

Résumé du rapport 2011

sur les mesures de lutte contre la discrimination en Estonie

par Vadim Poleshchuk

1. Introduction

L'Estonie est un pays multiethnique. Au 1^{er} janvier 2011, 31,2% de la population totale du pays n'était pas estonienne de souche. Les groupes minoritaires les plus importants étaient de souche russe (25,5%), ukrainienne (2,1%), biélorusse (1,1%) et finlandaise (0,8%). Peu d'habitants appartiennent à une minorité raciale ou à la population rom. En janvier 2010, les ressortissants non estoniens représentaient 16% de la population totale et comprenaient 7% d'apatrides de fait (anciens citoyens soviétiques) dits «personnes sans citoyenneté définie». L'immense majorité des non-citoyens se sont installés dans le pays avant 1991. Le gouvernement a approuvé en 2008 un nouveau programme dénommé *Stratégie estonienne d'intégration pour 2008-2013*.

Avant l'adhésion de l'Estonie à l'UE, le pays n'était doté d'aucune législation détaillée en matière de lutte contre la discrimination et la plupart des évolutions positives dans ce domaine découlent de l'harmonisation de la législation estonienne avec l'acquis communautaire. Premièrement, en 2003-2004, la loi relative à l'égalité entre les genres a été adoptée tandis que deux actes législatifs antérieurs, en l'occurrence la loi relative aux contrats de travail et la loi relative au Chancelier de la justice, étaient modifiées. Deuxièmement, en décembre 2008, le Parlement a approuvé une loi exhaustive en matière d'égalité de traitement.

Dans une étude effectuée en 2007 à la demande du ministère des affaires sociales, de très nombreuses personnes interrogées (42%) déclarent avoir fait personnellement, au cours des trois dernières années, une expérience de discrimination fondée sur des motifs divers dans les domaines suivants: emploi (24%), éducation (10%), services (26%), relations sociales (14%), médias (12%), administration publique et protection de l'ordre public (12%) («Traitement inégal fondé sur des caractéristiques individuelles ou sociales: attitudes, expériences et niveau de sensibilisation de la population»). On ne dispose cependant que d'informations très limitées concernant des cas précis de discrimination ou des actions en justice pertinentes.

Il semble que le niveau de sensibilisation à l'égard des questions de discrimination reste peu élevé au sein de la société estonienne. Des mesures spéciales doivent impérativement être prises pour faire connaître les nouvelles possibilités de lutte contre la discrimination offertes par la nouvelle loi relative à l'égalité de traitement au travers notamment d'une collaboration entre les organismes officiels et les ONG locales.



2. Législation principale

En vertu de la Constitution estonienne, les normes stipulées par les traités internationaux ratifiés par le pays prévalent sur la législation nationale. L'Estonie a signé et ratifié la grande majorité des instruments internationaux destinés à lutter contre la discrimination.

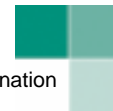
L'article 12 de la Constitution estonienne interdit explicitement la discrimination quel qu'en soit le motif. Un mécanisme souple et complet de protection contre la discrimination peut se fonder sur cette disposition, laquelle est directement applicable tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales publiques et privées. Le principe constitutionnel de non-discrimination, formulé en termes généraux, est réitéré dans plusieurs autres lois.

Selon le Code pénal, la violation la plus grave du principe de l'égalité de traitement constitue un délit. C'est ce que stipulent, par exemple, l'article 152 (violation de l'égalité), l'article 153 (discrimination fondée sur les caractéristiques génétiques) et l'article 151 (incitation publique à la haine, à la violence ou à la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la race, la couleur, le sexe, la langue, l'origine, la religion, l'orientation sexuelle, l'opinion politique, la situation sociale ou financière).

