



Résumé du rapport 2011

concernant les mesures de lutte contre la discrimination à Chypre

par Corina Demetriou

1. Introduction

Chypre a acquis son indépendance en 1960 en se dotant d'une Constitution qui établit un système de strict partage des pouvoirs entre les «Grecs», d'une part, et les «Turcs», d'autre part. La Constitution reconnaît ces deux «communautés», et trois «groupes religieux»: les maronites, les chrétiens arméniens et les latins. Les «groupes religieux» ont été obligés d'opter pour l'une des «communautés» et ont choisi l'appartenance à la communauté grecque. La communauté rom présente à Chypre n'a pas été invitée à faire un choix et les autorités ont considéré qu'elle appartenait à la communauté turque en raison de la langue (turque) et de la religion (islamique) qu'elle est supposée partager avec les Chypriotes turcs.

L'ordre juridique susmentionné est resté en place jusqu'en 1963, date à laquelle le président chypriote grec a proposé treize amendements à la Constitution ayant pour effet de priver les Chypriotes turcs de certains de leurs droits. Ceux-ci ont réagi en se retirant du gouvernement en signe de protestation et la situation a dégénéré en violences interethniques de 1963 à 1967. En 1964, la Cour suprême a dit pour droit que le gouvernement devait continuer de fonctionner sur la base de la «doctrine de nécessité», qui prévoit principalement la «suspension» des dispositions constitutionnelles garantissant la représentation des droits des Chypriotes turcs dans les prises de décisions politiques. Entre 1963 et 1974, de nombreux Chypriotes turcs se sont retirés dans des enclaves. La division s'est ancrée davantage encore en 1974 par suite des interventions militaires de la Grèce et de la Turquie. Les trois «groupes religieux» sont restés dans le Sud avec les Chypriotes grecs, et les Roms ont rejoint les Chypriotes turcs, déplacés vers le Nord, jusqu'au début des années 2000 – époque à laquelle un grand nombre de Roms sont retournés dans le Sud pour s'installer dans des implantations qui leur étaient spécifiquement destinées et qui étaient connues pour leurs conditions sordides, leur misère et leur état de délabrement. La ségrégation en termes de logement a inévitablement entraîné la ségrégation éducative des enfants roms, qui n'avaient d'autre choix que celui de s'inscrire dans les écoles situées à proximité de leur domicile. Malgré les améliorations en matière de logement et les mesures éducatives à l'intention des Roms, ceux-ci demeurent les Chypriotes les plus vulnérables et souffrant de la plus grande exclusion sociale.

Les mesures adoptées par le gouvernement chypriote en matière de lutte contre la discrimination se limitent à une poignée d'événements isolés visant à sensibiliser la population et à la publication de quelques brochures. Aucune ONG ne s'occupe de défendre les droits des Chypriotes turcs et des Roms, et deux ou trois ONG seulement se chargent de défendre les droits des réfugiés et des demandeurs



d'asile. Les ONG de loin les mieux organisées sont celles qui traitent du handicap; leurs actions de lobbying sont coordonnées par une confédération nationale, qui a récemment obtenu le statut de partenaire social. Aucun rôle ne lui a été accordé pour autant dans la mise en œuvre de la loi de 2009 sur les quotas en matière d'emploi et pratiquement aucun compte n'a été tenu des avis qu'elle a formulés lors de la consultation. Jusqu'en 2010, le pays ne comptait qu'une seule ONG de défense des droits des homosexuels dont deux membres seulement étaient «sortis du placard» pour défendre ouvertement leurs droits. Une nouvelle ONG de défense des droits des homosexuels a vu le jour en 2010: elle regroupe des jeunes qui affichent ouvertement leur orientation sexuelle et organisent de nombreuses manifestations publiques. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est très répandue au sein de la société chypriote, et les homosexuels invoquent rarement leurs droits au titre de la directive 2000/78/CE.

