



## Résumé du rapport 2011

### concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Autriche

par Dieter Schindlauer

#### 1. Introduction

L'Autriche est un État-providence prospère et moderne, qui compte une population de quelque huit millions d'habitants. La majorité de la population est de race blanche et d'expression allemande. Les communautés croate, slovène, hongroise, tchèque, slovaque et rom y constituent des minorités autochtones et reconnues. L'Autriche est depuis la fin des années soixante un pays d'immigration, attirant principalement de jeunes travailleurs venus de l'ex-Yougoslavie et de Turquie. Ces groupes forment encore aujourd'hui la majorité des immigrants en Autriche. Lors des crises politiques vécues par ses pays voisins, l'Autriche a traditionnellement accueilli un nombre considérable de réfugiés: la Hongrie en 1956, la Tchécoslovaquie en 1968, la Pologne dans les années 1980 et la crise des Balkans début des années 1990 ont fait connaître au pays des niveaux record d'afflux de réfugiés sur son territoire. Durant la crise des Balkans, quelque 150 000 réfugiés bosniaques de fait ont trouvé protection en Autriche. Ces réfugiés ont bénéficié à l'époque d'une très grande acceptation de la part de l'ensemble de la population. Le devoir humanitaire d'aider et de protéger ceux qui fuyaient le nettoyage ethnique et la guerre civile était communément accepté et perçu comme naturel. Le fait que la plupart des réfugiés bosniaques soient musulmans ne constituait pas alors une préoccupation publique ni même un sujet de discussion. La situation et la perception des «étrangers» ont commencé à changer au début et vers le milieu des années 1990. La montée politique du FPÖ (Parti autrichien de la liberté) a peu à peu dominé le discours politique et modifié la culture politique du pays. Depuis, le discours public en matière d'immigration et d'intégration est dominé par le populiste FPÖ (et le BZÖ), lesquels répandent ouvertement des idées sur la supériorité «naturelle» des Autrichiens «de souche», ainsi qu'une hostilité non dissimulée à l'égard des immigrés de confession islamique.

Bien que l'Autriche soit un pays à prédominance catholique, d'autres communautés religieuses y ont été bien acceptées durant de longues années. Ce n'est qu'au cours des neuf dernières années que cette situation générale de tolérance a connu un fléchissement, tout particulièrement à l'égard de la communauté musulmane – laquelle se trouve confrontée à un climat nouveau d'hostilité croissante. Après une longue période d'acceptation et de statut juridique en tant que communauté religieuse reconnue depuis 1912, la communauté de confession islamique s'est heurtée soudain à une agitation hostile à son égard. Bien que l'antisémitisme public reste un sujet tabou, des études révèlent qu'il subsiste encore à un degré élevé au sein de la population. Quatorze communautés confessionnelles sont reconnues légalement en Autriche, la dernière en date étant celle des témoins de Jéhova, dont la reconnaissance juridique remonte au 7 mai 2009 seulement.



La situation de la communauté des lesbiennes, gays et transgenres en Autriche est ambivalente. D'une part, au cours de la dernière décennie, cette communauté a atteint un haut degré de visibilité et d'acceptation dans le cadre d'événements publics tels que les Pride Parades (*Regenbogenparade*) et le Life Ball, ainsi que dans les médias. D'autre part, l'Autriche reste un pays très conservateur, à prédominance catholique, où les déclarations homophobes de politiciens et hauts dignitaires de l'église sont encore assez fréquentes. Par suite de diverses tentatives ayant finalement abouti à des négociations fructueuses en 2008 et en 2009, le partenariat légalement reconnu a été introduit au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le concept et l'évaluation de ce nouveau modèle de partenariat, qui est ouvert exclusivement aux couples de même sexe, sont perçus de manières très différentes selon les ONG. Alors que certaines d'entre elles le saluent comme un pas important dans la bonne direction, d'autres déplorent que «l'Autriche ait adopté la pire loi sur le partenariat en Europe».<sup>1</sup>

La discrimination liée à l'âge sur le lieu de travail reste courante et la sensibilisation du grand public quant au caractère illégal de cette pratique est peu développée.

