



Résumé du rapport 2011

concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Lituanie

par Gediminas Andriukaitis

1. Introduction

La Lituanie est redevenue indépendante de l'Union soviétique en 1990. Son actuelle Constitution a été approuvée par référendum en 1992. Le pays a adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004, ce qui signifie que le système juridique national a fait l'objet de changements majeurs en dix ans à peine pour satisfaire aux normes européennes. Il convient néanmoins de préciser que la plupart de ces changements n'ont pas fait l'objet d'un vaste débat et que la société n'a pas été suffisamment préparée aux nouveaux critères en matière d'égalité.

L'absence de données précises concernant, dans une perspective d'égalité des chances, la composition de la société et des communautés exposées aux discriminations ne permet toujours pas d'évaluer la situation réelle de minorités particulières en Lituanie. Le pays ne s'étant pas encore doté d'un système exhaustif de collecte de données dans ce domaine, les chiffres actuellement disponibles sont principalement tirés d'études *ad hoc*, de sondages d'opinion, de données collectées par des instances administratives et du nombre de plaintes adressées au Médiateur de l'égalité des chances. Cette lacune en matière de données relatives à l'égalité a été soulignée par plusieurs organismes intergouvernementaux (CERD, ECRI, etc.).

Un recensement général a été effectué en 2011 mais ses résultats ne seront disponibles qu'en 2013. Les statistiques les plus fiables restent donc les chiffres issus du dernier recensement en date, qui remonte à dix ans. Il en ressort que la Lituanie pouvait être considérée comme un pays plutôt homogène. Les Lituanais représentaient 83,5% de la population totale, et vingt-neuf autres nationalités seulement comptaient une centaine de ressortissants ou davantage. Les principaux groupes minoritaires étaient les Polonais et les Russes qui représentaient respectivement 6,7 et 6,3% de la population, même si, dans certaines régions, des minorités ethniques pouvaient former ensemble une majorité d'habitants. Il en allait de même des religions et convictions - 79% de la population se déclarant catholiques romains, 9,5% athées et 4% orthodoxes, les 7,5 % restants appartenant à d'autres communautés religieuses.

La question de la discrimination est un phénomène relativement récent dans le pays. Il n'est donc guère surprenant qu'une partie importante de la population n'y soit pas sensibilisée. Les stéréotypes et préjugés persistent, en particulier à l'égard de certaines minorités. La vulnérabilité potentielle de certaines communautés peut être constatée à l'analyse des données tirées d'enquêtes annuelles visant à déterminer l'attitude du public envers divers groupes minoritaires. Ces sondages d'opinion ne sont pas effectués de manière systématique et la méthodologie utilisée dépend de



l'institution qui les réalise, ce dont il faut tenir compte lors de l'utilisation des données collectées.

En tout état de cause, ces enquêtes révèlent l'immuabilité de la «hiérarchie de l'intolérance»: les Roms, les migrants et les réfugiés, de même que les membres de communauté LGBT restent les moins tolérés et forment dès lors les groupes les plus exposés aux discriminations en Lituanie. Les homosexuels sont confrontés dans la vie de tous les jours à des attitudes négatives largement répandues. Les préjugés à leur égard sont profondément ancrés dans la conscience collective. Il s'agit essentiellement d'un héritage du passé soviétique: à l'époque, les rapports homosexuels librement consentis étaient considérés comme un délit et l'homosexualité comme une maladie psychiatrique. La question de l'orientation sexuelle a été pratiquement absente du discours public jusqu'en 2005, date d'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité de traitement transposant en droit interne la législation anti-discrimination de l'UE. La question n'a pas davantage été abordée dans le cadre du système éducatif, ce qui conduit à beaucoup d'incompréhension et d'ignorance à propos de l'orientation sexuelle au sein de la société lituanienne.

