



## Résumé du rapport 2011

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

par Margarita Ilieva

#### 1. Introduction

La discrimination est omniprésente, souvent ouvertement pratiquée et pourtant non sanctionnée. Elle revêt à la fois une forme directe et une forme indirecte, qui sont toutes deux couvertes par la législation bulgare. Si tous les groupes généralement défavorisés en souffrent, certaines communautés sont plus particulièrement touchées, et notamment les Roms et les personnes handicapées (atteintes de troubles mentaux surtout), les membres de la communauté *holebi* (homosexuels, bisexuels et transsexuels), qui doivent affronter une franche haine lorsqu'ils s'expriment ouvertement, les Macédoniens (dont l'existence même est tout simplement niée en Bulgarie) et les immigrants appartenant à des minorités raciales, qui font l'objet d'actes de violence et de rejet.

En Bulgarie, les Roms sont fortement défavorisés dans tous les domaines. La majorité d'entre eux vit dans des conditions extrêmement précaires dans des ghettos où les logements sont insalubres, voire délabrés, et où l'accès aux infrastructures de base est très limité, tout comme la sécurité d'occupation et l'accès à des services essentiels tels que les transports publics, l'aide médicale d'urgence, l'enlèvement des ordures, le maintien de l'ordre et même, pour certains, la distribution d'eau et d'électricité. Les communautés roms font systématiquement l'objet d'expulsions forcées arbitraires et collectives. La plupart des enfants roms étudient dans des écoles séparées et pratiquant un enseignement de moindre qualité, et bon nombre d'entre eux sont carrément exclus du système scolaire. Les Roms sont durement touchés par le chômage de longue durée, par une difficulté d'accès à la formation professionnelle et par une discrimination directe qui les empêche d'obtenir un emploi. Ils sont confrontés à l'exclusion et à un traitement moins favorable, y compris un harcèlement, en termes d'accès aux biens et aux services, de même qu'en ce qui concerne les soins de santé. Le système de justice pénale les prend pour cible en les poursuivant de façon disproportionnée et, dans le même temps, leur refuse l'égalité de protection par la loi, y compris à l'encontre de crimes racistes commis tant par des fonctionnaires que par des civils. Les préjugés et l'intolérance à leur égard sont largement répandus. Le discours haineux public, fréquent et souvent radical, ainsi que la diffamation raciale les dépeignent comme étant des sous-hommes criminels de nature. Ils sont politiquement peu représentés et ne participent aux prises de décisions à aucun niveau.

Les personnes handicapées sont victimes d'exclusion et font l'objet d'un traitement défavorisé en matière d'éducation, d'emploi, d'accès aux services et de participation, entre autres. Une proportion importante d'enfants handicapés n'est pas scolarisée en raison de l'inaccessibilité des bâtiments et la majorité d'entre eux sont placés dans



des établissements séparés qui dispensent un enseignement de rattrapage de piètre qualité. Les personnes atteintes de troubles mentaux sont placées dans des institutions spécialisées, où elles sont souvent victimes de traitements inhumains, y compris des conditions dégradantes. Elles sont soumises à certains traitements médicaux malgré elles, ainsi qu'à des placements abusifs dans des institutions psychiatriques, et l'accès à la justice leur est refusé. Les autorités ont systématiquement failli à la réalisation d'une enquête adéquate sur les faits de violence et les décès survenant dans les hôpitaux psychiatriques.

La communauté *holebi* est menacée en public de violences lorsque ses membres tentent une quelconque mobilisation ou manifestation comme cela fut le cas lors de la célébration de la première «Gay Pride» organisée à Sofia au cours de l'été 2008.

Les Macédoniens de souche, qui représentaient 5 000 personnes environ en Bulgarie selon les chiffres du recensement effectué en 2001, mais le double au moins selon certains observateurs indépendants, voient leur identité même niée, ainsi que le droit de l'exprimer au travers de la liberté d'association et de rassemblements pacifiques.

Les migrants et les réfugiés sont visés par des agressions et des actes de harcèlement racistes, y compris de la part de «skinheads» et de la police, et se heurtent à des difficultés disproportionnées en matière d'accès à l'emploi et au logement. Ils font l'objet d'arrestations administratives illégales et se voient refuser l'accès aux tribunaux dans des délais raisonnables.