La volonté politique de lutter contre la discrimination fondée sur le handicap s'avère relativement marquée. La norme juridique de protection contre la discrimination fondée sur ce motif est sensiblement plus rigoureuse que les exigences minimales imposées par la directive 2000/78/CE. Il n'en reste pas moins que les personnes handicapées connaissent encore un taux de chômage supérieur et que celles atteintes d'un handicap mental sont victimes d'un taux d'exclusion particulièrement élevé. En 2010, le gouvernement fédéral (ministères) et les principales institutions fédérales ont obtenu l'autorisation de postposer jusqu'en 2019 la mise en œuvre des mesures en matière d'accessibilité (obstacles physiques).

Le dialogue avec les ONG au sujet de questions relatives à la lutte contre la discrimination n'est pas permanent et n'a donné lieu à aucun résultat mesurable, alors que la participation des partenaires sociaux aux prises de décisions politiques reste importante par rapport à d'autres pays européens.

---

<sup>1</sup> *Rechtskommittee Lambda* 10.12.2009; [http://www.rklambda.at/dokumente/news\\_2009/News-en\\_PA-091210-E-E-Partnerschaftsgesetz.pdf](http://www.rklambda.at/dokumente/news_2009/News-en_PA-091210-E-E-Partnerschaftsgesetz.pdf)



## 2. Législation principale

La République d'Autriche est un État fédéral. Selon la Constitution autrichienne, initialement promulguée en 1920, les pouvoirs légaux sont exercés soit par le Bund (Fédération) soit par les Länder.

Selon la Constitution autrichienne, ni la Fédération ni les provinces ne disposent de la compétence exclusive de réglementer l'«anti-discrimination». Il en découle un cadre juridique extrêmement dispersé comprenant plus de 20 actes législatifs provinciaux et cinq lois principales au niveau fédéral. Les lois fédérales les plus importantes mettant en œuvre les directives sont les suivantes:

### Loi sur l'égalité de traitement (*Gleichbehandlungsgesetz*)

La loi sur l'égalité de traitement couvre le secteur privé et protège contre la discrimination dans l'emploi fondée sur les motifs suivants: le genre, l'appartenance ethnique (*ethnische Zugehörigkeit*), la religion et les convictions, l'orientation sexuelle et l'âge. La protection contre la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique s'étend également à la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'éducation, et l'accès aux biens et services disponibles au public et leur fourniture, y compris le logement.

### Loi fédérale sur l'égalité de traitement (*Bundes-Gleichbehandlungsgesetz*)

Cette loi couvre l'emploi public (au niveau fédéral) et protège contre la discrimination dans l'emploi, fondée sur les motifs suivants: le genre, l'appartenance ethnique (*ethnische Zugehörigkeit*), la religion et les convictions, l'orientation sexuelle et l'âge; elle institue une commission pour l'égalité de traitement fédérale, des responsables de l'égalité de traitement et un point de contact pour les femmes.

### Loi portant création et organisation de la commission pour l'égalité de traitement et de l'organisme national de promotion de l'égalité de traitement (*Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft*)

Elle institue et régit les fonctions de la commission pour l'égalité de traitement et de l'organisme national de promotion de l'égalité de traitement.

### Loi régissant l'emploi des personnes handicapées (*Behinderteneinstellungsgesetz*)

Cette loi protège, entre autres, contre la discrimination fondée sur le handicap dans le domaine de l'emploi et du travail, y compris le concept d'aménagement raisonnable.

### Loi (fédérale) d'égalité de statut pour les personnes handicapées (*Behindertengleichstellungsgesetz*)

Elle protège contre la discrimination fondée sur le handicap dans l'accès aux biens et services disponibles au public et leur fourniture, y compris le logement. Son niveau de protection va donc au-delà des exigences minimales imposées par la directive 2000/78/CE. On observe néanmoins une approche progressive quant à l'interprétation de la notion de «charge disproportionnée» pour ce qui concerne l'aménagement raisonnable; autrement dit, les limites nominales s'appliquant aux coûts de l'aménagement considérés comme proportionnés augmentent progressivement – processus qui prendra fin en 2015.

Au niveau provincial, la protection a essentiellement trait à l'emploi public (au sein des administrations provinciales). Toutes les provinces, à l'exception de la Basse-Autriche, étendent leur protection à tous les domaines, couvrant non seulement la sphère de l'emploi, mais aussi l'accès aux biens et services, le logement, la sécurité sociale, les avantages sociaux et la santé, allant de ce fait au-delà des exigences minimales fixées par les directives. La plupart des actes législatifs provinciaux ont été modifiés (et actualisés) en 2010 et 2011.