Outre ces dispositions anti-discrimination formulées en termes généraux dans la Constitution et d'autres lois ainsi que les dispositions pénales pertinentes, trois instruments de base façonnent aujourd'hui la structure de la législation anti-discrimination estonienne: la loi sur l'égalité entre les genres (adoptée le 7 avril 2004), la loi relative au Chancelier de la justice (modifications pertinentes adoptées le 11 février 2003) et la loi relative à l'égalité de traitement (adoptée le 11 décembre 2008 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009). Ces deux dernières ont été spécifiquement modifiées/adoptées en vue de transposer les exigences des directives européennes anti-discrimination 2000/43/CE et 2000/78/CE.

La loi sur l'égalité entre les genres couvre tous les domaines de la vie publique et interdit la discrimination fondée sur le sexe. Cette loi pourrait s'avérer utile dans le contexte de la discrimination multiple.

La loi relative à l'égalité de traitement a vocation d'assurer la protection des personnes à l'encontre de toute discrimination fondée sur l'origine ethnique, la race, la couleur de peau, la religion ou d'autres convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle. Elle peut également être invoquée pour combattre la discrimination à l'égard des agents de la fonction publique fondée sur d'autres motifs, tels qu'ils sont cités dans la loi sur la fonction publique, à savoir: le sexe, le niveau de maîtrise linguistique, le handicap, l'orientation sexuelle, l'obligation de service militaire, l'état matrimonial ou la situation familiale, les obligations liées à la famille, la situation sociale, la représentation des intérêts des agents de la fonction publique ou l'affiliation à une organisation d'agents de la fonction publique. La loi sur l'égalité de



traitement a institué un nouvel organisme en matière d'égalité: le Commissaire à l'égalité des sexes et à l'égalité de traitement.

Le Chancelier de la justice est une institution analogue à celle d'un médiateur. Il peut être saisi de faits de discrimination commis par les instances et institutions publiques pour quelque motif que ce soit. Depuis le 1^{er} janvier 2004, le Bureau du Chancelier de la justice est devenu une institution juridictionnelle chargée de régler les conflits liés à des faits de discrimination commis par des personnes physiques et des personnes morales publiques ou privées en raison du sexe, de la race, de l'origine ethnique, de la couleur, de la langue, de l'origine, des convictions religieuses, politiques ou autres, de la situation patrimoniale ou sociale, de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle ou d'autres motifs de discrimination prévus par la loi (procédure de conciliation).

3. Principes généraux et définitions

C'est la Constitution (et son article 12 essentiellement) qui consacre les principes généraux d'égalité et de non-discrimination en droit estonien. La loi relative à l'égalité de traitement contient des définitions détaillées de la discrimination directe et indirecte, ainsi que du harcèlement.

Le Code pénal comporte des dispositions pouvant être invoquées pour la protection contre des actes de non-respect de l'égalité et de harcèlement violent.

Les dispositions contenues dans la loi relative à l'égalité de traitement concernant la rétorsion, l'injonction de discriminer, les exigences professionnelles essentielles, les aménagements raisonnables au profit des personnes handicapées, la charge de la preuve, les mesures d'action positive, les dérogations accordées aux associations et autres organisations publiques ou privées dont l'éthique est fondée sur des convictions religieuses ou autres, sont pratiquement identiques à celles contenues dans les directives.

La loi relative à l'égalité de traitement ne porte pas préjudice aux préférences accordées pour les raisons suivantes: représentation des intérêts des travailleurs ou appartenance à une association qui représente les intérêts de ces derniers, grossesse, prise en charge de mineurs, ou d'enfants majeurs et de parents inaptes au travail.

Il convient également de signaler que la loi relative à l'égalité de traitement autorise une discrimination directe fondée sur la race ou l'origine ethnique dans d'autres contextes que les exigences professionnelles véritables et déterminantes ou les mesures d'action positive (visant à garantir le maintien de l'ordre public et de la sécurité, de prévenir la criminalité et de protéger la santé et les droits et libertés d'autrui). De plus, la loi relative à la fonction publique exclut les exigences linguistiques officielles instituées pour les fonctionnaires du champ d'application des



obligations en matière de lutte contre la discrimination. Ces dispositions pourraient aller à l'encontre de la directive 2000/43/CE.