Les propos relevant du harcèlement (raciste, homophobe, sexiste, discriminatoire envers les personnes handicapées et autres) exprimés par des personnalités publiques, telles que des journalistes ou des hommes politiques, de même que par des fonctionnaires, sont fréquents et persistants. La considération et la compréhension, voire le respect, ne font pas partie de la culture.

La discrimination est un thème de plus en plus important dans la vie publique et la population manifeste un intérêt croissant à l'égard de la protection contre ce phénomène. Une conscience des droits se développe. Il existe un cadre institutionnel et juridique capable d'induire des changements sociaux. L'organisme pour l'égalité est dynamique et déterminé. Il poursuit sa croissance, même si certaines lacunes subsistent. Les ONG prennent une part active aux contentieux et à la défense contre l'inégalité systémique. Le gouvernement ne manifeste cependant guère, pour sa part, de réelle volonté de lutter contre la discrimination. Une culture officielle de déni prévaut. Les mesures positives prises à ce jour se sont avérées inefficaces. Un certain nombre de programmes ont été adoptés à l'intention des personnes handicapées, des Roms et d'autres groupes vulnérables, mais ceux qui ont été effectivement mis en œuvre n'ont pas eu d'impact réel sur la vie des membres de ces groupes.



## 2. Législation principale

La loi de 2004 sur la protection contre la discrimination adoptée en vue de transposer les directives de l'Union européenne en matière d'égalité constitue la principale législation de lutte contre la discrimination. Il s'agit d'une loi unique qui interdit universellement toute discrimination fondée sur une série de motifs, lesquels incluent explicitement la race et l'origine ethnique, le sexe, la religion et les convictions, l'orientation sexuelle, le handicap et l'âge. Elle prescrit également des normes uniformes en matière de protection et de recours. D'autres interdictions de discrimination préexistantes et plus abstraites restent parallèlement en vigueur en vertu d'autres lois régissant des domaines spécifiques, ainsi qu'en vertu de la Constitution bulgare. Un certain nombre d'instruments internationaux interdisant la discrimination sont également d'application, et notamment 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 relative aux droits de l'enfant, et la Convention n° 111 de l'OIT. La Constitution et la législation internationale contraignante sont directement applicables par les juridictions nationales et se substituent à toute législation contradictoire. Elles sont opposables aux tiers, ainsi qu'aux organismes publics. Il existe une autre loi importante concernant l'égalité, outre celle relative à la protection contre la discrimination, à savoir la loi relative à l'intégration des personnes handicapées, qui interdit la discrimination fondée sur le handicap et prévoit des obligations d'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées dans un certain nombre de domaines clés. De plus, un certain nombre de lois régissant des domaines spécifiques tels que l'éducation, l'emploi, les marchés publics et la fiscalité prévoient des mesures positives par rapport à des motifs tels que le handicap, l'âge et les responsabilités de garde et de soins. Le code pénal interdit la violence à motivation raciale et l'incitation à la discrimination, mais ces dispositions ne sont pas suffisamment appliquées sur le terrain.

La loi sur la protection contre la discrimination est, de manière générale, conforme aux directives et va même au-delà de celles-ci sur certains points importants tels que le champ d'application matériel, la liste des motifs protégés, les formes de discrimination interdites, les compétences de l'organisme de promotion de l'égalité et les recours juridictionnels particuliers.

## 3. Principes généraux et définitions

La loi sur la protection contre la discrimination interdit et définit la discrimination directe et indirecte, y compris la discrimination par association et par présomption. Elle définit la discrimination indirecte comme le fait de traiter, en raison de l'un des motifs protégés, une personne de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable.



La loi définit, en outre, la notion de «en raison de l'un des motifs» comme étant l'existence réelle – actuelle ou passée – ou l'existence présumée de l'un ou plusieurs des motifs protégés chez la personne visée par la discrimination, ou chez une autre personne qui est, effectivement ou probablement, associée à la personne visée par la discrimination, lorsque cette association est la cause de la discrimination.

