



## Résumé du rapport 2011

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

par Else Leona McClimans

#### 1. Introduction

La Norvège a une population relativement homogène de 5 millions d'habitants environ. Elle n'est pas membre de l'Union européenne, mais elle adhère depuis 1992 à l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE), y compris ses organes de surveillance (Autorité de surveillance AELE et Cour AELE).

La Norvège compte approximativement 381 000 immigrants et 79 000 personnes nées dans le pays de parents immigrés. Ces deux groupes forment ensemble 9,7% environ de la population. Le groupe indigène le plus important de Norvège est le peuple sami (entre 50 et 65 000 personnes). Les autres minorités nationales sont notamment les Juifs (1 100 personnes environ) et les Kvènes (10 à 15 000 personnes environ d'origine finlandaise). Les membres du groupe traditionnel des Roms sont plus ou moins 700. On ne dispose d'aucun chiffre précis pour ce qui concerne les gens du voyage mais ils seraient quelques milliers en Norvège.<sup>1</sup> L'Église protestante d'État rassemble 82% environ des Norvégiens – les autres groupes religieux d'une certaine importance appartenant à l'Islam, à l'Église catholique romaine et à l'Église pentecôtiste.<sup>2</sup> Il n'existe aucune statistique officielle fiable concernant l'orientation sexuelle. Il est difficile de trouver des chiffres précis et fiables quant au nombre de personnes handicapées vivant en Norvège, mais on estime que 18% environ de la population en âge de travailler (16 à 66 ans) souffre d'une forme ou une autre d'invalidité physique ou de déficience psychologique.<sup>3</sup> Le pays compte 768 014 personnes de 65 ans et plus sur une population totale de 4 985 870 habitants.<sup>4</sup>

L'ordre juridique s'inspire du droit romain et comporte un système judiciaire à trois niveaux qui traite les affaires relevant à la fois du droit civil et du droit pénal. Les dispositions légales (législation officiellement adoptée sous la forme de lois et de leurs règlements d'application) interprétées sur la base des travaux juridiques préparatoires et de la jurisprudence sont les sources de droit prioritairement invoquées devant les juridictions norvégiennes et vis-à-vis des organes administratifs norvégiens, même si la législation internationale, et celle de l'UE en particulier, est

<sup>1</sup> Chiffres provenant de l'Office statistique de Norvège et du Plan d'action gouvernemental 2009-2012 pour la promotion de l'égalité et la prévention de la discrimination ethnique.

<sup>2</sup> Voir [www.ssb.no/samfunnspeilet/utg/200903/03/index.html](http://www.ssb.no/samfunnspeilet/utg/200903/03/index.html). L'affiliation religieuse n'étant pas officiellement enregistrée dans les statistiques nationales, les chiffres se basent sur les informations communiquées par chacun des groupes religieux concernant ses propres membres.

<sup>3</sup> Voir le Rapport officiel norvégien NOU 1998:18 *Det er bruk for alle* (Tous sont utiles), chapitre 9.6.5.

<sup>4</sup> Voir les statistiques annuelles de population au 1<sup>er</sup> janvier 2012 (Office statistique de Norvège) sur <http://www.ssb.no/folkemengde/arkiv/tab-2012-02-23-01.html>.



de plus en plus souvent invoquée dans des cas concrets, en ce compris des affaires de discrimination.

## 2. Législation principale

La Norvège a ratifié la plupart des grands instruments internationaux de lutte contre la discrimination avec deux exceptions notoires: le Protocole n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

La Constitution norvégienne ne contient actuellement aucune disposition en matière de discrimination. Une commission constitutionnelle a soumis au *Storting* (Parlement) en décembre 2011 une proposition d'amendement à la Constitution qui couvre la non-discrimination de façon très générale: «*Chacun est égal devant la loi. Personne ne fait l'objet d'une différence de traitement injuste ou disproportionnée*» (traduction libre).

Le cadre législatif en matière de non-discrimination est pour sa part bien développé; son accès s'avère néanmoins difficile car sa base législative est ancrée dans quatre lois générales différentes ainsi que dans une législation spécialisée.