De nombreux défis doivent donc encore être relevés pour que les lois adoptées soient mises en pratique. L'année 2007 a été marquée par une sensibilisation accrue à l'égard de la discrimination: plusieurs actions de sensibilisation ont été couronnées de succès et le gouvernement a approuvé en 2008-2009, dans leur prolongement, une série de documents de politique exposant diverses mesures de lutte contre la discrimination: le programme national de lutte contre la discrimination 2009-2011 et sa stratégie connexe de développement d'une politique nationale relative aux minorités à l'horizon 2015, et le programme 2008-2010 d'intégration des Roms dans la société lituanienne. Le pays a malheureusement été fortement touché par la crise économique en 2009, et ces différents programmes ont été largement sous-financés au cours de la période 2009-2011; il en découle que la plupart des mesures sont restées lettres mortes. Le gouvernement a adopté fin 2011 un nouveau plan d'action interinstitutionnel pour la promotion de la discrimination (2012-2014).

2. Législation principale

Le principe de l'égalité est décrit dans la Constitution. Bien que l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle ne soient pas mentionnés explicitement dans la clause d'égalité constitutionnelle, sans doute peut-on interpréter celle-ci de manière à ce qu'elle protège contre la discrimination fondée sur ces motifs (la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur les questions d'égalité reste peu abondante). Le principe général de l'égalité de traitement est réitéré dans plusieurs textes législatifs parmi lesquels le Code du travail, le Code civil, le Code pénal et d'autres lois. Bien que tout individu puisse faire valoir ses droits en invoquant la Constitution, les affaires mettant concrètement en cause des pratiques discriminatoires sont pratiquement inexistantes.



La Lituanie est signataire de plusieurs accords internationaux garantissant une protection contre des discriminations fondées sur divers motifs. Selon la Constitution, les accords internationaux ratifiés par le parlement doivent être considérés comme faisant partie intégrante du système juridique national. De surcroît, en vertu de la loi sur les accords internationaux, si un accord international ratifié et mis en œuvre par la République de Lituanie instaure des normes différentes de celles définies dans sa propre législation ou dans d'autres actes juridiques existants ou entrant en vigueur après la date d'entrée en vigueur de l'accord international concerné, ce sont les dispositions de ce dernier qui s'appliquent.

La République de Lituanie a signé, ou signé et ratifié, différents traités internationaux en matière de droits de l'homme, parmi lesquels le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Convention sur les droits des personnes handicapées.

Les questions d'égalité des chances et de discrimination ont été abordées pour la première fois en 1998 avec l'adoption de la loi sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Celle-ci a non seulement introduit le concept de discrimination fondée sur le sexe, mais elle a également créé le Bureau du Médiateur pour l'égalité des chances et établi des règles de procédure pour l'examen des plaintes par ce dernier. Le Bureau du Médiateur est opérationnel depuis 1999. La compétence du Médiateur a été progressivement étendue à d'autres motifs d'égalité (l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la race, l'origine ethnique, la religion et les convictions) depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité de traitement en 2005. La législation anti-discrimination se compose donc depuis lors de deux lois principales: la loi sur l'égalité des chances, qui interdit la discrimination fondée sur le genre et établit les fonctions, les compétences et les règles procédurales du Médiateur pour l'égalité des chances, et la loi sur l'égalité de traitement, qui a ajouté l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la race, l'origine ethnique, la religion et les convictions à la liste des motifs protégés, qui a introduit d'autres concepts et qui a élargi la compétence du Médiateur pour l'égalité des chances.

La loi sur l'égalité de traitement visait à assurer la transposition en droit lituanien des directives anti-discrimination de l'UE. Elle a été votée le 18 novembre 2003 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Elle couvrait initialement l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la race, l'origine ethnique, la religion et les convictions. Les derniers amendements (en particulier ceux de juin 2008) ont formellement comblé des lacunes importantes en termes de mise en œuvre et élargi la liste des motifs protégés en y ajoutant le statut social, la langue et les opinions. La loi actuelle reproduit dans la plupart des cas le libellé des directives sans en préciser les dispositions. La loi a également été modifiée en juillet 2009 pour élargir la compétence du Médiateur pour l'égalité des chances.