C'est ainsi que la loi interdit expressément la discrimination par présomption, ainsi que par association, y compris l'association présumée. Elle contient une liste exemplative de comportements relevant spécifiquement d'une discrimination directe dans des domaines essentiels tels que l'emploi, l'éducation et la prestation de services. La loi n'autorise de justification générale de la discrimination directe pour aucun motif. Elle prévoit une liste exhaustive d'exceptions spécifiques pour l'ensemble des motifs protégés, y compris les exigences professionnelles essentielles et déterminantes dans le cas d'employeurs ayant une éthique religieuse, ainsi qu'en ce qui concerne l'âge minimum et maximum pour l'accès à l'emploi et l'éducation; une justification objective fondée sur une nécessité est requise. La loi inclut en outre dans les dérogations la différence de traitement des non-ressortissants prévue par la loi et autorise des exigences non justifiées en termes d'âge et d'ancienneté pour ce qui concerne la retraite. Les mesures positives destinées à garantir des chances égales à des groupes défavorisés sont permises et expressément prescrites.

La loi sur la protection contre la discrimination définit la discrimination indirecte comme le fait de traiter au travers d'une disposition, d'un critère ou d'une pratique apparemment neutre une personne de manière moins favorable que d'autres personnes en raison de l'un des motifs protégés, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique soit objectivement justifié (e) par un objectif légitime et que les moyens d'atteindre cet objectif soient appropriés et nécessaires.

La loi sur la protection contre la discrimination prévoit expressément que le harcèlement, l'incitation à la discrimination et la rétorsion constituent des formes de discrimination. Elle définit le *harcèlement* comme tout comportement non désiré lié aux motifs protégés, qui se manifeste physiquement, verbalement ou de toute autre manière et qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement hostile, offensant ou intimidant. En vertu de la loi, la protection est explicitement étendue au harcèlement par présomption ou par association. L'*incitation à la discrimination* est définie comme un encouragement direct et intentionnel à pratiquer la discrimination lorsque l'auteur de l'acte est en position d'influencer son auditoire. La définition comprend expressément l'injonction de pratiquer une discrimination. La *rétorsion* est définie comme: a) le fait de traiter moins favorablement une personne qui a entrepris, ou qui est présumée avoir entrepris, ou qui est présumée entreprendre un jour, une action en faveur de la protection contre la discrimination ; b) le fait de traiter moins favorablement une personne lorsqu'une personne qui lui est associée a entrepris ou est présumée avoir entrepris, ou présumée entreprendre un jour, une action en faveur de la protection contre la discrimination ; c) le fait de traiter moins favorablement une personne qui a



refusé de pratiquer un acte discriminatoire. La protection est donc accordée en cas de rétorsion par présomption, ainsi que de rétorsion par association.

L'action en faveur de la protection contre la discrimination inclut sans s'y limiter le fait de saisir l'organisme pour l'égalité ou la juridiction compétente en qualité de victime ou de tiers, ou de témoigner lors de la procédure.

Toute personne ayant apporté de quelque manière que ce soit son soutien à une action anti-discrimination est donc en droit de bénéficier d'une protection contre la rétorsion.

La loi définit par ailleurs la *ségrégation raciale* en disposant expressément qu'il s'agit d'une forme de discrimination.

Ces définitions s'appliquent à un large éventail de motifs protégés, dont la race/l'origine ethnique, la religion/les convictions, le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge et le sexe. La discrimination multiple est définie par la loi sur la protection contre la discrimination comme un acte discriminatoire fondé sur plus d'un des motifs protégés. La loi impose à tous les organismes publics (nationaux et/ou locaux) l'obligation positive de prendre, en priorité, des mesures positives visant à donner des chances égales aux victimes de discrimination multiple. Elle dispose en outre que l'organisme spécialisé en matière d'égalité, à savoir la commission pour la protection contre la discrimination, se composera désormais de cinq membres au lieu de trois lorsqu'elle sera saisie d'affaires de discrimination multiple.

La loi sur la protection contre la discrimination prévoit l'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées dans les domaines de l'emploi et de l'éducation. Cette obligation cesse de s'appliquer lorsque la charge financière imposée à l'employeur ou à l'éducateur devient déraisonnable. En vertu de la loi sur l'intégration des personnes handicapées, le ministre de l'Éducation a l'obligation de fournir aux enfants handicapés un environnement propice à leur intégration éducative. Il s'agit d'une obligation absolue, sans dérogation invoquant une charge disproportionnée. En vertu de la même loi, le ministre de l'Éducation est tenu de créer des possibilités d'enseignement pour les enfants handicapés qui ne sont pas intégrés dans un environnement éducatif de type classique. Cette obligation est, elle aussi, absolue. La loi sur l'intégration des personnes handicapées impose en outre aux établissements d'enseignement supérieur une obligation absolue d'aménagement raisonnable.

