médiateur surveille l'application de la loi sur l'égalité de traitement en suivant le prescrit de la loi sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Le médiateur est une institution financée par des ressources fiscales. Il s'agit de la principale institution nationale traitant de l'égalité et de la non-discrimination.

Institution indépendante financée avec des ressources fiscales, le médiateur est nommé par le parlement pour un mandat de cinq ans (renouvelable sans limites). La procédure actuelle de nomination du médiateur n'implique pas la société civile.

La fonction principale du médiateur est toutefois de nature quasi-judiciaire, dans la mesure où il peut non seulement enquêter sur les plaintes, mais aussi imposer des sanctions administratives.



Le médiateur exerce ses fonctions en rapport avec tous les motifs couverts par les directives, ainsi qu'en rapport avec le genre, la langue, les convictions et le statut social (les trois derniers ont été ajoutés en juin 2008). Les décisions rendues par le médiateur ne cherchent cependant pas à indemniser la victime.

D'après la loi, le médiateur n'est pas chargé d'offrir aux victimes de discrimination une aide indépendante pour poursuivre leurs plaintes en matière de discrimination comme le prévoit l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale, déposer plainte pour discrimination ou intervenir dans des affaires juridiques. Ces activités ne sont pas exercées en pratique non plus. En juillet 2009, la compétence du médiateur a été élargie de façon à inclure la conduite de travaux de recherche indépendants en rapport avec les plaintes pour discrimination et la rédaction de rapports indépendants et de synthèses concernant de la situation des discriminations. Ce domaine de compétence particulier est dès lors plutôt neuf et mal développé : aucun rapport spécifique à ce sujet ou autre n'a été préalablement établi par le médiateur, étant donné que la loi nationale n'obligeait le médiateur qu'à la présentation d'un rapport annuel au parlement. En 2010, les ressources financières mises à la disposition du médiateur ont, par ailleurs, été réduites de 33 % et aucuns fonds supplémentaires n'ont été attribués aux fins de l'élaboration des rapports thématiques ou de l'exécution de travaux de recherche.

Bien qu'en théorie, la sensibilisation, la recherche et la conduite d'études indépendantes et d'autres fonctions ne fassent pas partie des tâches officiellement dévolues par la loi élargie au médiateur depuis son institution en 2005, dans la pratique, ce dernier est associé de telles activités (tel fut notamment en particulier le cas en 2007) et pour les autorités, il est la principale instance compétente pour promouvoir l'égalité des chances.

Ceci explique pourquoi il est impliqué dans plusieurs des activités de sensibilisation détaillées dans les programmes gouvernementaux relatifs à l'inclusion sociale et à la lutte contre la discrimination. En pratique, le médiateur participe à de nombreux projets visant à mettre en œuvre les mesures de lutte contre la discrimination. Le médiateur mène des actions de sensibilisation, des activités pédagogiques ou encore des recherches, seul ou en partenariat avec d'autres institutions et organisations non gouvernementales.

D'après la loi, le médiateur est également tenu de conseiller les institutions et organisations nationales ou municipales sur les questions d'égalité. Dans la pratique, il est généralement invité à conseiller le parlement et le gouvernement, ainsi que d'autres institutions gouvernementales ou municipales, lorsque se posent des questions ayant trait à l'égalité des chances.