3. Principes généraux et définitions

La loi sur l'égalité de traitement reproduit actuellement, le plus souvent, le libellé des directives sans préciser davantage certaines dispositions particulières de sorte que la plupart des concepts requièrent encore une interprétation judiciaire. Tant les personnes physiques que les personnes morales sont protégées des discriminations. Outre la discrimination directe et indirecte, la discrimination par association, le harcèlement, l'injonction de discriminer et les représailles sont également interdits. Certaines définitions restent néanmoins peu claires.

À titre d'exemple, l'obligation d'aménagement raisonnable figure uniquement dans la loi relative à l'égalité de traitement – et sa formulation est imprécise et quelque peu «moins contraignante» que celle de la directive. Le fait de ne pas prévoir d'aménagement raisonnable ne peut être considéré comme une discrimination. Selon l'interprétation d'une juridiction les déclarations publiques des fonctionnaires ne peuvent constituer une discrimination et ne relèvent pas du champ d'application de la loi.

De surcroît, la disposition relative aux exigences professionnelles essentielles et déterminantes figure dans la loi sur l'égalité de traitement dans une liste de dérogations à l'interdiction de discrimination directe. La disposition nationale se borne à reprendre la formulation de la directive, sans la préciser. Cette exception en particulier n'ayant jamais été examinée par les tribunaux ou par le Médiateur pour l'égalité des chances, son application pratique continue de poser question.

La notion de discrimination multiple n'est abordée ni par la législation ni par la jurisprudence. Il n'existe aucune règle juridique ni aucun projet d'adoption de règles concernant la discrimination multiple.

4. Champ d'application matériel

La législation nationale anti-discrimination s'applique tant au secteur public qu'au secteur privé. Elle couvre l'emploi, l'éducation et l'accès aux biens et aux services, ainsi que tous les motifs visés par les directives. Cette législation nationale offre également une protection contre les discriminations fondées sur le statut social, la langue et les opinions.

Une partie du champ d'application matériel des directives ne bénéficie cependant pas encore de la protection de la législation nationale. L'actuelle loi sur l'égalité de traitement ne stipule pas expressément que la protection sociale et la sécurité sociale relèvent de son champ d'application. L'obligation générale des institutions et agences nationales et municipales de mettre en œuvre l'égalité des chances pourrait être interprétée de manière à l'appliquer aux domaines de la sécurité sociale et des soins de santé, étant donné que ces domaines ne sont pas cités parmi ceux dans lesquels, aux termes de la loi, le principe de non-discrimination ne s'applique pas. En l'absence de jurisprudence sur ce point particulier, il est difficile de dire si cette



interprétation est correcte. On peut ajouter néanmoins qu'il ressort de la jurisprudence que des dispositions définies de manière générale tendent à être interprétées dans un sens étroit et s'avèrent difficiles à mettre en œuvre dans la pratique.

Selon les arrêts rendus par les tribunaux et l'interprétation de la loi sur l'égalité de traitement par le Médiateur pour l'égalité des chances, la sécurité sociale ne relève pas du champ d'application de la loi. Les soins de santé ne sont pas davantage explicitement mentionnés dans la loi, mais le Médiateur estime qu'ils relèvent de la définition générale des «services» et qu'ils sont, dès lors, couverts.

5. Application de la loi

Il n'existe au niveau national aucune procédure judiciaire, administrative ou de conciliation pour les cas de discrimination. La médiation dans les litiges invoquant une discrimination n'est pas prévue, elle non plus, par le droit national. Le Médiateur pour l'égalité des chances assume parfois le rôle de conciliateur de fait, mais cette procédure n'est pas formalisée et ne permet pas d'indemniser la victime.

Conformément à la législation nationale, les personnes victimes de discrimination disposent de plusieurs voies procédurales pour faire valoir les droits consacrés par la Constitution et les lois. Premièrement, la Constitution garantit à toute personne le droit de s'adresser à un tribunal pour obtenir la protection de ses droits constitutionnels lorsque ceux-ci n'ont pas été respectés. Le principe général de l'égalité figure dans plusieurs actes législatifs (et notamment dans le Code civil et dans le Code du travail).