Des obligations réglementaires sont imposées aux autorités, aux employeurs et aux éducateurs dans le but de généraliser l'égalité de traitement et de prendre des mesures positives par rapport à l'ensemble des motifs de discrimination. La responsabilité des complices de discrimination, de même que la responsabilité du fait d'autrui pour les employeurs et les éducateurs qui ne prennent pas de dispositions destinées à prévenir la discrimination commise par des tiers (sur le lieu de travail ou d'étude) est inscrite dans la loi. Un renversement de la charge de la preuve est





envisagé. Un organisme indépendant spécialisé visant à promouvoir et à faire appliquer l'égalité de traitement est institué par la loi. Un recours juridictionnel spécial est prévu. Les deux procédures sont exonérées de droits à verser à l'État et gratuites.

La loi fait l'objet d'une application active depuis 2004 et engendre une jurisprudence de plus en plus abondante. Les juridictions, de même que l'organisme pour la promotion de l'égalité, ont statué de façon positive dans un certain nombre d'affaires et pris des décisions parfois assez fermes et novatrices, notamment à l'encontre de la discrimination institutionnelle. Il n'en reste pas moins que les autorités doivent encore remédier à un certain nombre de carences dans leur manière de manier les concepts du droit anti-discrimination.

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

La loi sur la protection contre la discrimination a un champ d'application matériel universel, similaire à celui du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Il y est expressément indiqué que l'interdiction de discrimination s'applique à tous les domaines, incluant ainsi de manière implicite ceux couverts par la directive «Race» et tout autre au-delà. Cette interdiction universelle s'applique à l'ensemble des motifs protégés, y compris la race/l'origine ethnique, la religion/les convictions, le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge et le sexe. Elle s'applique tant au secteur privé qu'au secteur public.

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

La loi sur la protection contre la discrimination prévoit deux voies de procédure pour l'application des droits anti-discrimination: la procédure judiciaire devant les juridictions civiles ordinaires et la procédure quasi-judiciaire spécialisée devant l'organisme indépendant pour l'égalité (commission pour la protection contre la discrimination). La victime de l'acte discriminatoire a le choix entre ces deux procédures.

Les tribunaux peuvent établir l'existence d'une discrimination et accorder une indemnisation pour le préjudice subi, et ordonner à la partie défenderesse de prendre des mesures correctives, ou de s'abstenir d'une action ou inaction particulière, ou d'y mettre fin, lorsqu'il est établi qu'elle est contraire à la loi. L'organisme pour l'égalité peut lui aussi établir l'existence d'une discrimination et ordonner des mesures préventives ou correctives. Il peut également infliger des sanctions financières. Il ne peut néanmoins pas accorder d'indemnisation à la victime. Les deux procédures s'appliquent de manière universelle, tant au secteur public qu'au secteur privé, et elles sont juridiquement contraignantes. Le principe du renversement de la charge de la preuve s'applique dans les deux cas.



