



Résumé du rapport 2011

concernant les mesures de lutte contre la discrimination en République tchèque

par Pavla Boučková

1. Introduction

La société tchèque, qui compte aujourd'hui 10 millions d'habitants, se caractérise par une homogénéité qui s'est développée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. C'est en 1945 en effet qu'a été approuvée, dans le cadre des accords d'après-guerre, la législation prévoyant l'expatriation de la plupart des Allemands (lesquels formaient la minorité la plus importante de Tchécoslovaquie) ainsi que des Hongrois. La grande majorité des populations roms et juives de Tchécoslovaquie ont péri dans les camps d'extermination allemands, et beaucoup de membres de la minorité juive ayant survécu à l'holocauste ont été expatriés en tant que ressortissants allemands. La doctrine traditionnelle de l'«identité nationale tchécoslovaque», cultivée depuis l'indépendance du pays en 1918, a été abandonnée par les gouvernements communistes de l'après-guerre, époque à laquelle des tendances nationalistes distinctes tchèques et slovaques l'ont, en définitive, emporté. Le pays a fondé la Fédération tchécoslovaque en 1969, laquelle a finalement été dissoute en 1993. Le déséquilibre des politiques menées à l'égard des minorités s'est rapidement révélé en 1993, lorsque le Parlement tchèque a voté parmi ses premiers actes législatifs la loi sur la citoyenneté tchèque. Laissant de côté les procès d'intention, il n'en reste pas moins que cette législation de 1993 excluait de la citoyenneté tchèque la quasi-totalité de la population minoritaire rom de Tchéquie (la majorité des Roms tchèques sont issus de l'émigration des Roms venus de Slovaquie après 1945).

Quarante années de régime communiste ont laissé à la République tchèque un héritage négatif qui transparaît notamment du sens formel et imprécis conféré aux notions de justice et d'État de droit. La législation tchèque anti-discrimination récemment approuvée doit donc s'attacher entre autres à prévaloir sur la vision étroite et formalisée des organes publics et politiques à l'égard de l'égalité de traitement et de la protection contre la discrimination. Il est assez courant que les juristes eux-mêmes se disent convaincus qu'une égalité formelle devant la loi suffit pour assurer ce que l'on peut attendre à juste titre d'une législation en matière d'égalité de traitement. Ces voix expriment la conviction que la clause constitutionnelle déclarant que la République tchèque est «un État démocratique fondé sur les principes de l'État de droit et de la protection de droits de l'homme» devrait suffire en tant que fondement juridique pour la protection contre la discrimination et qu'aucune définition de la discrimination ni aucune règle en matière de mesures positives ne sont des conditions préalables nécessaires à une protection efficace contre la discrimination. L'obstacle majeur à l'application efficace de la législation anti-discrimination est la conviction largement répandue au sein de la société selon laquelle l'égalité réelle ne signifie rien de plus qu'un traitement formel



identique de tous, sans tenir compte d'une quelconque différence essentielle susceptible de générer une inégalité. S'il s'agit d'un handicap, il est encore admis de faire valoir que ce type de différence engendre une véritable inégalité. Les politiques publiques adoptées par l'État en vue de remédier aux inégalités irritent cependant, et sont le plus souvent considérées comme inefficaces – d'autant plus que la législation destinée à en assurer la mise en œuvre peut être contournée.

Les mesures spéciales introduites dans l'enseignement ou l'emploi pour compenser les désavantages subis par la minorité de Roms sont le plus souvent perçues par l'opinion publique comme octroyant des «avantages injustifiés» en raison de l'origine ethnique.

En ce qui concerne le motif de l'âge, l'existence d'une discrimination exercée à l'égard des personnes plus âgées dans différents secteurs de la vie publique n'est pas niée, mais cette discrimination est présentée comme le résultat de «l'économie de marché» avec ses bons et ses mauvais côtés, invoquant qu'il serait déraisonnable et injuste d'exiger des membres jeunes et prospères de la société de payer pour le bien-être de la population plus âgée. La loi sur la lutte contre la discrimination a été adoptée par la Chambre des députés du Parlement tchèque au deuxième tour de scrutin, lequel avait été reporté au 17 juin 2009 – lors d'une session que d'aucuns croyaient être la dernière avant la dissolution du Parlement et les élections prévues en septembre 2009. Peu après, la Cour constitutionnelle a annulé la décision prise par les partis politiques de réduire la durée du mandat du Parlement et cette élection n'a pas eu lieu. Cette issue inattendue n'a pas eu d'influence sur le projet de loi approuvé. Il a été publié dans le recueil des lois sous la référence 198/2009.