### 3. Principes généraux et définitions

Tous les grands principes des directives ont, de manière générale, été incorporés dans le cadre juridique autrichien.

Les définitions de la discrimination directe et indirecte ont été reprises textuellement des directives. Le droit autrichien régit également le harcèlement et les rétorsions. L'injonction de discriminer est assimilée à une discrimination et, partant, interdite. La discrimination par association est désormais explicitement mentionnée pour tous les motifs et tous les domaines de protection, et fait l'objet d'une large définition (le motif étant la relation étroite).

Tous les motifs mentionnés dans les directives sont couverts, mais le champ d'application de la protection diffère selon les motifs.

La notion de «race» a été retirée du texte de la législation fédérale et les notions de «race et origine ethnique» sont désormais représentées par le terme «appartenance ethnique» (*ethnische Zugehörigkeit*). Cela ne change en rien le champ d'application de la législation fédérale, mais traduit une sensibilité linguistique.

L'exemption relative aux exigences professionnelles essentielles et déterminantes est également incorporée, et il est précisé qu'elle doit être interprétée de façon très étroite.

Le concept d'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées a également été introduit dans la législation. Les employeurs sont tenus d'adopter les mesures nécessaires et appropriées permettant aux personnes handicapées de bénéficier d'un accès à l'emploi, au travail ou à une promotion et de participer à une formation professionnelle ainsi qu'à une formation continue, sauf si ces mesures



imposent une charge disproportionnée à l'employeur. La charge ne sera pas jugée disproportionnée si elle peut bénéficier de fonds suffisants au titre de l'aide publique prévue par les réglementations fédérales ou provinciales.

La question de la discrimination multiple ou intersectorielle revêt une importance grandissante, la pratique venant démontrer qu'il s'agit d'un phénomène largement répandu. À ce jour, la législation reconnaît le phénomène et fournit des lignes directrices assez générales sur la manière de l'aborder – les tribunaux étant essentiellement obligés de se livrer à une «évaluation globale» lorsqu'ils constatent une discrimination fondée sur plusieurs motifs.

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

Le législateur fédéral autrichien a mis en œuvre une législation couvrant le champ d'application complet des directives. Dans le domaine de l'emploi (public et privé), tous les motifs sont protégés. En ce qui concerne l'accès aux biens et services, la protection s'étend à la fois à l'affiliation ethnique et au handicap. Dans le domaine de l'éducation, des soins de santé et de la protection/sécurité sociale, par contre, seule l'appartenance ethnique est couverte.

Toutes les législations provinciales (à l'exception de celle de la Basse-Autriche) ont, dans les limites de leurs compétences, élargi le champ de protection au-delà du lieu de travail pour tous les motifs. L'emploi, l'accès aux biens et services, l'éducation, la santé et la protection/sécurité sociale y sont donc protégés pour tous les motifs. Les compétences provinciales sont particulièrement importantes pour ce qui concerne le logement, la santé et l'éducation.

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

Bien que le cadre juridique soit assez complet, sa mise en application reste déficiente. Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce constat: tout d'abord, une forte absence de mobilisation au niveau du grand public, voire une méconnaissance totale de l'existence même de la législation. Une autre raison réside dans le caractère très complexe et dispersé du cadre juridique - plus de 40 lois pourraient être concernées. En outre, les organismes de promotion de l'égalité de traitement ne sont pas en mesure non plus d'unir leurs efforts. Au lieu d'un seul organe puissant, bénéficiant d'une forte visibilité et de pouvoirs étendus, on dénombre actuellement plus de neuf bureaux provinciaux, des structures séparées pour la fonction publique – et un système complètement séparé pour les personnes handicapées. Les ressources accordées aux organismes de promotion de l'égalité de traitement fédéraux sont beaucoup trop limitées. Les membres de la commission pour l'égalité de traitement ne sont pas payés pour cette tâche, mais exercent leurs fonctions à titre bénévole en plus de leur emploi – ce qui retarde les décisions.

Les ONG ne sont pas suffisamment intégrées dans le système et plusieurs d'entre elles ne reçoivent pas de fonds supplémentaires pour leurs nouvelles tâches.



