



## Résumé du rapport 2011

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

par Gudrun D. Gudmundsdottir

#### 1. Introduction

La population de l'Islande se caractérise par sa grande homogénéité et son caractère quasiment monoculturel. La discrimination la plus marquée a traditionnellement été fondée sur le genre et, même si les femmes islandaises bénéficient aujourd'hui d'une égalité poussée, on observe encore une dichotomie incontestable entre leur niveau élevé d'instruction et de qualification et leur situation sur le marché du travail et dans la société de façon plus générale.

Le renforcement récent du dialogue sur les droits de l'homme a mis en évidence la situation de divers groupes et minorités vulnérables. Officiellement, les personnes handicapées bénéficient d'une bonne protection en droit islandais. Dans la pratique toutefois, elles se heurtent à une discrimination en termes de droit à l'éducation, au logement et à la participation à la vie publique, et forment une proportion importante des habitants vivant dans la pauvreté; selon la Fédération islandaise des personnes handicapées, les pensions d'invalidité ne permettent pas de vivre dans la dignité et un quart seulement des personnes handicapées exercent une activité professionnelle. Les règlements de construction et d'urbanisme exigent que les bâtiments publics soient accessibles aux personnes handicapées et toute infraction à cet égard est passible d'une amende ou d'une peine de prison – mais ils sont rarement appliqués. Les statistiques varient quant au nombre de personnes handicapées en Islande, mais l'affiliation aux organisations concernées en fournit une indication: l'organisation faitière, à savoir la Fédération islandaise des personnes handicapées, compte en effet entre 24 000 et 25 000 membres.

Les années d'essor qui ont précédé le crash financier de 2008 ont donné lieu à une montée sans précédent de l'immigration et il fut un temps où les travailleurs étrangers représentaient 10% de la main-d'œuvre. La majorité d'entre eux étaient occupés dans le secteur du bâtiment et ont perdu leur emploi lorsque la construction s'est arrêtée. Il en résulte que les étrangers touchant des allocations de chômage sont aujourd'hui proportionnellement plus nombreux que les Islandais. Des problèmes de discrimination salariale ont été signalés et il semblerait que des non-citoyens et des personnes d'origine immigrée soient victimes d'inégalités de traitement dans différents domaines de la vie quotidienne. Il est préoccupant de constater par ailleurs que les jeunes issus de l'immigration sont moins susceptibles que les autres d'achever l'enseignement secondaire, et que des cas de refus d'accès à des lieux publics sont régulièrement signalés. Selon une enquête réalisée en 2009, 56,9% des Islandais estiment que la discrimination et/ou le harcèlement fondé sur la race ou l'origine est un phénomène courant. Aucun recours n'est prévu par la législation nationale, dont les dispositions interdisant la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique sont



très limitées. L'Islande comptait 20 957 citoyens étrangers le 31 décembre 2011, soit 6,6% de la population. Parmi eux, le groupe de loin le plus important est celui des Polonais avec 43,2% de la population étrangère.

Aucune disposition légale ne stipule l'égalité sur le marché du travail indépendamment de l'âge. Peu d'études ont été effectuées à ce sujet mais le taux de participation des Islandais plus âgés au marché du travail est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. La discrimination en matière d'emploi est cependant manifeste, en particulier par rapport au genre. Une récente étude Eurobaromètre, publiée en 2011, montre que les Islandais ont constaté ou vécu une discrimination fondée sur l'âge supérieure à la moyenne de l'UE à la fois sur le lieu de travail, en matière d'accès à l'éducation et à la formation et dans le cadre de leurs loisirs. Au 31 décembre 2011, les personnes âgées de plus de 64 ans représentaient 12,6% de la population islandaise.

Sur une note positive, la législation islandaise visant à l'égalité pour les personnes homosexuelles est l'une des plus progressistes au monde: tous les mariages ont le même statut juridique, les couples homosexuels peuvent adopter des enfants et les lesbiennes peuvent subir une insémination artificielle. L'un des derniers obstacles est l'opposition de l'Église nationale d'Islande (église d'État) à la célébration de cérémonies religieuses identiques pour les mariages hétérosexuels et homosexuels. L'attitude à l'égard des personnes homosexuelles est, de manière générale, très libérale et la Gay Pride est une journée de festivités familiales à Reykjavik. Une réforme juridique est en cours en vue d'améliorer la situation des personnes transgenres.