La loi contient des définitions de la discrimination, y compris le harcèlement, la la discrimination indirecte et les mesures de rétorsion, fondée sur sept motifs, à savoir l'origine raciale/ethnique, le sexe, un handicap, l'orientation sexuelle, l'âge et la religion ou les convictions. Elle institue le Défenseur public des droits (médiateur tchèque) en tant qu'organisme de lutte contre la discrimination de la République tchèque. Le projet de la loi a été rédigé dans le but de transposer pleinement le droit anti-discrimination dérivé de l'UE, et notamment la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services. En d'autres termes, ce projet de loi aujourd'hui devenu loi a un champ d'application assez large puisqu'il couvre l'emploi et les relations de travail, l'accès à l'emploi, l'activité ou profession non salariée, la santé et l'éducation, la sécurité sociale et la protection sociale, les avantages et les services sociaux, y compris le logement; tous les motifs étant protégés dans la même mesure, cette loi va au-delà des exigences des directives.



2. Législation principale

La République tchèque a ratifié tous les instruments de lutte contre la discrimination relevant des deux principaux systèmes internationaux de défense des droits de l'homme, à savoir les Nations unies et le Conseil de l'Europe, et notamment la Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans l'éducation, la Convention n° 111 de l'OIT et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le pays adhère également à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le système juridique national est structuré par la Constitution tchèque, qui intègre la Charte des droits fondamentaux et des libertés fondamentales de la République tchèque dans ses dispositions. En 1993, la République tchèque nouvellement constituée a déclaré à son tour que la Charte, qui fut l'un des premiers éléments de la législation fédérale tchécoslovaque post-communiste, faisait partie de l'ordre constitutionnel.

Les dispositions de la Charte tchèque couvrent des droits identiques à ceux visés par la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Lors de la ratification du traité de Lisbonne par la République tchèque, une déclaration spécifique a été annexée à la signature. Elle concerne la Charte des droits fondamentaux de l'UE et souligne les limites de son application en République tchèque. Le Président de la République tchèque en fonction à l'époque du processus national de ratification du Traité a différé sa propre signature en réclamant pour la République tchèque la possibilité d'adhérer au Protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux en Pologne et au Royaume-Uni. Ce protocole ne dispense pas de l'application de la Charte de l'UE: il a plutôt un caractère interprétatif puisqu'il précise l'effet des droits et principes consacrés par la Charte là où une incertitude pourrait survenir. Autrement dit, ni la déclaration unilatérale de la République tchèque ni l'adhésion au Protocole (qui ne peut se faire qu'en liaison avec un futur amendement du Traité) ne changent rien à l'application de la Charte conformément à son article 51, paragraphe premier. Celle-ci engage non seulement les autorités, institutions et autres sujets de l'UE, mais également la République tchèque en tant qu'État membre lors de l'application du droit européen.

Une étude comparative des textes montrerait que les dispositions de la Charte tchèque des droits fondamentaux et libertés fondamentales sont plus détaillées que celles des instruments internationaux (dispositions du Chapitre Cinq régissant le droit à un jugement équitable, par exemple) et sont formulées de manière plus imprécise (Droits économiques, sociaux et culturels notamment). L'article 3 de la Charte tchèque comporte une clause anti-discrimination générale qui interdit explicitement la discrimination en matière de droits fondamentaux et libertés fondamentales fondée sur une liste ouverte de motifs: le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion ou



les convictions, les convictions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité ethnique ou nationale, la fortune et la naissance ou tout autre statut. La Charte ne protège pas spécifiquement contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou le handicap.

Le Code pénal fixe des pénalités pour les délits liés à une discrimination raciale ou une discrimination fondée sur la religion ou les convictions, mais elles concernent uniquement les incidents les plus graves. On observe en outre des divergences quant à la manière dont sont traités les cas relevant d'une motivation raciale ou d'une haine religieuse ou d'une discrimination fondée sur les convictions, ces cas s'accompagnant de sanctions plus strictes.

C'est en 2009 que la République tchèque a transposé pour la toute première fois les directives anti-discrimination de l'UE en droit interne. Celui-ci ne contenait jusque-là aucune définition des types de discrimination, hormis dans le domaine étroit de l'accès à l'emploi. Le Code du travail comprend uniquement des dispositions générales en matière d'égalité, et des définitions de la discrimination et autres mesures de l'acquis communautaire dans ce domaine lui font défaut. Il n'existait aucune disposition concernant la lutte contre la discrimination dans les lois régissant l'accès à la santé, au logement, à la sécurité sociale et aux prestations sociales, ou l'exercice d'une activité indépendante, jusqu'à l'adoption, le 17 juin 2009, de la loi relative à la lutte contre la discrimination et son entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2009 (les dispositions relatives à l'organisme de promotion de l'égalité étant entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2009).