En 2009, Chypre a vu émerger pour la première fois un parti néonazi tenant des discours anti-immigrants. En 2010, d'autres groupes d'extrême droite ont commencé à s'organiser, certains allant jusqu'à pratiquer une violence directe et non-provoquée envers les migrants et les Chypriotes turcs, leur programme anti-immigration trouvant appui auprès de divers représentants politiques de la droite plus classique et de la tête de l'Église orthodoxe.

2. Législation principale

La Constitution chypriote contient une disposition générale de lutte contre la discrimination (article 28) qui correspond à l'article 14 de la CEDH, mais inclut, en outre, le motif de l'appartenance à la communauté «grecque» ou à la communauté «turque». L'âge, le handicap et l'orientation sexuelle ne sont pas explicitement couverts par la Constitution, même s'ils peuvent être présumés inclus dans l'expression «tout autre motif quelconque» utilisée par l'article 28. La Constitution ne reconnaît que deux «communautés» (les Grecs et les Turcs) et trois «groupes religieux» (les latins, les maronites et les chrétiens arméniens). La communauté rom est considérée comme faisant partie de la communauté turque et elle ne jouissait d'aucun statut particulier jusqu'à fin 2009. Le gouvernement chypriote a récemment reconnu aux Roms le statut de minorité au sens de la convention-cadre sur la protection des minorités nationales, mais ce changement politique ne s'est toutefois assorti d'aucune mesure concrète en leur faveur. Le gouvernement ne reconnaît aucune communauté migrante en tant que «minorité».

Chypre a ratifié la plupart des principales conventions internationales relatives à la discrimination. Une loi de base défendant les droits des personnes handicapées, y compris l'interdiction de toute discrimination à leur égard, est entrée en vigueur en 2000, mais elle ne prévoit aucun mécanisme de mise en œuvre. Les deux directives de lutte contre la discrimination ont été transposées en 2004 sous la forme de quatre lois nationales distinctes, à savoir:



- une loi modifiant la loi existante sur le handicap, afin d'aligner cette dernière sur les dispositions de la directive 2000/78/CE;
- une loi rendant illégale la discrimination dans le travail et l'emploi, transposant grosso modo la directive 2000/78/CE, mais sur la base de quatre motifs de discrimination au lieu de cinq (le handicap étant exclu car couvert par une autre loi);
- une loi rendant illégale toute discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale dans les domaines couverts par la directive 2000/43/CE (sauf l'emploi, objet de la loi susmentionnée); et
- une loi désignant le Médiateur en tant qu'organisme de promotion de l'égalité de traitement habilité à enquêter sur les plaintes pour discrimination conformément aux dispositions de l'article 13 de la directive 2000/43/CE; son mandat s'étend bien au-delà des exigences minimales de ladite directive puisqu'il inclut la protection des droits garantis par la Constitution ou par les conventions ratifiées par Chypre comprenant le protocole n° 12 de la CEDH et surtout l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité.

Les lois ci-dessus (à l'exception de la loi-cadre sur l'égalité) ont été modifiées à plusieurs reprises au fil des années afin de corriger les mesures de transposition inadéquates.

En juillet 2006, conformément à l'obligation du gouvernement chypriote de donner la primauté aux réglementations et aux directives de l'UE, la Constitution chypriote a été modifiée afin de consacrer la suprématie du droit communautaire. Jusqu'alors, la Constitution était la loi suprême du pays et son article 28 (anti-discrimination) était interprété par les tribunaux comme signifiant que toute mesure positive prise en faveur de groupes vulnérables transgressait le principe d'égalité consacré par la Constitution.