Ni l'organisme national pour l'égalité ni la commission pour l'égalité de traitement ne sont en charge des affaires liées au handicap, mais il existe un processus de conciliation obligatoire devant le service social fédéral, qui fonctionne relativement bien.

Le manque persistant de jurisprudence pertinente (rareté du contentieux) pose également problème en cette phase de mise en œuvre. Les victimes de discrimination ne peuvent pas être certaines de l'issue de leurs procédures. Si elles intentent un procès, elles doivent supporter la totalité du risque et des frais de procédures. Bien que des ONG tâchent d'aider les victimes à cet égard, le caractère limité des ressources disponibles et la crainte de devoir subir un autre revers au cours des procédures judiciaires dissuadent les victimes de réclamer réparation en justice. La capacité juridique des l'ONG se limite à la possibilité d'intervention, laquelle n'est octroyée qu'à l'organisation centrale «Association des litiges des ONG luttant contre la discrimination» (*Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern*) pour tous les motifs<sup>2</sup> sauf celui du handicap; le «Conseil national autrichien des personnes handicapées» est habilité pour sa part à intervenir dans des cas de discrimination fondée sur le handicap et dispose d'une possibilité limitée de recourir au litige de groupe (dont il n'a pas fait usage jusqu'ici).

La disposition prévoyant le transfert de la charge de la preuve est un facteur de soulagement pour les victimes de discrimination car elle leur permet d'acquiescer au moins une certaine confiance en soi.

Les sanctions comprennent en principe l'indemnisation des dommages matériels et des préjudices moraux. Il s'avère très difficile pour les tribunaux de se prononcer sur les préjudices moraux de manière effective et dissuasive, mais toujours proportionnée, étant donné le manque de tradition juridique à cet égard. Pour fonctionner en tant que sanction dissuasive, la pratique actuelle consistant à n'accorder que des montants très faibles en réparation d'un préjudice moral devra être revue et modifiée par les tribunaux. En ce qui concerne le harcèlement, la loi fixe une indemnisation minimale (1 000 euros). Il est intéressant de noter que le législateur a estimé nécessaire d'augmenter régulièrement le montant minimum de cette indemnisation – laquelle est passée de 400 à 720 puis à 1 000 euros en 2011. C'est manifestement la pratique par laquelle les tribunaux se conformaient strictement à ce minimum qui a fait naître la nécessité de l'augmenter, afin d'éviter que des poursuites s'achèvent sur le versement de sommes ridiculement faibles au titre de préjudice moral.

La sanction pour annonces d'offres d'emploi discriminatoires n'est nullement dissuasive, effective et proportionnelle (une amende administrative maximale de 360 euros seulement et une dispense de peine pour ceux qui commettent cette infraction pour la première fois [un avertissement uniquement]).

<sup>2</sup> Le handicap ne relève pas explicitement du mandat attribué à l'association de traitement des litiges par la loi, mais dans la pratique, cette association est intervenue dans des cas concernant le handicap sans rencontrer de problèmes de recevabilité.



À l'heure actuelle, bon nombre de victimes tendent à engager une procédure devant la commission pour l'égalité de traitement avant ou au lieu de s'adresser aux tribunaux. On peut douter, à l'examen de la jurisprudence à ce jour, du caractère proportionné, effectif et dissuasif des sanctions infligées, et aucun précédent ne permet d'anticiper la façon dont les tribunaux traiteraient des preuves liées à des données statistiques ou les résultats de tests de situation, étant donné qu'aucun plaignant n'y a encore eu recours. La législation autorise, en principe, l'utilisation de ce type d'éléments probatoires, mais la pratique fait encore défaut.

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

### La commission pour l'égalité de traitement

La commission pour l'égalité de traitement au ministère fédéral de la Condition féminine et de la fonction publique se divise en trois chambres respectivement chargées de:

1. l'égalité de traitement entre hommes et femmes sur le lieu de travail;
2. l'égalité de traitement relevant du champ d'application de la directive 2000/78/CE à l'exclusion du handicap, y compris la race et l'origine ethnique;
3. l'égalité de traitement relevant du champ d'application de la directive 2000/43/CE pour ce qui concerne la race et l'origine ethnique hors du domaine de l'emploi et la directive 2004/113 /CE.