3. Principes généraux et définitions

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

La loi sur le service des membres des forces de sécurité contient des définitions de la discrimination directe et indirecte et du harcèlement. La loi sur la fonction publique contient pour sa part des définitions de la discrimination directe et indirecte, mais ne fournit aucune définition du harcèlement.

La date d'entrée en vigueur de cette dernière loi a été postposée d'année en année (à la date limite de remise du présent rapport, cette entrée en vigueur était reportée au 1^{er} janvier 2015).

La loi sur le service des membres des forces armées contient une définition du harcèlement, mais aucune définition de la discrimination directe ou indirecte. Tout comme la loi sur le service des membres des forces de sécurité, cette loi comprend une disposition interdisant l'injonction de discriminer. La législation nationale tchèque



ne comporte aucune disposition concernant les rétorsions, la discrimination par association ou la discrimination multiple. La loi sur l'emploi a introduit de nouvelles mesures spécifiques en matière de non-discrimination.

La dérogation fondée sur les exigences professionnelles essentielles est prévue par la loi anti-discrimination, le droit du travail et les lois régissant la fonction publique, le service dans les forces armées et le service dans les forces de sécurité. Une clause d'aménagement raisonnable liée à la discrimination fondée sur le handicap est prévue par la loi anti-discrimination.

4. Champ d'application matériel

Les dispositions tchèques anti-discrimination qui assurent la mise en œuvre des directives couvrent, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, les relations de travail, y compris les conditions d'emploi et de travail, les licenciements et la rémunération, et l'adhésion et la participation à des organisations de travailleurs ou d'employeurs. Ces dispositions couvrent également l'accès à l'emploi (recrutement, requalification, etc.) pour tous les motifs énoncés dans les directives anti-discrimination de l'UE: le sexe, la race et l'origine ethnique, un handicap (l'état de santé), l'âge et l'orientation sexuelle. La loi anti-discrimination couvre également les relations de travail auxquelles le droit du travail ne s'applique pas, et notamment celles des juges, procureurs, députés parlementaires et autres. Cette loi couvre en outre des domaines tels que l'affiliation à des organisations dont les membres exercent une profession particulière, le travail indépendant, la formation professionnelle et l'éducation à tous les niveaux. La loi anti-discrimination assure également une protection pour ce qui concerne l'accès à la santé, au logement, à la sécurité sociale ou aux avantages sociaux et l'accès aux biens et services.

La loi anti-discrimination interdit la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, un handicap et l'orientation sexuelle.

La loi anti-discrimination couvre par ailleurs la «nationalité» (en tchèque: *národnost*) en tant que motif distinct. Dans la législation tchèque et en langue tchèque, ce terme est différent de la «citoyenneté» (en tchèque: *občanství*). Son sens se rapproche davantage de «l'origine nationale», mais ne signifie pas exactement la même chose. Selon la Constitution tchèque, une personne pourrait librement choisir sa «*národnost*». Ce motif couvre dès lors à la fois l'origine nationale et l'origine ethnique, indépendamment du fait que celles-ci soient liées à la naissance ou qu'elles aient simplement été choisies par l'intéressé. Une liste énumérative des motifs couverts fixe le champ d'application de la loi.

5. Mise en application de loi

Le système législatif prévoit une mise en application civile, pénale et administrative mais, dans la pratique, la mise en application civile est considérée comme étant la seule méthode efficace. Les médias accordent une grande importance aux cas de



litiges civils relevant d'une discrimination, et il s'agit du seul type de mise en application qui permette à la victime d'obtenir une indemnisation financière pour préjudice moral.

Des poursuites au civil peuvent être intentées en vertu des dispositions anti-discrimination spéciales de la loi sur la lutte contre la discrimination. Le Code de procédure civile et le renversement de la charge de la preuve s'appliquent, et la mise en œuvre de cette dernière ne pose pas de difficulté pratique.

Selon le Code pénal, les délits liés à une discrimination raciale ou une discrimination fondée sur la religion ou les convictions doivent être poursuivis comme des délits incitant à une haine ou une violence fondée sur la race ou la religion/les convictions. Le droit pénal comporte une définition stricte des délits portant atteinte à la vie, la santé ou la liberté personnelle lorsqu'ils sont motivés par la haine raciale ou religieuse.

