



## Résumé du rapport 2011

**concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Roumanie,**

**par Romanita Iordache**

### 1. Introduction

Trois périodes historiques déterminent l'approche du principe d'égalité au sein de la société roumaine. Tout d'abord, la société roumaine doit encore composer avec son appartenance au bloc communiste pendant un demi-siècle, expérience marquée par un discours d'égalité imposée, lequel était contredit *de facto* par des politiques agressives visant les minorités et l'«altérité» de manière générale, par des politiques assimilationnistes vis-à-vis des minorités nationales ou ethniques, par une criminalisation des activités homosexuelles consensuelles et par un déni de liberté religieuse pour les groupes confessionnels minoritaires. Ensuite, la Roumanie doit composer avec un passé plus récent, à savoir la longue période de transition qui a débuté en 1989 et était censée prendre fin lors de l'adhésion du pays à l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ce passé récent peut être défini comme une période de prise de conscience de la situation des minorités en général (ethniques, nationales, religieuses, sexuelles, groupes vulnérables, etc.) s'accompagnant d'un processus graduel d'affirmation des droits de ces groupes, ainsi que des principes d'égalité et de non-discrimination. La troisième période, qui a suivi l'adhésion à l'UE en 2007, constitue une période de régression en matière de protection des droits de l'homme en général, ainsi que de résurgence des discours et des comportements nationalistes et extrémistes à l'égard des groupes les plus vulnérables, et notamment des Roms et des minorités LGBT ou religieuses. Cette dernière phase, caractérisée par une régression en termes de soutien et d'affirmation des principes d'égalité et de non-discrimination, a été particulièrement marquée en 2009 (année électorale) mais s'est poursuivie en 2010 et 2011 – avec pour conséquence que fin 2011 le Sénat avait approuvé et la Chambre des députés examinait encore d'importantes modifications à la loi anti-discrimination, et notamment la suppression du renversement de la charge de la preuve dans les cas de discrimination portés devant l'organisme national pour l'égalité.

La loi anti-discrimination roumaine a été adoptée en 2000 en tant que législation déléguée: il s'agit du décret gouvernemental n° 137/2000 (ci-après «loi anti-discrimination» ou DG 137/2000)<sup>1</sup>, qui a été modifié à plusieurs reprises et en dernier lieu en 2006. L'adoption du texte initial en 2000 s'est faite à l'initiative de l'ancien ministre Peter Eckstein Kovacs, chef du département des minorités nationales, qui a

<sup>1</sup> Le décret 137/2000 a été adopté par le gouvernement en vertu d'une procédure constitutionnelle qui autorise le parlement à déléguer au gouvernement des pouvoirs législatifs limités en période de vacance parlementaire, conformément à l'article 114 et à l'article 107, paragraphes 1 et 3, de la Constitution. Les décrets (actes adoptés en vertu d'une loi) doivent être soumis à l'approbation du parlement, mais ils sont contraignants et déploient leurs effets juridiques entre le moment de leur adoption par le gouvernement et celui de leur adoption (ou rejet ou amendement) par le parlement.



créé un groupe de travail et a invité des ONG et des experts à y participer. Le déroulement du processus législatif atteste de la volonté d'un ministre préoccupé des droits de l'homme et des droits des minorités d'adopter une législation touchant des points extrêmement sensibles dans la Roumanie de l'an 2000: la discrimination à l'égard des Roms était omniprésente; les minorités sexuelles étaient assiégées et les activités homosexuelles librement consenties toujours pénalisées; la voix des personnes handicapées n'avait aucune place dans les débats publics; et, faute de reconnaissance par la loi, les minorités religieuses étaient contraintes de fonctionner comme des organisations sans but lucratif. Les discussions se tenant en parallèle à propos des deux directives européennes ont influencé la lettre et l'esprit de la loi roumaine dont les dispositions vont, à de nombreux égards, au-delà de l'acquis communautaire.

