



## Résumé du rapport 2011

### concernant les mesures de lutte contre la discrimination en République de Macédoine (ARYM)

par Biljana Kotevska

#### 1. Introduction

La Macédoine (ARYM)<sup>1</sup> est un pays SEE multiethnique enclavé qui a accédé à l'indépendance en 1991 lors de la dissolution de la Yougoslavie. Candidate à l'adhésion à l'Union européenne depuis 2005, elle s'est vu adresser en 2008 une invitation conditionnelle à adhérer à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. L'adhésion à ces deux organisations, qui constitue une priorité nationale en matière d'affaires étrangères, oriente également le discours et l'action politique sur le plan interne au travers notamment d'une adaptation des réformes entreprises. Les priorités nationales pertinentes dans le cadre du présent rapport sont la mise en œuvre<sup>2</sup> de l'accord-cadre d'Ohrid,<sup>3</sup> la réduction du chômage<sup>4</sup> et la lutte contre la pauvreté.<sup>5</sup>

La population du pays dépasse légèrement la barre des deux millions d'habitants. L'appartenance ethnique est importante car une série de droits et d'actions positives sont liés à la proportion numérique qu'une communauté ethnique représente dans l'ensemble de la population (à savoir plus de 20% de celle-ci). La composition ethnique<sup>6</sup> s'établit approximativement comme suit: environ 64% de Macédoniens de souche, 25% d'Albanais, 4% de Turcs, 3% de Roms, 2% de Serbes, 1% de Bosniaques, 0,5% de Valaques et 1% d'autres.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> La dénomination constitutionnelle du pays est «République de Macédoine». Mais en attendant que soit réglé le litige (en cours) avec la Grèce concernant cette dénomination, la résolution A/RES/47/225 des Nations unies prévoit que l'État est admis comme membre des Nations unies en étant provisoirement désigné sous le nom de «Ancienne république yougoslave de Macédoine», qui est aussi la dénomination retenue par la Commission européenne; elle sera également utilisée dans le présent rapport.

<sup>2</sup> Même si n'est pas l'accord-cadre d'Ohrid (ACO) proprement dit qui est mis en œuvre, mais des dispositions constitutionnelles et légales ainsi que des documents stratégiques découlant de sa signature, l'expression «mise en œuvre de l'ACO» est utilisée ici de manière à éviter de longues périphrases explicatives.

<sup>3</sup> Signé en vue de mettre fin au conflit armé de 2001 dans le pays, l'OFA vise à améliorer le statut des communautés ethniques minoritaires et à préserver et refléter le caractère multiethnique du pays dans la vie publique, notamment par le biais de mesures visant à lutter contre la discrimination et à promouvoir une représentation équitable.

<sup>4</sup> Le taux de chômage atteint actuellement 31,8% de la population active.

<sup>5</sup> 30,9% de la population vit dans la pauvreté.

<sup>6</sup> Tous les chiffres présentés ici sont des pourcentages arrondis sur la base des données du recensement de 2002. Un nouveau recensement était prévu pour 2011 mais il a été annulé pour cause manque de clarté au niveau de l'application de la méthodologie. Toutes les statistiques publiées par l'Office national de statistique figurent sur son site <http://www.stat.gov.mk/>

<sup>7</sup> D'autres chiffres permettent de mieux comprendre le contexte national:



Comme il s'agit d'un ancien pays socialiste, son système juridique a fait l'objet de diverses réformes. Les changements opérés dans le système politique n'ont pas été de pair avec des changements en profondeur au niveau législatif ni avec une réforme des cadres judiciaire et institutionnel. Il en résulte un manque d'uniformité terminologique entre diverses lois et, dès lors, des différences d'interprétation et d'application du droit. Plusieurs réformes en chantier ont été soudainement interrompues et de nouvelles réformes ont été entamées alors que d'autres n'étaient pas encore terminées. Ces réformes en ordre dispersé ont, à long terme, un effet négatif sur le système juridique. La réticence manifestée par les représentants de l'ordre judiciaire à l'égard des réformes découle du caractère décousu de celles-ci.