La mise en application administrative consiste à sanctionner des infractions et délits administratifs. Les procédures administratives pertinentes confèrent des pouvoirs d'investigation aux inspections et aux organes administratifs, comme prévu au titre de lois spécifiques. Ces instances – offices de l'emploi ou inspection tchèque du commerce, par exemple – sont habilitées à imposer des sanctions, principalement de nature financière. Lorsque les compétences d'autres inspections ou organes administratifs spécialisés ne s'appliquent pas, le pouvoir d'investigation sur des faits de discrimination appartient à l'administration territoriale locale (par le biais des commissions «infractions» des Bureaux municipaux), laquelle peut uniquement enquêter sur les infractions commises par des personnes physiques. En réalité, le nombre de cas ayant donné lieu à l'imposition de sanctions pour acte de discrimination est extrêmement faible. Les procédures sont lentes et inefficaces. Une aide juridictionnelle est octroyée dans des circonstances très restreintes par l'intermédiaire des avocats et de l'Ordre des avocats. La loi anti-discrimination prévoit le droit des associations de fournir une assistance juridique aux victimes. Le droit des associations ayant un intérêt légitime à engager des poursuites judiciaires est régi en tant que type spécial de représentation en vertu de l'article 26 du Code de procédure civile.

Dans le cas d'affaires en matière de discrimination fondée sur le genre, l'origine raciale ou ethnique, la religion, les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, une partie au procès peut être représentée par une entité juridique instituée en vertu d'une loi spéciale, lorsque la protection contre la discrimination en cause fait partie des activités de l'entité juridique en question.

Les syndicats peuvent également représenter leurs membres en tant que parties d'une action en justice, quelle que soit la matière en cause hormis les litiges commerciaux et d'affaires. Le recours à ce droit d'ester en justice est néanmoins peu fréquent.

Le droit des plaignants de recourir au «test de situation» pour prouver l'existence d'une discrimination n'a, en fait, jamais été mis en cause par les juridictions tchèques. Il en va de même des preuves statistiques. Tout autre chose est de savoir si un tribunal considère des données statistiques comme une preuve convaincante dans une affaire en particulier. Dans une seule affaire impliquant l'apport d'une preuve basée sur des données statistiques concernant l'âge de travailleurs visés par un licenciement collectif, la Cour constitutionnelle a donné une suite favorable à la demande et a ordonné aux juridictions inférieures de procéder à l'évaluation des preuves statistiques. Dans la pratique, le test de situation est employé par les ONG pour prouver la discrimination dans l'accès à l'emploi, aux services et au logement. Toutes les affaires de ce type concernaient une discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale.

Il est très douteux cependant que les sanctions infligées en cas de discrimination soient efficaces et dissuasives. La réparation morale allouée varie fortement d'une juridiction à l'autre.

Les sommes octroyées à titre de réparation pour discrimination peuvent, dans la pratique, aller de 5 000 CZK (202 euros) à 250 000 CZK (10 120 euros). D'autre part, lorsqu'une partie plaignante n'obtient pas gain de cause, il lui incombera d'indemniser la partie défenderesse pour les frais que celle-ci aura engagés et qui représentent en pratique il sera tenu de compenser l'accusé pour les frais que celui-ci aura engagés, et qui sont en pratique de l'ordre de 2 500 euros. En théorie, bien que les amendes administratives infligées puissent atteindre 1 million de couronnes tchèques, les montants généralement appliqués sont nettement moins élevés (242 euros environ). Les poursuites au pénal dans le cadre de délits liés à une discrimination religieuse ou raciale sont assez rares, et portent en général sur des délits graves tels que des meurtres à caractère raciste. Lorsqu'une discrimination a lieu, les organes chargés d'enquêter concluent généralement que l'acte commis n'est pas suffisamment dangereux pour la société que pour être considéré comme un crime, et ils renvoient donc ces incidents devant les commissions chargées des infractions aux fins d'une enquête administrative. Les enquêtes administratives portant sur les infractions s'avèrent particulièrement inefficaces. La loi sur les infractions exige que l'enquête soit achevée dans un délai d'un an, faute de quoi elle doit être abandonnée: il est donc exceptionnel que des actes à caractère discriminatoire soient punis dans le cadre d'une procédure contraventionnelle.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

L'organisme de promotion de l'égalité institué en République tchèque est opérationnel depuis le 1^{er} décembre 2009. La législation anti-discrimination ne crée pas un nouvel organisme, mais attribue au Défenseur public des droits (médiateur tchèque) les fonctions requises au titre de l'article 13 de la directive 2000/43/CE.

Le Défenseur public des droits contribue, dans le cadre de cette législation, à la lutte contre le racisme et la xénophobie et à la promotion de l'égalité de traitement de



tous, indépendamment du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'âge, du handicap, de la religion ou des convictions. Il peut offrir une assistance indépendante aux victimes, procéder à des études et publier des rapports indépendants et formuler des recommandations.