Les actes clés de la législation anti-discrimination sont la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes, la loi anti-discrimination, la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité et la loi sur l'environnement de travail; la législation spécialisée comprend pour sa part la loi sur les gens de mer et les lois relatives au logement. Les articles 135a et 349a du Code général civil et pénal prévoient une protection pénale contre les discriminations.

*La loi anti-discrimination* a pour but de promouvoir l'égalité, de garantir l'égalité des chances et des droits, et de prévenir la discrimination fondée sur l'origine ethnique, l'origine nationale, l'ascendance, la couleur de la peau, la langue, la religion et les convictions. Elle s'applique à tous les domaines de la vie en société, y compris l'emploi, les biens et les services, tout en excluant explicitement la vie familiale et les relations personnelles. En ce qui concerne l'emploi, aucune dérogation n'est prévue à l'interdiction de discrimination pour les organisations s'inscrivant dans une éthique particulière.

*La loi sur la non-discrimination et l'accessibilité* a pour but de promouvoir l'égalité et de garantir l'égalité des chances et des droits en matière de participation sociale pour tous, indépendamment de toute invalidité, et de prévenir la discrimination fondée sur le handicap. Elle s'applique à tous les domaines de la vie en société hormis la vie familiale et autres relations à caractère personnel. L'interdiction porte sur la discrimination fondée sur un handicap actuel, un handicap présumé, un handicap passé ou un handicap futur éventuel, de même que sur la discrimination d'une personne en raison de son lien avec une personne handicapée. Cette loi contient des clauses spécifiques quant à l'obligation d'assurer une accessibilité/un



aménagement à caractère général (articles 9 à 11) et une accessibilité/un aménagement raisonnable à caractère individuel (article 12). Le non-respect de ces obligations est considéré comme une discrimination.

*La loi sur l'environnement de travail* couvre en son chapitre 13 la discrimination dans la vie professionnelle et interdit toute discrimination illégale fondée sur des opinions politiques, l'affiliation à un syndicat, l'orientation sexuelle et l'âge. Elle s'applique de la même manière à la discrimination envers un salarié qui travaille à temps partiel ou sur une base temporaire. Le chapitre 13 de la loi sur l'environnement de travail couvre tous les aspects de l'emploi, autrement dit l'embauche, le développement de carrière et la promotion, les conditions de travail, la résiliation du contrat, etc. Cette loi s'applique aux entreprises qui engagent du personnel, sauf disposition contraire qu'elle prévoit explicitement.

En ce qui concerne la législation spécialisée, la loi sur les gens de mer, qui régit la relation d'emploi de cette catégorie de travailleurs, assure une protection contre la discrimination fondée sur les opinions politiques, l'affiliation à un syndicat, l'orientation sexuelle, un handicap ou l'âge. La législation spécialisée prévoit également une interdiction de discrimination fondée sur l'origine ethnique, l'orientation sexuelle ou le handicap dans quatre lois différentes en matière de logement.

Une commission instituée par le gouvernement a présenté en 2009 une proposition visant à créer un cadre juridique unique et général en matière de non-discrimination. Le gouvernement a décidé en 2011 d'abolir cette proposition, et il a entamé l'élaboration d'une nouvelle loi spécifique portant sur l'orientation sexuelle qui, comme la loi anti-discrimination et la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité, s'appliquera à tous les domaines, y compris les biens et les services, les prestations de santé et sociales, etc. Les motifs de l'âge et de l'orientation sexuelle sont actuellement couverts uniquement dans le domaine de l'emploi par la loi sur l'environnement de travail.

La législation anti-discrimination de la Norvège est considérée comme conforme à l'acquis de l'UE. Le gouvernement s'est engagé à appliquer, dans le cadre de sa lutte contre les discriminations, des normes aussi élevées que celles imposées par l'UE, voire supérieures.

### **3. Principes généraux et définitions**

La législation anti-discrimination norvégienne couvre les motifs de discrimination ci-après dans tous les secteurs: genre, origine ethnique, origine nationale, ascendance, couleur de la peau, langue, religion et convictions, et handicap. La discrimination fondée sur les opinions politiques, l'affiliation à un syndicat, l'orientation sexuelle et l'âge est couverte pour ce qui concerne la vie professionnelle.