Bien que le gouvernement présente le pays comme ouvert aux différences, on ne peut vraiment pas dire que ce soit le cas en ce qui concerne les mesures de promotion des droits des minorités<sup>8</sup>. Les discours de haine sont largement tolérés et semblent omniprésents, surtout ces dernières années. Les déclarations à caractère homophobe et les discours haineux à l'égard des homosexuels restent très fréquents dans le discours officiel en 2011. Il en va de même en ce qui concerne les Roms. Si ces derniers ont obtenu un droit à la participation politique<sup>9</sup>, tel n'est le cas dans aucun autre domaine et certainement pas en ce qui concerne les droits économiques et sociaux. On observe depuis trois ans une montée des valeurs traditionnelles et religieuses<sup>10</sup>, ce qui a eu des répercussions négatives sur l'égalité des chances ainsi que sur la liberté de pensée et de conscience. Les exemples les plus frappants sont une campagne anti-avortement lancée par le gouvernement et une campagne d'encouragement de la natalité<sup>11</sup>.

- 
- Langue maternelle: 67% environ des habitants parlent le macédonien, 25% l'albanais, 4% le turc, 2% le romani, 1,5% le serbe, 0,5% le bosniaque, 0,5% le valaque et 1% une autre langue maternelle;
  - Répartition par sexe: 50,2% d'hommes et 49,7% de femmes;
  - Âge: 20% environ de la population est âgée de 0 à 14 ans; 70% de 15 à 64 ans; et 10% de plus de 65 ans;
  - Religion: environ 65% de catholiques orthodoxes, 33% de musulmans, 0,5% de catholiques romains, 0,1% de protestants et 1,5% d'autres confessions; et
  - Orientation sexuelle: il n'existe aucune statistique officielle, mais selon des statistiques compilées par des ONG, la population totale comprendrait 5% environ d'homosexuels.

<sup>8</sup> Des actes de violence interethnique ont eu lieu en 2011 et en 2012 (à l'heure de rédiger le présent rapport).

<sup>9</sup> Le gouvernement compte un ministre rom et il y a une municipalité rom (Shuto Orizari).

<sup>10</sup> Voir MCIC «Односот кон традиционалните/секуларните вредности»[Attitudes envers les valeurs traditionnelles/laïques] sur <http://www.mcms.org.mk/images/docs/2009/onosot-kon-tradicionalnite-sekularnite-vrednosti.pdf>. Consulté en dernier lieu le 12 mars 2012.

<sup>11</sup> En optant pour le slogan «Vous avez le choix», le gouvernement a pris une position pro-vie en présentant une image déformée de l'avortement et des ses conséquences sur la santé et sur la situation socioéconomique – une focalisation sur les effets négatifs qui revient à une lutte contre l'avortement. Cette campagne s'est déroulée parallèlement à une autre qui, intitulée «Préservation des valeurs familiales», présentait des familles traditionnelles comme l'unique modèle d'une famille «normale» et, à l'inverse, la vie épouvantablement malheureuse de ceux qui choisissent une autre modèle familial, y compris la décision de privilégier sa vie professionnelle et de ne pas avoir d'enfants. Des exemples de vidéos extraites de ces campagnes peuvent être visionnés sur:



Des cas de ségrégation dans le cadre du système éducatif continuent d'être signalés. Des mesures de mise à l'emploi par une représentation plus équitable n'ont pas encore été adoptées, et de nombreux obstacles subsistent sur la voie de l'intégration et de la consolidation des droits des Roms. Des programmes et stratégies spécifiques ont été élaborés et/ou soutenus par le gouvernement dans le cadre de la «Décennie pour l'inclusion des Roms» - initiative officielle régionale visant à améliorer la situation des Roms en termes de santé, de logement, d'éducation et d'emploi.