La loi sur les contrats de travail permet à un employeur de résilier un contrat de travail en raison, entre autres, d'une incapacité de travail de longue durée du travailleur par suite de problèmes de santé. Des dispositions similaires s'appliquent aux fonctionnaires. La législation estonienne a prévu certaines limites d'âge (maximum et minimum) pour l'occupation de plusieurs postes importants du secteur public.

Il n'existe à ce jour en Estonie ni dispositions ni projets d'adoption de dispositions, ni décisions jurisprudentielles, concernant des situations de discrimination multiple ou de discrimination par association.

4. Champ d'application matériel

L'article 12 de la Constitution interdit la discrimination dans tous les domaines d'activité réglementés et protégés par l'État.

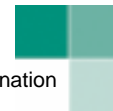
Le champ d'application matériel de la loi relative à l'égalité de traitement est identique à celui des directives pour chacun des motifs visés par celles-ci. Des exigences en matière de lutte contre la discrimination sont également soulignées dans la loi relative à la fonction publique (fonctionnaires).

Dans le domaine privé, le Chancelier de la justice ne peut être saisi dans le contexte de procédures de conciliation de plaintes pour discrimination portant sur la profession ou la pratique de la foi ou sur le travail d'une personne célébrant des services religieux dans le cadre d'organisations religieuses, sur des relations relevant de la vie privée ou familiale et de l'exercice du droit de succession. Dans le domaine public, le Chancelier peut, en tant que médiateur, traiter toutes les questions qui relèvent de sa compétence.

Les activités du Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement se limitent au champ d'application de la loi relative à l'égalité de traitement et de la loi sur l'égalité entre les genres.

5. Mise en application de la loi

Les litiges portant sur une discrimination sont, de manière générale, réglés par un tribunal ou une commission de conflit du travail (organe juridictionnel). Ils peuvent également être tranchés par le Chancelier de la justice au moyen d'une procédure de conciliation. Il est également possible d'adresser une demande d'avis sur des cas éventuels de discrimination au Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement (ce dernier étant habilité à être saisi d'affaires de discrimination fondée sur le sexe et sur les motifs protégés par la loi sur l'égalité de traitement).



La loi relative à l'égalité de traitement contient des dispositions concernant le renversement de la charge de la preuve similaires à celles prévues par les directives. Une victime de discrimination peut exiger qu'il soit mis fin au comportement discriminatoire et qu'une indemnisation lui soit versée pour le préjudice que le comportement en question lui a causé. Il est important de préciser que la loi relative à l'égalité de traitement dispose qu'une victime peut également réclamer le versement d'une «une somme d'argent raisonnable» au titre de préjudice moral. Une demande de réparation doit être introduite dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle la victime prend connaissance ou aurait dû prendre connaissance du préjudice causé.

En Estonie, les litiges individuels relevant du droit du travail qui ont trait à une discrimination peuvent être réglés par des organismes de règlement des conflits du travail (commissions de conflit du travail et tribunaux). Les commissions de conflit du travail suivent une procédure juridictionnelle définie dans la loi sur le règlement des litiges individuels relevant du droit du travail. Les décisions doivent se baser sur la loi et être dûment étayées. En 2011, ces commissions ont été saisies au total de treize plaintes liées à la problématique de la discrimination (tous motifs).

En cas de discrimination (fondée sur quelque motif que ce soit) de la part d'institutions publiques, le Chancelier de la justice peut être saisi en qualité de médiateur et la procédure peut être initiée sur la base d'une demande émanant de la victime ou sur l'initiative personnelle du Chancelier. L'avis du Chancelier de la justice consiste en l'espèce en une suggestion, une proposition ou des remarques critiques; son avis n'est pas juridiquement contraignant. Le Chancelier de la justice peut néanmoins signaler le non-respect de l'avis ou la non-coopération à l'autorité de tutelle de l'agence concernée, au gouvernement ou au Parlement.