Le nombre d'organisations religieuses est passé de 14 en 1991 à 36 en 2011, dont 28 ont une dénomination chrétienne. La nation adhère à hauteur de 77,64% à l'Église nationale d'Islande (église d'État de confession luthérienne). Les croyances minoritaires les plus représentées sont l'Asatrú (foi païenne nordique), le bouddhisme et l'islam. Un peu plus de 10% de la population sont «indéfinis» et n'appartiennent à aucune organisation religieuse. Aucune étude n'a été consacrée à l'ampleur de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions sur le lieu de travail, mais 23,4% des Islandais estimaient en 2009 que cette forme de discrimination était courante.

## **2. Législation principale**

Les motifs de discrimination couverts par la Constitution islandaise sont le sexe, la religion, les opinions, l'origine nationale, la race, la couleur, la situation financière et la filiation. La liste n'est pas exhaustive, étant donné que la disposition précise également que l'égalité devant la loi et la non-discrimination sont garanties par rapport à tous les motifs susmentionnés mais également par rapport à «toute autre situation», que l'on peut interpréter comme incluant l'âge.

Le seul acte législatif exhaustif actuellement en vigueur en matière de non-discrimination est la loi n° 10/2008 relative à l'égalité de statut et de droits des

hommes et des femmes (loi sur l'égalité des genres), largement conforme à l'acquis de l'Union européenne. Dans d'autres domaines, l'approche anti-discrimination reste embryonnaire et fragmentée puisque seules quelques dispositions législatives générales découlant de la disposition constitutionnelle en matière d'égalité sont d'application. Elles ne contiennent généralement pas de liste exhaustive de motifs de discrimination et sont limitées à un secteur particulier du droit. Des dispositions en matière d'égalité/anti-discrimination par rapport aux motifs énumérés dans les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE figurent dans des actes relatifs aux questions touchant les personnes âgées et dans des actes modifiant la législation en vue d'éliminer la discrimination envers les personnes homosexuelles. La loi sur les questions concernant les personnes handicapées garantit entre autres le droit à l'égalité, le droit de bénéficier d'une assistance afin de pouvoir vivre et travailler au sein de la société, le droit aux services généraux nationaux et municipaux, et le droit d'accès aux lieux publics. La loi prévoit également des mesures d'action positive: à qualification égale, la préférence sera accordée aux personnes handicapées par rapport à d'autres candidats à l'obtention d'un emploi dans la fonction publique. La CEDH, qui a été transposée en droit interne, dispose que la jouissance des droits et des libertés qu'elle énonce s'exerce sans discrimination; le Code pénal général, la loi sur la procédure administrative et les actes relatifs aux établissements de l'enseignement primaire et aux services postaux et municipaux contiennent, eux aussi, des dispositions touchant l'égalité et la non-discrimination. De surcroît, la loi relative à l'Accord EEE interdit la discrimination fondée sur la citoyenneté en rapport avec les dispositions de l'Accord, et la transposition des directives pertinentes de l'UE a donné lieu à l'interdiction d'une discrimination liée à l'occupation d'un emploi temporaire ou à temps partiel. Il convient de signaler que la Commission européenne considère que la législation islandaise n'est pas conforme aux directives 2000/43/CE et 2000/78/CE en l'absence de toute protection précise contre la discrimination sur le marché du travail et de toute législation exhaustive interdisant la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique en dehors du marché du travail.

Étant signataire de l'Accord EEE, l'Islande est tenue d'adopter l'acquis de l'UE pour ce qui concerne le marché unique. Les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE n'ont pas été incorporées dans cet Accord et n'ont donc pas été transposées dans la législation nationale. Une commission instituée sous les auspices du ministère des Affaires sociales a néanmoins recommandé cette transposition en 2005 au moyen d'une législation anti-discrimination exhaustive couvrant les deux directives. Un projet de loi dans ce sens pourrait être présenté au Parlement islandais dans le courant de l'automne 2012.

### 3. Principes généraux et définitions

Les définitions figurant dans les directives n'ont pas été transposées en droit interne. La législation nationale ne définit pas clairement les motifs protégés et la définition de la discrimination directe et indirecte, du harcèlement, des rétorsions, de l'injonction de discriminer et de l'aménagement raisonnable font défaut dans ce contexte. Aucune dérogation n'est expressément autorisée en ce qui concerne les organisations religieuses, et la loi est muette à propos des exigences



professionnelles «essentielles et déterminantes». La législation nationale contient toutefois certaines exceptions relevant d'exigences liées à l'âge et à l'aptitude physique; elles concernent notamment les policiers, les pompiers et les gardiens de prison.

Aucune règle nationale ne porte sur la discrimination multiple et aucun arrêt n'a été rendu dans des affaires impliquant ce type de situation. Le projet de loi anti-discrimination exhaustive qui sera présenté au Parlement au cours de l'automne 2012 pourrait comporter une disposition relative à la discrimination multiple.