La modification apportée a pour effet que les dispositions des directives de l'UE en matière d'action positive prévalent sur la Constitution et ne peuvent être contestées en vertu de l'article 28. La jurisprudence tend pourtant à ignorer les directives relatives à la lutte contre la discrimination et à imposer des normes dont la validité apparaît douteuse à la lumière de l'acquis communautaire anti-discrimination. Ainsi par exemple, en dépit de l'amendement précité de la Constitution, les tribunaux continuent-ils de rendre des arrêts rejetant les mesures positives en faveur de groupes vulnérables au motif qu'elles enfreignent le principe de l'égalité. Le fait que la loi sur le handicap transposant la directive 2000/78/CE précise clairement que les quotas et les mesures positives n'enfreignent pas le principe de l'égalité ne semble pas affecter les décisions des tribunaux, lesquels continuent de considérer la Constitution comme la forme de loi suprême du pays. En 2011, une série d'arrêts judiciaires ont été prononcés à propos de plaintes pour discrimination fondée sur l'âge invoquant la fixation d'âges différents d'admission à la retraite selon les catégories de travailleurs, en fonction de leur âge ou de leur rang. Le traitement réservé à ces plaintes par les juridictions saisies met en évidence des tendances et pratiques non conformes à l'acquis communautaire en matière d'égalité:



élargissement du champ d'application des dérogations au principe de non-discrimination et introduction de concepts tels que «la discrimination raisonnable à pratiquer en raison de la nature particulière des choses», par exemple.

La pratique actuelle fait penser que l'obligation de veiller à l'abrogation explicite des lois, dispositions contractuelles et règlements internes des organisations ayant un caractère discriminatoire, spécifiée par les directives sur l'égalité, n'est pas entièrement respectée. Le processus d'abrogation des lois ou réglementations non conforme aux directives n'est déclenché qu'à la suite du dépôt d'une plainte auprès de l'organisme de promotion de l'égalité de traitement; il n'existe pas de procédure de révision permanente de la législation en vigueur visant à en établir la conformité avec les directives anti-discrimination. Même l'établissement du caractère discriminatoire d'une disposition législative dans le cadre d'une procédure judiciaire n'engendre pas de processus de révision. De surcroît, lorsque l'organisme de promotion de l'égalité de traitement découvre qu'une loi ou une réglementation enfreint les directives, la procédure visant leur abrogation, à savoir le renvoi de l'affaire par ledit organisme devant le procureur général qui en informe le ministre compétent et prépare la législation d'amendement, ne porte pas toujours ses fruits. Ainsi sommes-nous confrontés à une situation dans laquelle toute une série de lois et de réglementations discriminatoires restent en vigueur dans l'attente d'une abrogation formelle, alors que l'organisme de promotion de l'égalité de traitement a rendu une décision négative à leur encontre.

3. Principes généraux et définitions

Toutes les définitions de la «discrimination» inscrites dans les directives sont virtuellement reprises dans la législation nationale, qui reproduit textuellement les définitions de la discrimination directe et indirecte, du harcèlement, de l'injonction de discriminer et de la victimisation, interdits sur la base des cinq motifs. La discrimination par association n'est pas explicitement couverte par la législation, mais une décision de l'organisme pour la promotion de l'égalité a appliqué en 2010 le principe établi dans *Coleman* en vertu duquel l'interdiction de discrimination fondée sur le handicap s'étend aux personnes s'occupant d'handicapés.



Les lois transposant la directive 2000/78/CE autorisent un traitement différencié fondé sur les motifs de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions, de l'âge, du handicap et de l'orientation sexuelle lorsque la nature des activités professionnelles particulières ou le contexte dans lequel celles-ci sont exécutées sont tels qu'une caractéristique spécifique constitue une condition préalable d'emploi essentielle et déterminante, pourvu que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée. En ce qui concerne l'âge, ces dispositions ne s'appliquent pas aux forces armées, dans la mesure où la fixation d'une limite d'âge est justifiée par la nature et les obligations de la fonction.