Le Chancelier de la justice peut traiter de cas de discrimination commise par des personnes physiques et des personnes morales de droit privé dans le cadre d'une procédure de conciliation spéciale visant à trouver un accord entre la victime et la personne suspectée de discrimination (l'ensemble des cinq motifs pertinents sont explicitement couverts). Cette procédure de conciliation peut être uniquement initiée par un recours émanant de la victime. L'accord entre les parties obtenu dans cette procédure de conciliation est contraignant et applicable par l'huissier de justice. Elle peut prévoir également l'obligation de verser une indemnité. En cas d'échec de la procédure de conciliation, la victime peut faire valoir ses droits devant les tribunaux. En 2011, le Chancelier a été saisi de deux recours associés à la procédure de conciliation dans des cas d'actes présumés de discrimination.

Dans le cadre de conflits du travail et de procédures de conciliation, la loi accorde à toute personne ayant un intérêt légitime dans le contrôle du respect des exigences en matière d'égalité de traitement le droit d'agir en tant que représentant d'une victime de discrimination. Il n'existe pas de règles particulières de ce type pour d'autres procédures.



Le Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement émet, entre autres, des avis concernant les cas éventuels de discrimination. Ces avis ont pour objet de formuler une appréciation qui, conjuguée aux dispositions de la loi relative à l'égalité de traitement, aux accords internationaux qui lient l'Estonie et à d'autres législations, permet de se prononcer sur le fait que le principe de l'égalité de traitement a été respecté ou non dans un lien juridique déterminé.

L'Estonie ne possède pas encore au niveau des organes judiciaires ou juridictionnels une pratique avancée en matière d'infractions associées à une discrimination.

Très peu d'ONG fournissent une assistance aux victimes de discrimination en Estonie. On ne trouve dans les tribunaux estoniens aucun exemple de recours à des tests de situation ou à des preuves statistiques (qui semblent pourtant reconnus par la loi) dans le cadre d'affaires invoquant une discrimination.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Il existe en Estonie deux organes chargés de la promotion de l'égalité de traitement: le Chancelier de la justice (mandaté à cette fin depuis janvier 2004) et le Commissaire en charge de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement (mandaté depuis janvier 2009 pour les cas de discrimination fondée sur d'autres motifs que le sexe).

Le Chancelier de la justice est désigné par le Parlement, sur proposition du président d'Estonie, pour un mandat de sept ans. Le Chancelier jouit pour diriger son service des mêmes droits que ceux accordés par la loi à un ministre pour diriger son ministère. Le Chancelier prend ses décisions en toute indépendance et son service est doté d'un budget propre. Le Chancelier de la justice a d'autres responsabilités que la lutte contre la discrimination (tous motifs confondus).

Le Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement est un expert qui intervient de manière indépendante; il est désigné par le ministre des affaires sociales pour une période de cinq ans. Les activités relevant de sa fonction sont financées par le budget d'État.

Le statut régissant la fonction de Commissaire est adopté par le gouvernement de la République. Comme signalé plus haut, le Commissaire traite de cas de discrimination fondée sur le sexe et les motifs applicables dans le cadre de la loi relative à l'égalité de traitement, en ce y compris l'origine ethnique, la race, la couleur de la peau, la religion ou autres convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle.

Le Chancelier de la justice et le Commissaire sont habilités à procéder à l'analyse des effets de la mise en œuvre de la législation sur la situation des membres de la société, et à formuler des propositions d'amendements législatifs à l'attention des organes gouvernementaux. Les deux institutions ont pour mission de promouvoir



l'égalité de traitement, d'informer les instances officielles des principes pertinents et de renforcer la coopération en la matière. Toutefois, seul le Commissaire est expressément tenu de conseiller et d'apporter son assistance aux personnes introduisant des recours pour discrimination. Il incombe également à ce nouvel organe de rédiger des rapports spécifiquement consacrés à des questions de discrimination.