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

Les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE n'ont pas été transposées en droit interne; aucune loi anti-discrimination exhaustive ne s'applique à l'ensemble des secteurs de l'emploi et du travail, publics et privés, pour ce qui concerne les motifs énumérés dans les directives. Aucune législation en vigueur dans le secteur privé n'interdit la discrimination liée aux motifs cités dans la directive pour ce qui concerne les conditions d'accès à l'exercice d'un emploi, d'un emploi indépendant ou d'une profession, en ce compris les critères de sélection, les conditions d'embauche et la promotion. Il se pourrait que certains actes discriminatoires en rapport avec les domaines susmentionnés relèvent du champ d'application de la loi n° 50/1993 sur les dommages-intérêts, mais il n'existe aucune jurisprudence. En ce qui concerne le secteur public, la loi n° 37/1993 sur la procédure administrative, qui interdit la discrimination entre parties individuelles fondée entre autres sur des points de vue quant à la race, la couleur, l'origine nationale, la religion, l'opinion politique, le statut social ou la famille, pourrait s'appliquer.

Il n'existe aucune interdiction explicite de discrimination fondée sur les motifs visés par les directives en ce qui concerne la pension professionnelle et l'accès à la formation professionnelle de quelque type et à quelque niveau que ce soit. Quant à l'affiliation et la participation à des organisations de travailleurs ou d'employeurs, la loi n° 80/1938 sur les syndicats et les conflits du travail, qui s'applique à la fois au secteur privé et au secteur public, dispose que l'adhésion à un syndicat est libre pour tous les travailleurs occupés dans le secteur concerné. De même, l'accès aux associations professionnelles et aux organisations patronales est ouvert à toutes les entreprises/tous les employeurs qui exercent leur activité ou sont qualifiés dans le domaine concerné. Aucune loi anti-discrimination exhaustive n'est cependant en vigueur dans ce secteur et aucune interdiction expresse de discrimination liée à l'affiliation et à la participation à des organisations de travailleurs ou d'employeurs, ou à d'autres organisations professionnelles, y compris les avantages y afférents, n'a été adoptée.

La législation nationale ne prévoit pas en matière de sécurité sociale et de soins de santé d'exceptions fondées sur la religion ou les convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle; elle n'établit pas non plus de distinction entre les biens et services mis à la disposition du public et ceux mis à la disposition de membres



d'associations privées. Des différences de traitement fondées sur l'âge et le handicap en matière de prestation de services financiers ne sont pas explicitement autorisées par la loi. Il n'existe pas de dispositions interdisant la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique en rapport avec les «avantages sociaux» mais, dans le secteur public, ce type de discrimination pourrait constituer un non-respect du principe d'égalité codifié dans la loi sur la procédure administrative. Dans le secteur privé, un recours pourrait invoquer l'article 26 sous b) de la loi n° 50/1993 sur les dommages-intérêts, lequel dispose qu'une indemnisation peut être octroyée pour préjudice causé par une infraction portant atteinte à la liberté, la paix, l'honneur ou la personne de la victime.

Pour ce qui est de l'interdiction de discrimination dans le domaine éducatif, la loi n° 91/2008 sur l'enseignement primaire requiert, en ce qui concerne l'organisation des études et l'instruction, ainsi qu'en ce qui concerne la production et le choix du matériel pédagogique, qu'un effort spécial soit fait pour que tous les élèves bénéficient des mêmes chances en termes d'enseignement et d'une possibilité de choisir les disciplines et les approches pédagogiques de leur propre apprentissage. Les objectifs et pratiques d'enseignement veilleront à prévenir la discrimination fondée sur l'origine, le genre, l'orientation sexuelle, la résidence, la classe sociale, la religion, l'état de santé, le handicap ou la situation en général. Les enfants handicapés suivent leur scolarité dans les écoles ordinaires en bénéficiant d'une assistance, s'il y a lieu.

Très peu de Roms se sont installés en Islande de sorte qu'ils ne sont affectés de manière notoire par aucune forme de ségrégation ou de discrimination au sein des établissements scolaires.

Aucune disposition n'a été expressément adoptée pour empêcher la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique en termes d'accès au logement. La loi sur les questions concernant les personnes handicapées prévoit la mise à disposition de services sociaux à l'intention de ces personnes afin qu'elles puissent autant que possible habiter chez elles ou recourir à d'autres options de logement selon leurs besoins et leurs souhaits. Il incombe aux municipalités de veiller à ce qu'un logement adéquat et les services nécessaires soient mis à la disposition des personnes handicapées.