La politique officielle du gouvernement en matière de coopération avec les ONG en général et le rôle effectif des ONG dans le processus de décision politique constituent un autre point important. La meilleure illustration à cet égard est sans doute l'adoption de la loi anti-discrimination.<sup>12</sup> Dans la même veine, le projet de Stratégie nationale pour l'égalité et l'interdiction de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, l'âge, le handicap et le sexe, élaboré en 2011, a fait l'objet d'une consultation fermée dans la mesure où il a été publiquement annoncé mi-novembre 2011 avec un délai d'adoption censément fixé à fin 2011,<sup>13</sup> ce qui laissait moins de deux mois pour le processus de consultation (lequel prévoyait à l'époque quatre présentations publiques du projet dans quatre municipalités). Les OSC ont réagi à cette consultation fermée. La Coalition pour les droits sexuels et de santé des communautés marginalisées a soulevé la question de la transparence du processus d'élaboration de la stratégie et de la procédure de négociation fermée entre le gouvernement et certaines OSC. La Coalition a également contesté les motifs de discrimination couverts, estimant que le pays franchissait ainsi une étape supplémentaire vers le renforcement de la marginalisation de la communauté LGBTIQ.<sup>14</sup>

## 2. Législation principale

La «Constitution de la République de Macédoine»<sup>15</sup> est une constitution écrite et la loi suprême du pays. Elle accepte le droit international comme faisant partie du droit interne, et consacre la prééminence du droit international sur les lois et règlements nationaux. La Constitution prévoit trois types de protection contre la discrimination. Elle consacre tout d'abord l'égalité des citoyens devant la Constitution et la loi, précisant que «les citoyens de la République de Macédoine sont égaux dans leurs libertés et droits indépendamment de leur sexe, race, couleur de peau, origine nationale et sociale, affiliation politique et religieuse, situation sociale ou fortune». Elle prévoit un mécanisme de protection qui permet à tout citoyen dont les droits

<http://www.youtube.com/watch?v=CAF5Nlv1Z3U>;

<http://www.youtube.com/watch?v=TsrGVuGAguo&NR=1>.

<sup>12</sup> Voir rapport 2010, p. 83: [http://www.non-discrimination.net/content/media/2010%20-MK-%20Country%20Report%20LN\\_FINAL.pdf](http://www.non-discrimination.net/content/media/2010%20-MK-%20Country%20Report%20LN_FINAL.pdf). Consulté en dernier lieu le 12 mars 2012.

<sup>13</sup> À l'heure d'écrire ces lignes, la stratégie n'était toujours pas adoptée.

<sup>14</sup> «Владата не признава сексуална дискриминација?». *Radio Free Europe*. <http://www.makdenes.org/content/article/24393126.html>. Consulté en dernier lieu le 12 mars 2012.

<sup>15</sup> Le texte de la Constitution de Macédoine peut être consulté en français sur: <http://www.sobranie.mk/fr/default-fr.asp?ItemID=F0366C24032EF44CBD96AFDDFF28E8DA>



humains et les libertés ont été violés de saisir la Cour constitutionnelle. Le pays ayant signé et ratifié tous les traités et conventions internationaux pertinents, ces documents sont également à disposition.

Jusqu'en 2010, les dispositions anti-discrimination étaient dispersées entre plusieurs lois. En avril 2010, la loi anti-discrimination (première législation entièrement consacrée à la lutte contre la discrimination) a été adoptée dans le cadre de l'alignement de la législation nationale sur l'*acquis communautaire*. Cette loi n'est pas conforme aux directives en ce qui concerne la liste minimale des motifs de protection, les définitions et les formes de discrimination, les rétorsions, les sanctions proportionnées et dissuasives, l'utilisation de données statistiques et le dialogue avec le secteur des ONG. L'organisme chargé de la promotion de l'égalité, institué par cette loi, ne saurait être considéré comme conforme aux exigences de la directive 2000/43.