Le Code de procédure civile et d'autres lois procédurales ne prévoient cependant pas de procédure judiciaire, administrative ou de conciliation spécifique pour les cas de discrimination. Les victimes de discrimination doivent avoir recours aux procédures générales en ce qui concerne les affaires civiles ou administratives. À ce jour, seules quelques affaires ont été portées devant les tribunaux. En réalité, toute personne souhaitant engager une procédure doit consulter un avocat. Les services juridiques étant relativement onéreux, un problème se pose en termes d'égalité entre les différents groupes sociaux pour ce qui concerne l'accès à la justice.

En ce qui concerne les preuves, le droit national n'interdit le recours ni aux moyens de preuves statistiques ni au test de situation. Le code de procédure civile et la loi sur les procédures administratives ne contiennent pas de liste exhaustive de types de preuve autorisés pour étayer la position des parties devant un tribunal ou toute autre institution compétente. Aucune condition spéciale ne doit donc être remplie pour utiliser des preuves statistiques en vue d'établir l'existence d'une discrimination indirecte, même s'il est impossible de savoir, en l'absence de jurisprudence, si le recours à ce type de preuve est avantageux ou non. Le test de situation, d'autre part, a déjà été utilisé avec succès dans une affaire de discrimination et a été admis par le



tribunal. Aucune loi ne détaille cependant le recours au test de situation ni ne fixe de procédure en vue de son utilisation.

En cas de conflit du travail, il est possible de bénéficier des procédures instituées par le Code du travail en saisissant directement la Commission des litiges du travail ou les juridictions spécialisées.

Les personnes estimant que leurs droits n'ont pas été respectés par un acte administratif individuel ou par l'action (ou l'omission) d'un fonctionnaire ou d'un employé municipal, peuvent déposer une plainte auprès de la Commission des litiges administratifs au titre de la loi sur les commissions des litiges administratifs, ou saisir un tribunal administratif en vertu des dispositions de la loi sur les procédures administratives.

Il est également possible d'engager des poursuites pénales en vertu des dispositions du Code pénal, y compris une disposition qui interdit la discrimination (article 169). Seuls des actes discriminatoires graves peuvent toutefois être portés en justice dans ce contexte, et les dispositions en question n'ont que rarement été invoquées à ce jour.

Dans la pratique, le recours le plus fréquent prend la forme d'une requête au Médiateur pour l'égalité des chances qui agit en qualité d'organisme quasi-judiciaire. Toute personne physique ou morale a le droit de lui adresser une plainte lorsque des droits à l'égalité de traitement ne sont pas respectés. Il ressort néanmoins d'une récente interprétation judiciaire que seules des personnes dont les droits ont été directement violés peuvent saisir le Médiateur (bien que la pratique de ce dernier ne confirme pas totalement cette interprétation). Les décisions rendues par le Médiateur pour l'égalité des chances qui s'accompagnent de sanctions administratives (une amende, par exemple) sont exécutoires et peuvent être contestées en justice. Dans la pratique toutefois, le Médiateur se contente d'adresser des recommandations et des avertissements qui, par essence, ne sont pas contraignants. Il convient cependant de préciser que ces recommandations sont le plus souvent suivies. Dans les faits, le Médiateur peut être assimilé à un conciliateur dans la mesure où, selon ses propres termes, la résolution pacifique de la discrimination est l'un de ses principaux objectifs. Une demande adressée au Médiateur pour l'égalité des chances n'interdit pas au plaignant de saisir également un tribunal dans la même affaire.

