



## Résumé du rapport 2011

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

par Rainer Hiltunen<sup>1</sup>

#### 1. Introduction

La Finlande était l'un des pays européens les plus homogènes sur le plan culturel jusqu'à la fin des années 1980. Le nombre d'immigrants y était minime. Un changement s'est opéré au cours des années 1990: l'immigration a pris le pas sur l'émigration et le nombre de citoyens étrangers est passé de 26 300 en 1990 à 168 000 en 2010. Le nombre d'étrangers représente aujourd'hui 3% environ de l'ensemble de la population (5 400 000 habitants).

La Finlande abrite un certain nombre de minorités nationales telles que les minorités rom (10 000 personnes), juive, tatare et russe ainsi que le peuple indigène des Sámi (9 000 personnes). Outre la minorité rom finlandaise traditionnelle, quelque 200 à 400 Roms arrivent chaque année en Finlande en provenance de Roumanie et de Bulgarie: ils sont dans une situation sociale et économique beaucoup plus précaire que les membres de la minorité rom finlandaise, lesquels sont d'ailleurs parvenus à maintenir largement leurs traditions culturelles (vêtements et langue en particulier).

La diversité religieuse s'est accentuée en Finlande au cours des quinze dernières années avec un développement de la communauté islamique atteignant 30 à 40 000 personnes par suite de l'arrivée d'immigrants en provenance de pays musulmans. Leur pourcentage reste cependant inférieur à 1% de la population. À l'heure actuelle, 81% de la population appartient à l'Église évangélique luthérienne. Les autres groupes religieux sont sensiblement plus restreints, le plus important d'entre eux étant l'Église orthodoxe russe (1%). Environ 15% des Finlandais ne font partie d'aucune communauté religieuse.

Un changement considérable a été observé au niveau des attitudes vis-à-vis des questions d'orientation sexuelle. L'homosexualité était érigée en infraction pénale jusqu'en 1971. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle a été interdite en 1995 et la loi de 2001 sur les partenariats enregistrés a conféré aux couples de même sexe un statut pratiquement équivalent au mariage. L'Église luthérienne accepte désormais des pasteurs homosexuels ou transsexuels.

La discrimination liée à l'âge est une réalité en Finlande. Une enquête a montré qu'un tiers des personnes interrogées estimaient qu'une discrimination fondée sur l'âge survenait «fréquemment» ou «de temps à autre» sur leur lieu de travail. Le contentieux judiciaire en la matière reste cependant peu abondant.

---

<sup>1</sup> Le présent résumé est basé sur le rapport rédigé pour l'année 2007 par Timo Makkonen et mis à jour par Juhani Kortteinen pour les années 2008 à 2010.



En ce qui concerne la situation des personnes souffrant d'un handicap, l'objectif politique et juridique reste axé sur les services spécifiques dont les personnes handicapées ont besoin – autrement dit sur une approche traditionnelle de la politique sociale plutôt que sur l'égalité de traitement. On observe toutefois une réorientation progressive vers une approche fondée davantage sur l'égalité des droits.

Des ONG représentant différents motifs de discrimination entretiennent depuis plusieurs années de bonnes relations de coopération dans le cadre de leur action contre la discrimination, et ont une identité de vue quant à la nécessité de développer la législation anti-discrimination.

## **2. Législation principale**

Les principales dispositions en matière de discrimination ont été inscrites dans la Constitution, dans la loi anti-discrimination et dans le Code pénal. Une interdiction de discrimination figure également dans de nombreux actes réglementaires au titre de clause générale.

L'article 6 de la Constitution consacre l'égalité et interdit la discrimination. L'idée maîtresse de cette garantie constitutionnelle est d'assurer une égalité formelle, autrement dit de consacrer le principe selon lequel les personnes doivent être traitées de façon similaire dans des situations similaires; mais également de parvenir à une égalité intégrale réelle et concrète.