Dans le cas d'activités professionnelles exercées dans le cadre d'Églises ou d'autres organisations privées ou publiques dont la philosophie est fondée sur la religion ou les convictions, une différence de traitement fondée sur la religion ou les convictions d'une personne ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature ou du contexte de ces activités, la religion ou les convictions représentent une exigence professionnelle essentielle, légitime et justifiée, compte tenu de la philosophie de l'organisation.

Le champ d'application de la loi relative aux personnes handicapées exclut les activités pour lesquelles, en vertu de leur nature ou de leur contexte, une caractéristique ou une capacité que ne possède pas une personne handicapée, constitue une condition préalable essentielle et déterminante pour autant que l'objectif soit légitime et la condition préalable proportionnée, compte tenu de la possibilité d'adopter des «mesures raisonnables», au sens qu'elles ont dans cette loi. Celle-ci ne s'applique pas aux forces armées, dans la mesure où la nature du travail est telle qu'elle exige des aptitudes spéciales qui ne peuvent être exercées par des personnes handicapées.

La loi relative aux personnes handicapées a été modifiée en 2007, afin d'imposer aux employeurs l'obligation de mettre en place des aménagements raisonnables pour autant que ceux-ci ne représentent pas une charge disproportionnée. Outre cette disposition, la loi prévoit l'obligation d'adopter des «mesures raisonnables» au-delà du domaine de l'emploi dans la mesure où les circonstances économiques et autres circonstances locales le permettent. Ces mesures ne se limitent pas au lieu de travail, mais couvrent aussi les droits fondamentaux (droit à une vie autonome, à un diagnostic et à une prévention du handicap, à un soutien personnel avec équipement d'assistance, à des services, à l'environnement bâti, aux moyens de transport publics, à l'éducation, à l'information et à la communication par des moyens spéciaux, à des services d'intégration économique et sociale, à la formation professionnelle, à l'emploi sur le marché ouvert, etc.); la fourniture de biens et de services, y compris la facilitation de l'accessibilité à une utilisation sûre et confortable de ce type de services; et les télécommunications. L'obligation d'adopter des «mesures raisonnables» allant au-delà de l'emploi est formulée de manière tellement générale qu'elle ne constitue pas un régime obligatoire. La loi ne précise pas que le non-respect de l'obligation d'aménagement raisonnable équivaut à une discrimination, hormis dans le domaine de l'emploi où l'employeur a une obligation



juridiquement contraignante de prévoir un aménagement raisonnable pour son personnel.

L'ordre juridique chypriote ne contient encore aucune disposition visant la discrimination multiple.

4. Champ d'application matériel

Les lois anti-discrimination couvrent tant le secteur public que le secteur privé et l'ensemble des domaines visés par les directives. Aussi la discrimination fondée sur un quelconque des cinq motifs est-elle interdite dans l'emploi, l'accès à la formation professionnelle, les conditions de travail, y compris la rémunération, et l'affiliation à un syndicat ou à une autre association. De surcroît, la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale est interdite dans le domaine de la protection sociale, des soins médicaux, des services sociaux, de l'éducation et de l'accès aux biens et services disponibles au public, y compris le logement. Sous certaines conditions, la loi relative aux personnes handicapées accorde le droit à un traitement égal en matière de fourniture de biens, d'aménagements et de services.

5. Mise en application de la loi

Les victimes ont le droit de déposer plainte auprès de l'organisme de promotion de l'égalité de traitement, ou auprès des tribunaux. Les contentieux peuvent relever soit du droit administratif par le dépôt d'un recours devant la Cour suprême demandant l'annulation d'une loi administrative conformément à l'article 146 de la Constitution, ou du droit civil par la saisie d'un tribunal de première instance ou d'une juridiction du travail en vertu des lois transposant les deux directives, ou devant le tribunal de première instance en cas de violation de la disposition anti-discrimination figurant dans la Constitution. De nombreuses raisons font cependant que les victimes les plus vulnérables saisissent rarement la justice: on peut citer à cet égard la méconnaissance par les victimes et les milieux juridiques des dispositions légales en matière de lutte contre la discrimination, ainsi que le coût élevé et la durée des procédures. Il ressort de la jurisprudence récente que plus les groupes sont vulnérables, moins ils ont accès aux procédures judiciaires ou aux procédures relevant de l'organisme pour la promotion de l'égalité. C'est ainsi que la plupart des affaires dont les juridictions ont été saisies en 2011 portaient sur des plaintes introduites par des fonctionnaires à propos de leur pension et de leur âge d'admission à la retraite. Quelques décisions ont concerné les requêtes de Turcs chypriotes réclamant leurs biens dans le Sud ou des subventions publiques, mais aucune n'a concerné des affaires dans lesquelles des migrants ou des Roms invoquent une violation de l'acquis communautaire en matière d'égalité.