La loi anti-discrimination offre une protection contre les motifs de discrimination suivants: couleur de peau, genre, appartenance à un groupe marginalisé, appartenance ethnique, langue, citoyenneté, origine sociale, éducation, affiliation politique, statut personnel ou social, situation familiale ou état matrimonial, fortune et état de santé, ainsi que tout autre motif prévu par la loi ou par un traité international ratifié. La protection conférée par cette loi ne couvre pas tous les motifs de la liste minimale prescrite par les directives, étant donné qu'elle n'inclut qu'une partie des convictions et qu'elle ignore la notion d'orientation sexuelle; il s'agit néanmoins d'une disposition ouverte susceptible de contenir plusieurs motifs de discrimination non visés par les directives.

En pratique, rares ont été jusqu'ici les cas où une personne s'estimant préjudiciée par la non-application du principe d'égalité de traitement a saisi la justice. Tout aussi peu de personnes ont saisi le Médiateur ou la Cour constitutionnelle, qui sont les deux autres instances compétentes en la matière.

Les raisons expliquant ce constat seraient un manque général de compréhension et de connaissances en matière de discrimination et d'égalité (qu'il s'agisse de non-discrimination et d'égalité en général ou de leur importance, du renversement de la charge de la preuve et des mesures de rétorsion), le manque de clarté juridique (champ d'application personnel et matériel des dispositions sur la discrimination, formes de discrimination, organe auquel les affaires de discrimination doivent être soumises, charge de la preuve et motifs protégés), l'absence de compétences et de mécanismes pour encourager, recevoir et traiter les dossiers de discrimination (reconnaissance de l'existence d'une discrimination et incitation à saisir les instances compétentes; absence de principes généraux susceptibles d'être appliqués uniformément dans le contexte d'une législation nationale plus large).

Aucune politique en faveur de l'égalité et de la lutte contre la discrimination n'a été définie. Un projet de stratégie en matière d'égalité a fait l'objet d'une présentation publique en novembre 2011. Il n'était pas adopté en fin d'année.



### 3. Principes généraux et définitions

La loi anti-discrimination définit les notions de discrimination directe et indirecte, de harcèlement, d'injonction de pratiquer une discrimination et de représailles. La définition de la discrimination directe est inutilement plus compliquée que dans les directives, tandis que celle de la discrimination indirecte reproduit textuellement la définition des directives. La loi contient un article relatif au harcèlement et au harcèlement sexuel, ainsi qu'un article distinct sur la discrimination envers les personnes handicapées. Les discriminations multiples sont considérées comme une forme grave de discrimination, au même titre que les discriminations répétées et prolongées. La loi contient aussi une disposition visant l'incitation et l'encouragement à la discrimination. Elle ne contient aucune disposition relative à la discrimination par association.

La loi définit une série d'exceptions et de dérogations en rapport avec la nature d'activités professionnelles spécifiques ou un traitement spécial à l'intention de certains groupes (personnes âgées, jeunes, femmes enceintes, personnes handicapées et parents). Les aménagements raisonnables sont principalement visés par la loi relative à l'emploi des personnes handicapées. Le champ d'application matériel et personnel de la liste des exceptions manque toutefois de précision, ce qui ouvre la porte à des interprétations de la loi qui risquent de réduire la protection contre les discriminations.

Avant l'adoption de la loi anti-discrimination, plusieurs lois contenaient des définitions de la discrimination. Étant donné que la loi anti-discrimination ne prévoit – ni dans ses dispositions transitoires ni dans ses dispositions finales – d'harmonisation entre les dispositions concernées figurant dans différentes lois, on peut s'attendre à ce que les institutions censées appliquer la loi ne sachent pas quelle législation et/ou disposition appliquer à un cas d'espèce ni quelles sont les dispositions prévalant sur les autres. Bien que, par tradition, les principes résumés dans les adages *lex specialis derogat legi generali* et *lex posterior derogat legi priori* fassent partie de la pratique juridique, les juges tendent à s'appuyer sur des dispositions existantes plutôt que sur des principes généraux du droit, même lorsqu'ils confrontés à des dispositions apparemment contradictoires, les principes généraux du droit étant surtout utilisés en cas de lacune juridique (comme le prescrit en fait la loi sur les juridictions).