Rares ont été les affaires dans lesquelles les juges ont établi l'existence d'une discrimination en se basant uniquement sur l'incapacité de la partie défenderesse à réfuter les présomptions de discrimination. Ils ont toutefois systématiquement tenu compte de cette règle de preuve spéciale et certains ont émis des observations avisées sur ses conséquences quant à l'établissement des faits. Les deux procédures sont gratuites et les plaignants recourent de plus en plus souvent à l'une comme à l'autre. Selon la loi, l'organisme pour l'égalité assiste les victimes de discrimination. Dans la pratique, les plaignants reçoivent des conseils de procédure sur la manière d'introduire leurs plaintes devant lui. L'organisme est habilité en outre à ester en justice, ainsi qu'à s'associer à des actions intentées par d'autres. En réalité, toutefois, il n'a guère fait usage de ces possibilités. Certaines ONG participent activement à des affaires de discrimination intentées en justice. La loi les habilite à représenter les plaignants devant les tribunaux, et à intervenir en leur faveur lors des procédures. Il est particulièrement intéressant de signaler que les ONG ont le droit d'intenter en leur propre nom des actions en justice dans l'intérêt public lorsque les droits de nombreuses personnes sont bafoués, et ce sans devoir obtenir l'autorisation d'une victime particulière. Elles disposent également du droit inconditionnel de saisir l'organisme pour l'égalité sans qu'il y ait de victime particulière. Les ONG ont intenté un certain nombre de procès d'intérêt public de ce type, ainsi que des poursuites devant l'organisme chargé de l'égalité. Cette démarche a pour effet d'attirer l'attention du public sur les problématiques en cause et a donné lieu à un certain nombre de décisions fermes de la part des juridictions saisies et de l'organisme pour l'égalité. Les affaires de discrimination, surtout lorsque les poursuites sont intentées par des ONG, bénéficient souvent d'une large couverture médiatique. Les ONG ont utilisé le test de situation pour dévoiler et étayer des cas de discrimination directe, et ont établi les cas en question en utilisant ce type de test comme preuve testimoniale. Elles ont également eu recours à des statistiques dans quelques affaires. En vertu du droit procédural civil, qui ne limite pas les types de preuves, les statistiques et les tests sont des éléments de preuve implicitement recevables laissés à l'appréciation des juges. Il n'y a eu aucun débat sur la recevabilité des statistiques ou des tests de situation. Le test en tant que preuve testimoniale a été admis comme allant de soi, étant assimilé à une déposition de témoin ordinaire, sans qu'il soit fait référence au but d'intérêt public spécifique des tests de situation. Les données statistiques ont été considérées, elles aussi, comme des preuves ordinaires, tant par les juges que par l'organisme pour l'égalité. Ce dernier s'est même penché d'office sur des données statistiques.

Les sanctions pour discrimination infligées par l'organisme pour l'égalité comprennent des sanctions financières plafonnées à un montant équivalant à 1 250 euros, et des injonctions impératives à l'attention de la partie défenderesse, afin que cette dernière prenne des mesures préventives ou correctives particulières. L'organisme pour l'égalité exerce activement ses pouvoirs de sanction en imposant souvent le versement de montants proches des amendes maximales et en ordonnant une réparation sous la forme d'une réintégration, de la modification des règlements, etc.



Il est toutefois malaisé de déterminer dans quelle mesure ces sanctions sont suivies d'exécution et dans quelle mesure la réponse des autorités est efficace si tel n'est pas le cas. La réparation ordonnée par une juridiction comprend pour sa part une indemnisation qui n'est pas plafonnée et une injonction, pour la partie défenderesse, de s'abstenir d'un acte spécifique ou d'y mettre fin. Les sommes allouées au titre de réparation d'un dommage moral restent modestes puisqu'elles ont représenté en moyenne un montant équivalant à 300 euros environ avec des attributions exceptionnelles pouvant aller de 1 250 à 2 500 euros.

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

La commission pour la protection contre la discrimination est l'organisme national bulgare spécialisé en charge des questions d'égalité. Elle a été instituée en vertu de la loi sur la protection contre la discrimination en tant qu'autorité collégiale dotée de pouvoirs de décision. Elle est entrée en fonction en 2005, bien que la loi prévoyait le démarrage de son activité dès le début 2004. La commission pour la protection contre la discrimination traite de la discrimination fondée sur tous les motifs protégés.

Sa mission est d'entendre et d'instruire les plaintes déposées par des victimes de discrimination et les communications émanant de tiers; d'engager elle-même des poursuites; d'établir l'existence d'une discrimination en rendant des décisions juridiquement contraignantes; d'imposer des sanctions financières; d'émettre des consignes obligatoires pour la réparation corrective ou préventive des préjudices; d'examiner et de donner un avis sur les projets de loi; d'adresser des recommandations aux autorités publiques, y compris en vue de modifications de la législation; d'assister les victimes de discrimination; de procéder à des études indépendantes; et de publier des rapports indépendants.

La commission pour la protection contre la discrimination développe rapidement une jurisprudence abondante, suivie d'effet dans un certain nombre de cas. Il en va de même de la Cour suprême administrative, qui exerce son contrôle sur les décisions de la dite commission. Le rythme de mise en œuvre des décisions de la commission par les acteurs publics et privés reste cependant trop lent.

Contrairement à toute logique au regard de la charge de travail écrasante de la commission pour la protection contre la discrimination, le gouvernement a décidé de réduire de neuf à sept le nombre de ses membres. Il a déposé un projet de loi que le parlement a adopté en première lecture, mais le processus semble marquer un temps d'arrêt depuis lors.