Les fonctions des présidents, qui font partie de ces chambres respectives, sont assurées par des fonctionnaires fédéraux désignés par le ministre de la Condition féminine et de la fonction publique. Les autres membres de la commission exercent leurs fonctions sur une base volontaire non rémunérée. Les nouvelles structures sont entrées en service en mai 2005. À la demande de l'organisme national pour l'égalité de traitement, de l'un des groupes d'intérêts représentés dans les chambres en question ou de sa propre initiative, la chambre concernée au sein de la commission doit rendre un avis d'expert sur les questions liées au non-respect de l'égalité de traitement. Ces avis d'expert sur le point de savoir s'il y a eu ou non violation de l'obligation d'égalité de traitement doivent être rendus publics. Les sessions des chambres sont confidentielles et non ouvertes au public.

La chambre doit agir dans des cas individuels à la demande d'un employeur ou d'un travailleur, d'un membre d'un comité d'entreprise, d'un représentant des partenaires sociaux représentés dans la chambre pertinente ou l'organisme national pour l'égalité de traitement. Une victime de discrimination peut être représentée devant la commission. Si la chambre conclut à la violation du principe d'égalité de traitement, elle doit adresser une proposition écrite à l'employeur ou à la personne responsable de la discrimination non liée à l'emploi quant à la façon dont l'obligation imposée par la loi peut être correctement satisfaite. La chambre concernée doit inviter la personne responsable de mettre fin à la discrimination. Si le destinataire ne suit pas les instructions de la commission, les institutions représentées à la chambre ou



l'organisme national de promotion de l'égalité de traitement peuvent engager une action civile pour obtenir un jugement déclaratoire concernant la violation de l'obligation d'égalité de traitement. La commission est en droit d'exiger de l'auteur présumé de faits discriminatoires un rapport écrit concernant la discrimination alléguée. La commission peut également ordonner des avis d'experts sur toute entreprise concernée. L'expérience de la commission montre qu'il s'agit d'une structure plutôt lente (les procédures durent en moyenne plus d'un an). Une structure analogue, appelée **commission pour l'égalité de traitement fédérale** (*Bundes-Gleichbehandlungskommission*) a été instituée pour l'emploi dans le secteur public.

L'organisme national de promotion de l'égalité de traitement (*Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen*)

L'organisme national de promotion de l'égalité de traitement mis en place au sein de la Chancellerie fédérale est structuré de la même manière que les chambres des commissions. L'institution existante, à savoir le Bureau du médiateur pour l'égalité des chances en matière d'emploi, reste chargé de l'égalité de traitement entre hommes et femmes sur le lieu de travail. Les deux autres médiateurs pour l'égalité de traitement sont respectivement en charge de la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge et l'orientation sexuelle dans le domaine de l'emploi, et de la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique en dehors de l'environnement de travail. L'organisme national de promotion de l'égalité de traitement est chargé de conseiller et de soutenir les victimes de discrimination. Les médiateurs peuvent, pour remplir leurs fonctions, assurer des heures de permanence et des journées de consultation sur l'ensemble du territoire fédéral. Ils peuvent surtout réaliser des enquêtes et études indépendantes, publier des rapports indépendants et formuler en toute indépendance des recommandations sur toute question touchant à la discrimination. L'organisme national ne joue (quasiment) aucun rôle devant les tribunaux et la pratique montre qu'il parvient, très souvent, à arbitrer un conflit entre deux parties de manière à ce qu'elles parviennent à un accord. Cette fonction n'est pas explicitement mentionnée par la législation, mais elle est souvent utilisée avec succès. Une forte pénurie de personnel fait que l'organisme n'a pas encore exercé pleinement jusqu'ici ses compétences en termes de réalisation d'enquêtes et d'études indépendantes ni de publication de rapports indépendants, lesquels restent très peu nombreux à ce jour.

Une structure distincte est en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour ce qui concerne le motif du handicap. Le **médiateur pour les personnes handicapées** (*Behindertenanwalt*) a été désigné par le ministre de la Sécurité sociale, des générations et de la protection du consommateur de l'époque, et sa mission consiste à conseiller et soutenir les personnes handicapées. Le médiateur peut réaliser des études sur la situation des personnes handicapées, et formuler et publier des déclarations et des avis sur cette problématique.