L'interdiction constitutionnelle de discrimination peut être directement invoquée en justice et régit l'interprétation des lois ordinaires. La disposition constitutionnelle interdisant la discrimination a été principalement appliquée jusqu'ici à des situations impliquant l'usage du pouvoir des autorités publiques, mais elle peut également concerner, dans certains cas, les relations entre parties privées.

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2004, la loi anti-discrimination est le principal instrument transposant en droit interne les directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement (directive sur l'égalité raciale et directive sur l'égalité dans le domaine de l'emploi). Elle respecte substantiellement d'assez près la protection requise par ces deux directives en matière d'égalité de traitement tout en allant, à certains égards, au-delà des exigences minimales qui s'y trouvent énoncées.

Dans les domaines de l'emploi et de l'éducation/la formation, la discrimination est interdite sur la base des motifs protégés par les directives, à savoir l'âge, l'origine ethnique et nationale, la religion, les convictions, un handicap et l'orientation sexuelle, complétés des motifs suivants: nationalité, opinion, santé, langue et «autres raisons liées à une personne».

En ce qui concerne les services publics ou privés fournis ou mis à la disposition du grand public (y compris la protection sociale, les soins de santé, les prestations



sociales, le logement et les biens mobiliers et immobiliers) et le service militaire, la loi anti-discrimination interdit uniquement la discrimination fondée sur l'origine ethnique.

Deux organismes ont été mis en place au moment de la transposition des directives en vue d'améliorer la protection contre la discrimination ethnique: il s'agit du Médiateur des minorités et du Tribunal des discriminations, chargés tous deux de surveiller le respect de la loi anti-discrimination. Ils ne sont pas habilités à combattre la discrimination en matière d'emploi, cette mission incombant aux autorités en charge de la santé et de la sécurité au travail.

Déjà à l'époque de l'adoption de la législation mettant en œuvre les deux directives relatives à l'égalité, le Parlement finlandais avait indiqué qu'il conviendrait à son avis que le gouvernement entreprenne une réforme générale de la législation en matière d'égalité en vue de conférer un même niveau de protection à tous les motifs de discrimination – autrement dit, que le champ d'application matériel et les mécanismes juridiques de recours ne varient pas d'un motif à l'autre.

La préparation de cette réforme est en cours depuis début 2007, mais elle s'est heurtée à divers désaccords portant, entre autres, sur le point de savoir s'il fallait inclure les questions d'égalité des genres dans la même législation que les autres motifs de discrimination, et s'il fallait autoriser le Médiateur pour l'égalité et le Tribunal des discriminations à lutter également contre la discrimination dans le domaine de l'emploi. Les travaux préparatoires à la réforme se poursuivent et une législation devrait être soumise au Parlement fin 2012 ou début 2013.

Le Code pénal comporte deux dispositions en matière de discrimination. La première vise notamment la discrimination dans l'offre de services et dans l'exercice de charges publiques, tandis que la seconde vise la discrimination dans le domaine de l'emploi. Il existe une jurisprudence considérable invoquant la première disposition, principalement concernant la discrimination ethnique. La discrimination est sanctionnée par la loi sous la forme d'amendes et de peines d'emprisonnement pouvant atteindre six mois. Dans la pratique, elle est sanctionnée par des amendes.

Les principales dispositions nationales de lutte contre la discrimination interdisent toutes, de manière explicite ou implicite, la discrimination fondée sur un large éventail de motifs, y compris l'âge, l'origine ethnique et raciale, la religion, les convictions, l'orientation sexuelle et le handicap. L'égalité des sexes est abordée dans la Constitution et dans le Code pénal, ainsi que dans une loi séparée d'application générale, à savoir la loi relative à l'égalité entre femmes et hommes. La législation finlandaise n'aborde pas explicitement la question de la discrimination multiple.



La Finlande a ratifié la plupart des grandes conventions internationales visant à combattre la discrimination.<sup>2</sup> Les conventions ratifiées et incorporées en droit interne font partie intégrante du système juridique national; elles peuvent être directement appliquées par les juridictions et doivent être prises en compte pour l'interprétation des lois ordinaires – ce qui ajoute à la protection juridique nationale contre la discrimination.