Aucune stratégie ni plan d'action n'a été adopté pour soutenir le processus de mise en œuvre de l'ensemble de la législation. La stratégie en faveur de l'égalité a été présentée publiquement en novembre 2011, mais elle n'était pas encore adoptée en fin d'année.

### 4. Champ d'application matériel

La loi anti-discrimination est applicable à fois au secteur public et au secteur privé, de même qu'à tous les domaines.





La loi précise qu'une attention particulière doit être accordée aux domaines suivants: l'emploi et les relations de travail; l'affiliation et la participation à des syndicats, des partis politiques, des ONG, des fondations et d'autres organisations associatives; la sécurité sociale, y compris la protection sociale, les pensions et l'assurance-invalidité; l'assurance-santé et les soins de santé; l'éducation; l'accès aux biens et aux services; et le logement. Cette loi va donc au-delà des prescriptions des directives. D'autres lois contiennent également des dispositions en matière de discrimination, ainsi qu'une définition de leur champ d'application matériel. Toutes s'appliquent à la fois au secteur public et au secteur privé, à l'exception de la loi sur le Médiateur qui offre une protection contre la discrimination dans la sphère publique uniquement.

En matière d'emploi, outre la loi anti-discrimination, il existe une loi sur les relations de travail qui interdit toute discrimination fondée sur l'un des motifs énumérés dans les directives. Cette interdiction vaut tant pour le secteur public que pour le secteur privé.

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

La Constitution confère aux citoyens le droit d'intenter une action devant une juridiction ordinaire dans le cadre d'une procédure rapide pour faire valoir leurs droits et libertés fondamentaux. Dans la pratique toutefois, bien que la procédure ait déjà été invoquée à plusieurs reprises, la Cour constitutionnelle s'est montrée très réticente à se saisir d'affaires de discrimination, autrement dit d'affaires touchant aux droits et libertés des citoyens en général.

Les lois en vigueur manquent de clarté pour ce qui est du traitement des plaintes pour discrimination. Les lois prévoient des procédures différentes dans des cas similaires – ces procédures pouvant aller de la simple inspection, procédure contraventionnelle, procédure contentieuse ou procédure administrative à une procédure pénale. Certaines lois font référence à «l'autorité compétente», sans autre précision. La loi anti-discrimination envisage plusieurs possibilités de protection juridique, à savoir la procédure administrative, la procédure contentieuse et la procédure contraventionnelle.

La procédure administrative engagée devant la commission pour la protection contre la discrimination, instituée en 2011, est gratuite. La dite commission formule une opinion et une recommandation. La procédure s'étend sur 90 jours. Si la recommandation n'est pas suivie d'effet, la commission peut engager une procédure auprès de l'autorité compétente (la loi ne fournissant aucune autre précision).

En vertu de la loi anti-discrimination, la procédure contentieuse peut aussi être intentée devant les juridictions ordinaires. En cas de procédures simultanées, la loi ne permet pas d'établir leur ordre de priorité. Elle prévoit que lorsqu'une procédure est engagée devant une cour ou un tribunal, aucune procédure ne peut être engagée devant la commission. Mais elle ne précise pas ce qu'il y a lieu de faire si une



procédure a été engagée devant la commission et qu'une autre procédure est engagée ensuite (mais avant la fin de la procédure devant la commission) auprès d'une cour ou d'un tribunal. De même, aucune loi ne régit les relations entre les procédures respectivement engagées auprès du Médiateur et auprès de la commission – ces relations étant régies par un protocole d'accord entre les deux institutions.

En vertu de la loi anti-discrimination, l'issue de la procédure dépend de la filière choisie. La procédure administrative prévoit une recommandation invitant à mettre fin à l'infraction (à savoir la discrimination) dans les 30 jours; la procédure contentieuse peut donner lieu à l'octroi d'une indemnité régulière; et la procédure contraventionnelle prévoit des amendes allant de 400 à 1 000 euros (en monnaie nationale). Le Code pénal prévoit des sanctions financières et autres pour les auteurs de discrimination, mais ces dispositions n'ont encore jamais été appliquées.