Il arrive que l'organisme de promotion de l'égalité de traitement clôture son enquête et publie un rapport en quelques mois, mais parfois aussi après trois ans seulement, en fonction du sujet de l'enquête et des complications rencontrées. Aucune décision contraignante n'a jamais été prise – ni aucune sanction imposée – par l'organisme



en charge de l'égalité qui préfère, le plus souvent, exercer sa fonction de médiateur, les amendes étant trop faibles pour avoir un caractère dissuasif.

Les lois nationales reprennent textuellement les dispositions des directives concernant le droit des organisations d'engager des procédures au nom des victimes. Les victimes peuvent donc adresser leur plainte directement à l'organisme pour la promotion de l'égalité, dont les procédures sont gratuites, simples et souples, ou à des ONG ou des syndicats, qui peuvent ensuite introduire ces plaintes en leur nom. Rares sont néanmoins les ONG disponibles pour le dépôt de plaintes pour le compte de groupes vulnérables, et plus rares encore les syndicats, qui tendent à considérer l'organisme pour l'égalité avec une certaine suspicion. De manière générale, les plaintes déposées par des personnes individuelles sont plus nombreuses que celles déposées par des organisations agissant en leur nom. En ce qui concerne l'orientation sexuelle, la plupart des victimes ne sont «pas sorties du placard» et ne sont pas disposées à introduire une plainte qui rendrait publique leur orientation sexuelle.

Les décisions de l'organisme de promotion de l'égalité de traitement sont davantage rapportées dans les médias que par le passé. En 2010, grâce à des fonds du programme PROGRESS, l'organisme de promotion de l'égalité de traitement a créé son propre site web sur lequel tous ses rapports et autres publications sont désormais téléchargés.

On ne trouve nulle mention dans la législation, dans la jurisprudence ou dans les décisions de l'organisme de promotion de l'égalité de traitement de l'utilisation du test de situation et de données statistiques. En cas de recours à un argument en faveur de la recevabilité de ce type de preuve au tribunal, la dite preuve sera vraisemblablement autorisée s'il est prouvé qu'elle serait considérée comme recevable dans d'autres juridictions de l'Union européenne. Les règles générales en matière de preuve pour les procédures pénales et civiles sont d'application. La recevabilité du test de situation comme méthode permettant de prouver une discrimination devant les tribunaux sera vraisemblablement soumise au test général de «pertinence» et de «la règle de la meilleure preuve». Il n'est cependant pas possible d'établir avec certitude pour autant que les tribunaux considéreront qu'il s'agit d'une preuve recevable pour prouver l'existence d'une discrimination.

Bien qu'en 2004, lors de la transposition des deux directives, la disposition concernant la charge de la preuve ait été transposée de manière incorrecte, des amendements à la législation ont été introduits en 2006 et 2007 afin d'aligner le droit national sur les directives. La charge de la preuve n'est inversée que dans les affaires judiciaires et non lors des procédures se déroulant devant l'organisme de promotion de l'égalité de traitement, puisque le mandat de ce dernier englobe le droit de procéder à une enquête pour établir des faits.