Les îles Åland, une province suédophone autonome de Finlande qui compte 26 200 habitants environ et possède des pouvoirs législatifs dans certains domaines particuliers tels que l'emploi, l'enseignement et la protection sociale, ont adopté leur propre ensemble de lois anti-discrimination. Ces lois interdisent la discrimination fondée sur les motifs de l'origine ethnique, de la religion et des convictions, du handicap, de l'âge, du sexe et de l'orientation sexuelle. La législation des îles Åland est conforme aux directives.

### 3. Principes généraux et définitions

Le principe de l'égalité de traitement est fermement ancré en droit national, et tel est le cas depuis un certain temps déjà. L'approche adoptée par la législation récente, et par la loi anti-discrimination en particulier, se différencie toutefois de celle dont relèvent des parties plus anciennes de la législation, ce qui fait que la législation anti-discrimination se caractérise en l'occurrence par un certain dualisme. L'approche traditionnelle de la législation anti-discrimination finlandaise consistait à opter pour des formulations assez générales de l'égalité et de la non-discrimination, et à protéger sur pied d'égalité un large éventail de motifs, hormis le motif du genre pour lequel une loi distincte est en vigueur depuis 1987. La discrimination a traditionnellement été définie comme étant principalement «le fait de placer une personne dans une situation différente sans raison acceptable». Ce libellé revêtant un caractère assez général, il appartenait aux juridictions et aux juristes de déterminer ce qui constituait dans la pratique une «situation différente» ou «une raison acceptable». La notion de discrimination multiple reste inconnue à ce jour de la législation et du système judiciaire finlandais, bien que la législation en tant que telle ne crée aucun obstacle empêchant de prendre ce type de discrimination en considération.

L'approche de la législation plus récente, et de la loi anti-discrimination en particulier, se démarque dans la mesure où elle comporte des dispositions plus précises pour ce qui concerne la définition de la discrimination, le champ d'application et les

---

2 Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (y compris le protocole n° 12), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et la Convention relative aux droits de l'enfant. La Finlande a signé, mais n'a pas ratifié, la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées et la Convention n° 169 de l'OIT relative aux droits des peuples indigènes et tribaux, bien qu'en ce qui concerne cette dernière, des promesses aient été faites et réitérées depuis vingt ans.



exceptions légitimes. Les motifs interdits mentionnés expressément par la loi sont l'âge, l'origine ethnique ou nationale, la nationalité, la langue, la religion, les convictions, les opinions, la santé, le handicap et l'orientation sexuelle, mais le texte reste ouvert à l'adjonction d'autres motifs lors de l'interprétation de la loi.

La loi anti-discrimination interdit explicitement de nombreuses manifestations de discrimination, y compris la discrimination directe et indirecte, le harcèlement et l'injonction de discriminer. On peut considérer qu'elle interdit également la discrimination fondée sur des caractéristiques supposées, ainsi que celle fondée sur l'association avec des personnes présentant des caractéristiques supposées, bien que la législation ne soit pas tout à fait claire à ces égards. La loi anti-discrimination interdit également les rétorsions, à savoir un traitement défavorable ou des répercussions défavorables à l'égard d'une victime de discrimination ou d'une autre personne au motif qu'une plainte pour discrimination a été déposée ou qu'une autre action de ce type a été intentée, ou est prévue, contre l'auteur de l'acte discriminatoire. Au titre d'exception à interpréter de manière très restrictive, un traitement différencié peut être légitime dans la vie professionnelle à condition de se fonder sur une exigence professionnelle essentielle et déterminante.

Le traitement différencié fondé sur l'âge ne doit pas être considéré comme une discrimination s'il poursuit un but objectif et approprié s'inscrivant dans des objectifs sociétaux importants, tels que la réduction du chômage.