La discrimination directe et indirecte, le harcèlement et l'injonction de discriminer sont définis conformément aux directives 2000/43 et 2000/78. La discrimination est définie à l'article 4 de la loi anti-discrimination, à l'article 4 de la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité, et à l'article 13-1 de la loi sur l'environnement de travail. Dans ce dernier cas, les concepts de discrimination directe et indirecte ne sont pas définis, mais sont examinés dans les travaux préparatoires.<sup>5</sup> Le harcèlement est interdit par l'article 5 de la loi anti-discrimination, par l'article 6 de la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité et par l'article 13-1(2) de la loi sur l'environnement de travail, tandis que l'injonction de discriminer est respectivement interdite par l'article 6, l'article 7 et l'article 13-1(2) de ces mêmes lois.

Des obligations d'aménagement raisonnable et des dispositions en matière de logement encadré ou semi-encadré sont prévues par la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité.

La discrimination par association est couverte par la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité pour ce qui concerne le handicap, mais pas par la loi anti-discrimination pour ce qui concerne la race/l'origine ethnique.

La discrimination perçue ou présumée est couverte par la législation nationale en matière de discrimination pour autant que la perception ou la présomption se soit effectivement traduite par un traitement moins favorable de la personne visée.

Il n'existe aucune règle juridique anti-discrimination traitant à proprement parler d'une situation de discrimination multiple. La «discrimination multiple» n'est pas explicitement interdite par la législation anti-discrimination ni par d'autres instruments réglementaires, mais il est supposé qu'elle est actuellement couverte par la législation en la matière. Le Médiateur pour l'égalité et le Tribunal pour l'égalité ont l'un et l'autre été saisis d'affaires de discrimination fondée sur plusieurs motifs, le plus souvent le genre et l'âge, mais aussi le genre et la religion (hidjab).

La protection contre les rétorsions est prévue à l'article 8 de la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité, à l'article 9 de la loi anti-discrimination et à l'article 2-5 de la loi sur l'environnement de travail.

Les différentes lois relevant de la législation anti-discrimination – la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité, la loi anti-discrimination et la loi sur l'environnement de travail – prévoient toutes une exception pour ce qui concerne les exigences professionnelles véritables et déterminantes. En ce qui concerne la vie professionnelle, la dérogation pour les employeurs ayant une éthique religieuse ou autre n'est pas admise en règle générale, mais les employeurs concernés peuvent exiger que leur personnel adhère à la religion ou la conviction concernée pour autant

<sup>5</sup> Ot.prp n° 49 (2004-2005) chapitre 25:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/otprp/20042005/otprp-nr-49-2004-2005-/25.html?id=397026>.



qu'il s'agisse d'une exigence professionnelle véritable et déterminante conforme à la dérogation générale aux dispositions de la loi.

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

La législation nationale s'applique en principe à tous les secteurs d'emploi et de travail publics et privés, y compris le travail contractuel, le travail indépendant, le service militaire et l'occupation d'un poste statutaire.

La protection contre la discrimination prévue par la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes, la loi anti-discrimination et la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité s'applique à tous les secteurs, de même qu'à tous les secteurs d'emploi et de travail publics et privés, y compris le travail contractuel, le travail indépendant, le service militaire et l'occupation d'un poste statutaire – ce qui couvre chacun des motifs spécifiquement visés par les directives. La loi anti-discrimination et la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité s'appliquent à tous les domaines de la vie en société hormis la vie familiale et les relations personnelles.

La loi sur l'environnement de travail s'applique aux entreprises qui engagent du personnel, sauf disposition contraire explicitement contenue dans la loi en question. Les dispositions du chapitre concerné couvrent également la sélection et le traitement réservé par les employeurs aux travailleurs indépendants et contractuels.

La législation en vigueur couvre tous les aspects de l'emploi depuis l'annonce initiale indiquant la vacance de poste jusqu'à la résiliation du contrat de travail.

La législation nationale ne contient pas d'exception explicite en rapport avec la discrimination fondée sur l'âge ou le handicap pour ce qui concerne les forces armées ou la police, l'encadrement pénitentiaire ou les services d'urgence.

Aucune exception n'est prévue pour ce qui concerne le handicap dans le domaine de la santé et de la sécurité.