Une autre procédure visant à protéger les droits, y compris les droits à l'égalité et la protection contre la discrimination, peut être engagée auprès du Médiateur, mais elle est limitée à la sphère publique. Le Médiateur est habilité à défendre le principe de la non-discrimination et de la représentation équitable. Bien que le nombre d'affaires de discrimination reste très faible par rapport à l'ensemble des dossiers dont cette institution est saisie (0,99%), il enregistre une hausse avec 42 affaires introduites en 2011 contre 16 en 2010.

Ni la loi anti-discrimination, ni les lois précédentes ne considèrent le test de situation et les preuves statistiques comme des preuves recevables et des instruments utilisables dans le cadre de procédures en matière de discrimination. Ils ne sont pas utilisés en pratique (à l'exception des efforts faits par des ONG). Les preuves statistiques ne sont pas mentionnées dans la législation nationale. Les statistiques sont, en réalité, uniquement évoquées dans le cadre des compétences de l'organisme de promotion de l'égalité (à savoir la collecte de données statistiques).

La loi anti-discrimination prévoit un renversement de la charge de la preuve, lequel figure d'ailleurs également dans plusieurs autres lois. Sa définition ne respecte cependant pas la norme prescrite par les directives, étant donné que la loi fait reposer sur la victime potentielle d'une discrimination l'obligation de fournir des éléments factuels et des preuves à l'appui de sa plainte. Cette exigence fait peser une part disproportionnée de la charge de la preuve sur la victime potentielle. Le renversement de la charge de la preuve ne s'applique pas aux délits pénaux relevant du non-respect de l'égalité de traitement. Il ressort des procédures engagées auprès de la commission pour la protection contre la discrimination en 2011 que celle-ci applique le renversement de la charge de la preuve.

Certaines ONG soutiennent les victimes qui introduisent une plainte et portent certaines affaires de discrimination à l'attention de l'opinion publique. Les médias et le grand public n'ont pas pour autant une approche constructive de ces affaires,



notamment en termes de couverture, et tendent davantage à rechercher un certain sensationnalisme.

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

La loi anti-discrimination a créé le premier organisme de promotion de l'égalité de traitement du pays, en l'occurrence une commission pour la protection contre la discrimination. Ses membres ont été élus en décembre 2010 et elle a commencé de fonctionner en 2011.

La commission traite de dossiers de discrimination au sens de la loi anti-discrimination, c'est-à-dire toute discrimination fondée sur les motifs suivants: sexe, race, couleur de peau, genre, appartenance à un groupe marginalisé, origine ethnique, langue, citoyenneté, origine sociale, religion ou conviction religieuse, autres types de convictions, éducation, affiliation politique, situation personnelle ou sociale, handicap mental ou physique, âge, situation familiale ou état matrimonial, fortune, état de santé ou tout autre motif stipulé dans la législation ou dans un traité international ratifié. La commission a traité une soixantaine de dossier en 2011.

Le mandat de la commission couvre la formulation d'avis et de recommandations sur des affaires de discrimination; la fourniture d'informations et l'engagement de procédures auprès des organismes publics compétents; l'établissement de rapports, l'éducation et la formation; l'initiation de changements législatifs; la coopération avec l'administration locale, les ONG et d'autres organismes et organisations internationales pour l'égalité; la collecte de données statistiques, la création de bases de données et la recherche.

Avant la loi anti-discrimination, il n'existait pas d'organisme national de promotion de l'égalité. Certaines fonctions en matière de discrimination relèvent de la mission du Médiateur. Les relations entre ce dernier et la commission ne sont pas régies par la loi anti-discrimination mais par un protocole d'accord entre les deux institutions. En vertu de son mandat général, le Médiateur peut être saisi de demandes individuelles, les instruire, formuler des recommandations et des avis, engager des procédures, assurer un suivi et effectuer des recherches concernant des questions spécifiques, en se focalisant sur les motifs de protection énoncés dans la Constitution et sur les violations commises par des organismes publics.