Les sanctions que les tribunaux peuvent imposer aux personnes physiques coupables de discrimination ne peuvent dépasser 6 835,27 euros et/ou ou une peine



d'emprisonnement de six mois maximum. Pour les personnes morales, le montant maximum de l'amende est de 1 196,72 euros. Si l'infraction a été commise par négligence grave, l'amende pour les personnes physiques peut atteindre 3 417,63 euros. Pour les personnes morales, l'amende est également de 3 417,63 euros pour l'administrateur délégué, le président du conseil d'administration, le directeur général, le secrétaire ou tout autre responsable si l'on peut prouver que l'infraction a été commise avec son assentiment, plus une amende supplémentaire pouvant atteindre 6 835,27 euros pour l'entreprise ou l'organisation.

Les amendes précitées ne peuvent toutefois être imposées que par les tribunaux. L'organisme de promotion de l'égalité de traitement ne peut imposer que de modestes amendes d'un montant maximum de 598 euros. Cet organisme n'est pas compétent pour allouer des indemnisations aux victimes de discrimination, mais ses décisions peuvent être invoquées à l'appui d'un recours pour discrimination illégale devant tribunal de première instance ou une juridiction du travail.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

En 2004, le médiateur a été désigné en tant qu'organisme national de promotion de l'égalité de traitement, habilité à:

- combattre la discrimination raciale ainsi que la discrimination interdite par la loi et, de façon générale, la discrimination fondée sur la race, la communauté, la langue, la couleur, la religion, les convictions politiques ou autres et l'origine ethnique ou nationale;
- promouvoir l'égalité de jouissance des droits garantis par la Constitution ou par les conventions ratifiées par Chypre (y compris le protocole n° 12 de la CEDH et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale), sans distinction de race, de communauté, de langue, de couleur de peau, de religion, de convictions politiques ou autres et d'origine nationale ou ethnique, et
- promouvoir l'égalité des chances indépendamment des motifs précités et des motifs liés à des besoins particuliers ou à l'orientation sexuelle.

Le champ d'application de cette disposition couvre non seulement les domaines visés par la directive 2000/78/CE, mais également la sécurité sociale, les soins médicaux, l'éducation et l'accès aux biens et aux services, y compris le logement.

L'organisme de promotion de l'égalité de traitement comprend deux services: l'Autorité pour l'égalité, qui traite de tous les motifs dans le domaine de l'emploi, et l'Autorité pour la lutte contre la discrimination, qui s'occupe de l'ensemble des motifs en dehors du domaine de l'emploi.

En raison de l'insuffisance des fonds qui lui sont alloués par le budget de l'État, l'organisme de promotion de l'égalité de traitement ne peut se doter d'un personnel adéquat; enregistre du retard dans le rendu de ses décisions; et ne peut mener des



enquêtes et des campagnes de sensibilisation, effectuer des recherches ou publier des codes de bonne conduite sans obtenir de financements externes. C'est ainsi qu'il a réalisé plusieurs études ces dernières années grâce à des fonds mis à disposition par l'UE. En 2010, il a publié un code de conduite relatif à la discrimination fondée sur le handicap sur le lieu de travail et une série de lignes directrices à l'attention des médias sur la façon d'éviter le stéréotype raciste. En 2010 également, il a publié plusieurs rapports basés sur la législation anti-discrimination de 2004; il a eu recours dans certains cas au mandat élargi lui permettant de se prononcer sur des questions sortant du champ d'application des directives, faisant ainsi siennes les priorités politiques de l'Union européenne, et notamment celles exprimées dans la proposition d'une nouvelle directive du Conseil en matière de discrimination en dehors du lieu de travail faisant davantage appel à la médiation qu'aux sanctions et aux décisions contraignantes. Toutefois, l'organisme de promotion de l'égalité de traitement s'est montré jusqu'ici réticent à traiter de manière appropriée des cas considérés comme touchant à ce que l'on appelle la «doctrine de nécessité» ou le «problème chypriote».