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

Les plaintes alléguant une discrimination peuvent être introduites auprès d'une juridiction ordinaire, du tribunal du travail ou d'un mécanisme national spécifiquement institué pour les cas de discrimination: le Médiateur en charge de l'égalité des sexes et de la lutte contre la discrimination (Médiateur pour l'égalité) et le Tribunal anti-discrimination (Tribunal pour l'égalité).

En règle générale, les mêmes procédures sont appliquées en cas de discrimination dans le domaine de l'emploi dans le secteur privé et dans le secteur public. Les sanctions prévues par la loi anti-discrimination, la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité et la loi sur l'environnement de travail et appliquées par les juridictions civiles consistent principalement à octroyer des dommages-intérêts/une



indemnisation/une réparation à la victime. L'indemnisation n'est pas plafonnée et le cadre législatif national ne fixe aucune règle pour la calculer. Les sanctions relevant du droit pénal consistent en amendes.

Plus de 95% de l'ensemble des affaires de discrimination sont traitées par le Médiateur pour l'égalité et le Tribunal pour l'égalité. Ils ne sont pas habilités à accorder une indemnisation, et ne peuvent imposer d'amendes que dans des cas très spécifiques. Les juridictions ordinaires sont saisies de quelques cas seulement chaque année – ce contentieux très peu abondant s'expliquant entre autres par les risques et les coûts liés aux poursuites en justice ainsi que par la difficulté d'obtenir une assistance juridique gratuite dans le cadre d'une affaire de discrimination.

Le principe de procédure essentiel des juridictions civiles norvégiennes est leur libre appréciation des preuves qui leur sont soumises pendant le déroulement de l'affaire. Tous les types de preuve sont admis à condition que les éléments probants présentés portent sur des faits susceptibles d'être importants pour la décision à prononcer. L'ampleur et la portée de la présentation doivent être proportionnées à l'importance du litige. Dans les affaires relevant des juridictions civiles, les règles de procédure en matière de preuve sont les mêmes qu'il s'agisse de discrimination ou de tout autre cas.

Le test de situation n'est pas spécifiquement défini par la loi, qui reste muette à ce sujet. En vertu toutefois du principe de la libre appréciation des preuves par les juridictions, la législation nationale permet le recours au test de situation en justice pour tous les motifs de discrimination.

La législation nationale autorise l'utilisation de preuves statistiques pour établir une discrimination indirecte; ceci dit, il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence ou l'inexistence d'une discrimination indirecte, étant donné qu'il s'agit, en vertu de la législation nationale, d'établir si une action ou une inaction a eu ou non un impact négatif sur la personne ou le groupe en question.

La règle du partage de la charge de la preuve s'applique à tous les motifs de discrimination, y compris l'aménagement raisonnable, le harcèlement, les rétorsions et l'injonction de discriminer.

Des associations peuvent servir d'intermédiaires dans des procédures administratives et agir au nom des victimes pour autant que leur activité ait pour finalité intégrale ou partielle de lutter contre la discrimination conformément aux motifs interdits par la loi (voir l'article 12 de la loi anti-discrimination, l'article 15 de la loi sur la non-discrimination et l'accessibilité, et l'article 13-10 de la loi sur l'environnement de travail). Les poursuites engagées par des associations ont un caractère discrétionnaire.





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

Le Médiateur en charge de l'égalité des sexes et de la lutte contre la discrimination (le Médiateur pour l'égalité) et son instance d'appel, le Tribunal pour l'égalité des sexes et la lutte contre la discrimination (le Tribunal pour l'égalité) sont les organes administratifs institués pour entendre les plaintes de citoyens alléguant une présomption de non-respect de la législation anti-discrimination. Le Médiateur et le Tribunal forment un système de recours gratuit à seuil peu élevé qui offre une voie alternative de règlement des litiges en dehors du système judiciaire, et qui peut être saisi en cas de discrimination.