La législation anti-discrimination finlandaise, ancienne ou nouvelle, autorise l'action positive sans l'imposer. L'action positive s'entend comme l'adoption de mesures spécifiques destinées à réduire ou prévenir les désavantages découlant d'une discrimination. La loi anti-discrimination oblige cependant les pouvoirs publics à promouvoir activement et systématiquement la réalisation de l'égalité de traitement en supprimant plus particulièrement les obstacles qui l'entravent. C'est l'un des cas dans lesquels la législation finlandaise de lutte contre la discrimination va au-delà des exigences minimales énoncées dans les deux directives de l'UE.

Afin de promouvoir l'égalité de traitement des personnes handicapées, la loi anti-discrimination exige des employeurs et des prestataires de services éducatifs qu'ils prennent, si nécessaire, des mesures raisonnables pour que les personnes handicapées aient accès au marché de l'emploi ou à la formation, qu'elles puissent exercer leur activité professionnelle et progresser dans leur carrière.

Les lois adoptées par les îles Åland suivent les directives de l'Union européenne et les lois nationales récentes, et interdisent explicitement la discrimination directe et indirecte, le harcèlement, l'injonction de discriminer et les rétorsions.

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

La loi finlandaise de lutte contre la discrimination couvre un large domaine et s'applique, de manière générale, à la fois au secteur privé et au secteur public.



L'idée maîtresse de l'interdiction de discrimination consacrée par la Constitution est de garantir une égalité de traitement dans l'exercice des fonctions publiques.

Le champ d'application matériel de la loi anti-discrimination suit assez étroitement les deux directives de l'UE tout en allant au-delà de celles-ci en étendant sa protection à tous les motifs de discrimination dans le domaine de l'enseignement/la formation. Cette loi interdit par conséquent la discrimination fondée notamment sur la religion, les convictions, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap et l'origine ethnique dans les domaines suivants (typologie générale): l'accès au travail et au statut d'indépendant; les conditions d'accès à l'emploi, les conditions d'emploi et de travail, l'orientation professionnelle; l'accès à l'enseignement, à tous les types de formation professionnelle et de perfectionnement; et l'affiliation et la participation à une organisation de travailleurs ou d'employeurs.

En outre, la discrimination fondée sur l'origine ethnique est également interdite dans les domaines suivants: les services sociaux et services de santé; les avantages sociaux et prestations sociales; le service militaire ou civil, y compris le service militaire volontaire pour les femmes; et l'accès au logement et toute autre fourniture de biens et services mis à la disposition du grand public. Les transactions juridiques réalisées dans la sphère de la vie familiale ou privée ne sont pas couvertes.

Le Code pénal s'applique aux cas de discrimination survenus, entre autres, dans les domaines de l'emploi, de la fourniture de services et de l'exercice de fonctions publiques.

Les lois adoptées par les îles Åland interdisent comme suit toute discrimination fondée sur les motifs de l'origine ethnique, de la religion et des convictions, du handicap, de l'âge et de l'orientation sexuelle: la discrimination dans le domaine de l'emploi est interdite pour tous les motifs; la discrimination dans le domaine de la santé et des services sociaux est interdite lorsqu'elle est fondée sur les motifs de l'origine ethnique, de la religion et des convictions ainsi que de l'orientation sexuelle; la discrimination dans le domaine de l'éducation et de la fourniture de biens et de services est interdite lorsqu'elle est fondée sur les motifs de l'appartenance ethnique, de la religion et des convictions, du handicap et de l'orientation sexuelle.