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

Les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE n'ont pas été transposées en droit interne et peu de sanctions existent. Aucune procédure n'a été spécifiquement instituée pour les discriminations fondées sur les motifs énumérés dans les directives. Seul organisme chargé des plaintes pour discrimination, le Comité des plaintes sur l'égalité entre les femmes et les hommes ne peut être saisi qu'en cas de discrimination fondée sur le genre. Plusieurs procédures administratives sont en place pour garantir le droit de recours des citoyens contre les autorités publiques, y compris en cas de discrimination. La loi sur la procédure administrative confère le





droit de faire appel des décisions d'autorités administratives telles que des institutions ou des commissions publiques. Sauf si la loi en dispose autrement, toutes les décisions prises par des instances publiques ou des instances dotées d'une autorité publique sont soumises au contrôle d'une instance supérieure. Les décisions prises par des autorités indépendantes peuvent, dans certains cas, faire l'objet d'un contrôle de la part de ministres ou de conseils/commissions spécialement institués pour ce type de vérification. Il arrive aussi que des décisions prises par des autorités locales soient référées au ministère concerné. Des plaintes concernant des décisions administratives discriminatoires peuvent en outre être déposées auprès du Médiateur parlementaire. Enfin, les juridictions sont habilitées à contrôler toute décision prise par le pouvoir exécutif.

Les délais pour le dépôt de plaintes auprès des commissions de contrôle varient (pouvant aller de deux semaines à trois mois à dater de la décision contestée) et, dans certains cas, aucun délai n'est fixé. Le Médiateur parlementaire doit être saisi des plaintes dans les douze mois qui suivent la date de la décision ou de l'événement en cause. Les arrêts des juridictions civiles sont contraignants et exécutoires. Les décisions du Médiateur parlementaire ne sont pas juridiquement contraignantes pour les autorités et n'invalident pas automatiquement la décision contestée. Les décisions des commissions administratives sont non contraignantes (hormis dans le cas du Comité des plaintes sur l'égalité entre les femmes et les hommes, dont les décisions ont force de loi).

Une association peut saisir la justice pour obtenir la reconnaissance de certains droits de ses membres ou pour libérer ses membres de certaines obligations, pour autant que la sauvegarde des intérêts en jeu fasse partie intégrante de son mandat. Rares sont cependant les organisations nationales qui ont suffisamment de ressources pour venir en aide à des victimes de discrimination – à ce jour seules des organisations représentant les intérêts de personnes handicapées ont fait cette démarche par rapport aux motifs couverts par les directives – et les affaires de ce type ne sont généralement pas portées à l'attention du grand public. Le renversement de la charge de la preuve n'est pas prévu et il n'a pas encore été fait usage du test de situation ni de statistiques.

Le non-respect des articles 125, 180 et 233a du Code pénal général donne lieu à un acte d'accusation officiel. La procédure pénale débute par une enquête menée par la police de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte. Si l'enquête révèle qu'une infraction pénale pourrait avoir été commise, l'affaire est renvoyée au parquet. S'il estime que le grief est apparemment justifié, le procureur transmet un acte d'accusation à un tribunal de juridiction générale.

Des sanctions ne sont pas explicitement prévues pour les cas de discrimination fondée sur les motifs énumérés dans les directives, mais la discrimination peut entraîner une responsabilité civile, à laquelle les règles générales s'appliquent. Les tribunaux peuvent décider qu'un acte particulier ou une omission particulière doit faire l'objet d'une réparation, et attribuer des dommages-intérêts matériels à la



victime. Le non-respect des dispositions du Code pénal général relatives au discours haineux et à la discrimination en termes de services et d'accès à des lieux publics est passible d'amendes ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre deux ans et six mois. Le non-respect de l'interdiction d'insultes publiques à l'encontre des convictions ou de la religion de communautés religieuses dûment établies est passible pour sa part d'amendes et d'une peine d'emprisonnement de trois mois maximum. Il convient de noter que les articles 125 et 180 n'ont encore jamais été appliqués, et qu'une seule affaire a été tranchée en justice pour cause de violation de l'article 233a.

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

Aucun organisme n'a été institué pour promouvoir l'égalité et la non-discrimination en rapport avec les motifs de la race et de l'origine ethnique, de la religion et des convictions, de l'âge, du handicap ou de l'orientation sexuelle. Aucune commission des droits de l'homme n'a davantage été instituée et le seul organisme en place dans ce domaine, à savoir le Comité des plaintes sur l'égalité entre les femmes et les hommes, traite uniquement des questions de genre. Le Médiateur parlementaire peut être saisi pour sa part d'affaires d'égalité/de discrimination liées à une procédure administrative.