Le Médiateur pour l'égalité et le Tribunal pour l'égalité sont des instances qui relèvent du gouvernement central mais sont professionnellement indépendantes. Leur désignation, leur mode d'organisation, leurs compétences et leur autorité sont régis par la loi sur le Médiateur anti-discrimination. L'indépendance de ces instances dans l'exercice de leurs fonctions est consacrée par la loi. Le Médiateur a un double rôle dans la mesure où il œuvre à l'égalité en faisant appliquer les lois, mais également en menant une campagne proactive de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination. En sa qualité de responsable de l'application des lois, le Médiateur pour l'égalité donne des avis sur des plaintes relatives à des violations de lois et de dispositions relevant de sa compétence, et fournit des conseils et des directives concernant la législation dans les limites de son mandat. Les opinions formulées ne sont pas juridiquement contraignantes et ne peuvent faire l'objet de mesures d'exécution, mais il est supposé qu'elles seront prises en compte par les instances publiques. Le Médiateur pour l'égalité s'efforce d'obtenir le respect volontaire de son opinion par les parties concernées.

Le Médiateur procède à des études indépendantes, publie des rapports indépendants et formule des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations. Il publie un rapport annuel ainsi que des rapports faisant chaque année un état des lieux de la situation en matière d'égalité.

Le Médiateur pour l'égalité est financé par des subventions annuelles allouées par le ministère de l'Enfance, de l'égalité et de l'insertion sociale. Bien que le Médiateur soit nommé par le ministère et que son personnel soit composé de fonctionnaires, son indépendance n'est pas mise en question, étant donné que son mandat est défini par la loi et qu'il ne peut recevoir d'instructions du ministère. Sa rémunération s'élevait en 2011 à 559 502 257,- NOK (7 460 034,-euros environ).

Le Tribunal pour l'égalité est l'instance d'appel des décisions du Médiateur. Ses membres sont nommés par le ministère de l'Enfance, de l'égalité et de l'insertion sociale pour un mandat renouvelable de quatre ans. Le président et le vice-président doivent répondre aux mêmes exigences que celles imposées aux juges. Les membres sont choisis en raison de leurs compétences (académiques) en matière de discrimination. Le Tribunal pour l'égalité a un secrétariat, dont le personnel est formé de fonctionnaires.



Le Médiateur pour l'égalité fournit une assistance indépendante aux victimes en termes d'apport d'informations. Son rôle consiste essentiellement à apprécier s'il y a eu, ou non, violation de la loi. Le Médiateur traite les plaintes en toute impartialité. En vertu de la loi qui l'institue, le Médiateur ne représente pas une partie requérante dans le cadre de procédures extérieures. Il n'agit donc pas en qualité de représentant légal ou d'avocat des victimes. Ni le Médiateur ni le Tribunal ne sont habilités à intenter une action en justice indépendamment du dépôt d'une plainte par un particulier. Il s'agit d'une lacune au niveau du Médiateur pour l'égalité par rapport à la mission spécifiée dans la directive 2000/43 dans la mesure où ni lui ni personne d'autre n'est spécifiquement chargé d'apporter une assistance aux victimes de discrimination. Jusqu'en 2006, le Centre de lutte contre la discrimination ethnique (SMED) apportait une aide juridique aux victimes de discrimination ethnique mais cette fonction a été supprimée au moment de l'intégration du Centre dans le «nouveau» Médiateur. L'absence de système prévoyant une aide juridique spécifiquement offerte aux victimes et axée sur la discrimination fondée sur l'origine ethnique est un défaut du régime actuel basé sur un Médiateur général pour l'égalité en charge de tous les motifs.

Bien que les Roms et les gens du voyage soient peu nombreux en Norvège, le Médiateur pour l'égalité s'est penché à plusieurs reprises sur certaines problématiques clés les concernant. Dans son rapport au CERD, le Médiateur pour l'égalité aborde des préoccupations majeures, tel le refus aux Roms d'accéder aux droits fondamentaux s'ils n'abandonnent pas leur mode de vie traditionnel.<sup>6</sup> En ce qui concerne la scolarité, le Médiateur s'inquiète de ce que les gens du voyage soient rendus responsables des conséquences d'une incapacité d'adapter la politique scolaire norvégienne au mode de vie traditionnel itinérant. L'accès à des sites de campement et à des restaurants est en outre systématiquement refusé aux Roms parce qu'ils appartiennent à une minorité nationale. Au niveau des politiques, le Médiateur fait donc entendre la voix des Roms dans le public norvégien.

---

<sup>6</sup> Voir la contribution du Médiateur au Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), 2010, sur [http://www.ido.no/Global/Rapporter/CERDreport\\_PDF.pdf](http://www.ido.no/Global/Rapporter/CERDreport_PDF.pdf).