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

En cas de décision discriminatoire prise dans le cadre de l'exercice de fonctions publiques, une victime de discrimination peut recourir à la procédure en rectification ou à une autre voie de recours ordinaire; elle peut également se tourner vers le Médiateur parlementaire ou le Chancelier de la justice pour porter plainte. Les victimes de discrimination ethnique peuvent, lorsque la discrimination intervient en dehors du domaine de l'emploi, s'adresser également au Médiateur des minorités. Le Médiateur ou la victime peut également saisir le Tribunal des discriminations, lequel est compétent pour les plaintes relatives à une discrimination ethnique (mais pas dans le domaine de l'emploi). Le Tribunal peut confirmer un règlement du litige entre





les parties et interdire la poursuite ou la répétition d'une pratique discriminatoire. Il peut également imposer une amende conditionnelle et, sur demande, en ordonner l'exécution si l'injonction n'est pas suivie d'effet. Le Tribunal peut, à la demande de l'une des parties ou des deux parties, du Médiateur des minorités, d'une juridiction, d'une autorité publique ou d'une ONG, faire des déclarations quant à l'interprétation correcte de la loi anti-discrimination.

Lorsqu'il s'agit de questions relatives à l'emploi, le contrôle de la conformité avec la législation anti-discrimination incombe à l'autorité en charge de la sécurité et de la santé au travail. Une victime de discrimination peut, en vertu de la loi anti-discrimination, décider de réclamer réparation devant une juridiction ordinaire. L'indemnisation peut atteindre 16 430 euros, voire davantage dans des cas exceptionnellement graves.

Auparavant, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi anti-discrimination, les voies de recours judiciaire le plus souvent utilisées étaient les poursuites pénales. La plupart des affaires de ce type concernaient un refus d'accès, pour cause d'origine ethnique, à des restaurants ou d'autres lieux ouverts au public. La loi anti-discrimination a quelque peu modifié cette situation dans la mesure où elle facilite la charge de la preuve dans toutes les procédures de droit civil qui invoquent ses dispositions, et où elle autorise les victimes de discrimination à réclamer une indemnisation.

Les ONG et autres organisations de défense des droits de l'homme ne sont pas habilitées à intenter une action en justice au nom de la victime. Certaines de ces ONG offrent néanmoins aux victimes des conseils d'experts sur la manière d'engager des poursuites et ont utilisé le test de situation pour faire état de la discrimination. L'utilisation d'éléments probants de nature statistique est possible, mais dans la mesure où l'évaluation des preuves repose sur une libre appréciation, il appartient toujours à la juridiction saisie de décider du poids – éventuel – qu'il accorde à ce type de preuves.

Des affaires de discrimination sont occasionnellement portées à l'attention du public, en particulier par les principaux quotidiens.

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

La fonction de Médiateur des minorités a été instituée en 2001 afin de promouvoir l'égalité de traitement sans distinction d'origine ethnique. Le Médiateur agit principalement en qualité d'organisme spécialisé offrant conseils et instructions aux victimes de discrimination ethnique en dehors du domaine de l'emploi. Le Médiateur peut également offrir une assistance juridique dans des affaires exceptionnellement importantes. La plupart des affaires de discrimination ethnique dont le Médiateur a été saisi concernaient la fourniture de biens ou de services, et plus particulièrement le logement. Lorsqu'il constate une pratique discriminatoire, le Médiateur cherche à l'éliminer à l'aide de conseils et d'instructions. Il émet également des



recommandations et suggère des initiatives visant à améliorer les relations ethniques et le statut des minorités ethniques. Une victime de discrimination peut demander au Médiateur de mener une procédure de conciliation. Étant habilité à réclamer à quiconque les informations nécessaires à l'exécution de sa tâche, le Médiateur peut mener des enquêtes indépendantes concernant des cas individuels invoquant une présomption de discrimination. Le Médiateur peut également réaliser des études indépendantes et décider, en toute indépendance, des objectifs et de la méthodologie des études en question.

Les îles Åland ont également créé une fonction de Médiateur anti-discrimination. Il s'agit d'une entité indépendante chargée de promouvoir et de garantir l'égalité de traitement pour ce qui concerne l'origine ethnique, la religion et les convictions, le handicap, l'âge, le sexe et l'orientation sexuelle. Le Médiateur a pour mission de veiller à l'application et au respect de la nouvelle législation anti-discrimination adoptée dans les îles Åland.