Le soutien apporté par diverses associations dans les affaires de discrimination s'avère crucial, mais le droit des associations d'engager des poursuites n'a été inclus que récemment dans la loi sur l'égalité de traitement. Il ne saurait être considéré comme effectif en raison des lacunes juridiques d'autres lois de procédure. Il convient de souligner par ailleurs que le cadre national d'action des ONG est à la fois faible et fragmenté, et que les ressources financières mises à disposition pour en assurer le fonctionnement sont, elles aussi, très limitées. De manière générale, le gouvernement ne considère pas les ONG comme des partenaires sérieux, et aucune politique gouvernementale ne favorise le développement de ce secteur. Seules



quelques ONG s'occupent des questions des droits de l'homme (et la non-discrimination n'est pour elles qu'un domaine d'activité parmi d'autres) et le pays ne compte pratiquement pas d'ONG qui, axées sur la problématique des minorités ethniques, feraient du lobbying ou contribueraient à l'élaboration des politiques.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Le Médiateur pour l'égalité des chances est l'organisme national de lutte contre les discriminations; il a été institué en vue de satisfaire aux exigences de la directive sur l'égalité raciale. Lors de son entrée en vigueur en 2005, la loi sur l'égalité de traitement a élargi le mandat du Médiateur pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en place depuis 1999. C'est ainsi qu'une nouvelle institution, à savoir le Médiateur pour l'égalité des chances, compétente pour tous les motifs de discrimination visés par les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE et le motif du genre est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2005. Le Médiateur surveille l'application de la loi sur l'égalité de traitement selon les modalités stipulées dans la loi sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Il s'agit de la principale institution nationale traitant de l'égalité et de la non-discrimination.

Institution indépendante financée au moyen de ressources fiscales, le Médiateur est désigné par le Parlement pour un mandat de cinq ans (renouvelable sans limitation du nombre de mandats). La procédure actuelle de nomination du Médiateur n'implique pas la société civile.

La fonction principale du Médiateur est toutefois de nature quasi-judiciaire. Il est compétent pour tous les motifs couverts par les directives, ainsi que pour les motifs du genre, de la langue, des opinions et du statut social (les trois derniers ayant été ajoutés en juin 2008). Les décisions rendues par le Médiateur ne visent cependant pas à indemniser la victime.

La loi ne charge pas le Médiateur d'apporter aux victimes de discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination comme le prévoit l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale; d'introduire des plaintes pour discrimination; ni d'intervenir dans des affaires juridiques. Il n'exerce d'ailleurs pas ces activités en pratique non plus. En juillet 2009, la compétence du Médiateur a été élargie de façon à inclure la réalisation d'études indépendantes en rapport avec des plaintes pour discrimination et l'établissement de rapports indépendants et de bilans de la situation en matière de discrimination. Ce domaine de compétence particulier est donc assez neuf et encore embryonnaire: aucun rapport spécifique ou autre n'a encore été établi par le Médiateur, étant donné que la législation nationale oblige uniquement le Médiateur à présenter un rapport annuel au Parlement.

Bien qu'en théorie les actions de sensibilisation et de recherche, ainsi que la réalisation d'études indépendantes et d'autres fonctions ne relevaient pas de sa compétence selon la loi qui a élargi son mandat en 2005, le Médiateur a, en fait, pris



part à ce type d'activité (en 2007 plus particulièrement). Il est aux yeux de gouvernement l'institution clé pour la promotion de l'égalité des chances.

Il est dès lors impliqué dans bon nombre des activités de sensibilisation décrites dans les programmes gouvernementaux relatifs à l'inclusion sociale et à la lutte contre les discriminations. Il participe concrètement à de nombreux projets axés sur la mise en œuvre de mesures anti-discrimination. Le Médiateur mène des actions de sensibilisation, des activités pédagogiques et des travaux de recherche seul ou en partenariat avec d'autres institutions et des organisations non gouvernementales.

La loi confère au Médiateur le droit de conseiller les institutions et organisations nationales ou municipales sur les questions d'égalité. Dans la pratique, il est généralement invité à conseiller le Parlement et le gouvernement, ainsi que d'autres institutions gouvernementales ou municipales, lorsque se posent des questions ayant trait à l'égalité des chances.