Onze ans après l'adoption de la loi anti-discrimination de 2000, la Roumanie reste entachée de discrimination. La minorité rom, à propos de laquelle les statistiques sont contestées mais qui est la plus importante d'Europe, se heurte à une discrimination en termes d'accès à l'emploi, aux soins de santé, aux biens et aux services. La plupart des affaires portées devant le Conseil national de lutte contre la discrimination concernant des Roms font état d'atteintes à leur droit à la dignité. Début 2008, les incidents et le dénigrement dont les Roumains furent victimes en Italie ont mobilisé l'attention de médias déjà racistes et xénophobes, et entraîné un débordement de déclarations discriminatoires et insultantes à propos de la minorité rom sans susciter la moindre réaction efficace de la part des autorités. La résurgence du discours nationaliste extrémiste associé à la vague de violence collective du début des années 1990, a imprégné la sphère publique, en particulier dans le contexte des incidents qui ont éclaté dans le nord-ouest de la Roumanie, où des villageois roms ont été expulsés de chez eux et contraints d'accepter un «protocole de cohabitation». Depuis 2009 (année électorale), une partie de l'élite politique a adhéré à un message populiste qui rejette la diversité, le pluralisme et les droits de l'homme. Le retour au pays de grands groupes de Roms en provenance de France a donné lieu en 2010 à un nouveau déchaînement de propos racistes, y compris par des agents roumains de la fonction publique. L'acceptation progressive du racisme a conduit en 2011 à présenter la construction d'un mur de près de 100 mètres de long et 1,8 à 2 mètres de hauteur à Baia Mare comme une «mesure de sécurité» et non comme une ségrégation.

Bien que formellement protégées par la loi anti-discrimination de 2000, les minorités sexuelles demeurent le groupe principalement ciblé par les attaques: des projets de loi visent à limiter leurs droits et les agressions dont elles sont victimes chaque année, lors de marches pour la diversité, sont classées sans suite ou restent impunies. Le nouveau Code civil, adopté en juillet 2009 et entré en vigueur en 2011, interdit spécifiquement le partenariat ou le mariage entre personnes de même sexe, y compris la reconnaissance de partenariats et mariages homosexuels légalement enregistrés dans d'autres pays (même s'ils sont contractés entre des citoyens étrangers). Les transsexuels ne peuvent prétendre non plus à une protection légale,



étant donné que la législation roumaine ne contient aucune procédure ou norme claire et prévisible applicable à leur situation.

Les programmes spécifiques et les actions positives à l'intention des personnes handicapées ou atteintes du VIH/SIDA sont rares et ne répondent toujours pas à l'ensemble des problèmes auxquels ces groupes se trouvent encore confrontés.

En 2010, la Roumanie a ratifié la Convention des NU relative aux droits des personnes handicapées, mais aucune législation n'a été adoptée par la suite dans une perspective d'harmonisation.

L'organisme national pour l'égalité (le Conseil national de lutte contre la discrimination) a contribué au processus de dialogue et de consultation avec les ONG et les partenaires sociaux, mais a été lui-même mis en difficulté.

## **2. Législation principale**

La Constitution roumaine comporte des dispositions directes et indirectes en matière d'égalité et de protection des minorités. L'égalité de traitement de tous les citoyens est garantie par son article 4, paragraphe 2 qui prévoit la citoyenneté sans aucune discrimination fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le sexe, l'opinion, l'appartenance politique, les biens et l'origine sociale, ainsi que par son article 16, qui prévoit quant à lui l'égalité de tous les citoyens devant la loi et les autorités publiques, sans aucun privilège ni discrimination. L'article 30, paragraphe 7, interdit «toute instigation (...) à la haine nationale, raciale, de classe ou religieuse, ainsi que toute incitation à la discrimination». Les normes constitutionnelles ne sont pas auto-exécutoires.

La Roumanie a signé les principaux instruments européens et internationaux en matière de droits de l'homme et la Constitution roumaine stipule que les dispositions constitutionnelles concernant les droits et les libertés des citoyens seront interprétées et mises en application conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi qu'aux pactes et autres traités auxquels la Roumanie est partie. L'article 20 de la Constitution dispose que les réglementations internationales primeront en cas d'incompatibilité entre les pactes et les traités relatifs aux droits fondamentaux dont la Roumanie est signataire et les lois nationales, à moins que les dispositions contenues dans la Constitution ou les lois nationales ne soient plus favorables.

Parallèlement à la loi anti-discrimination proprement dite, le droit civil général (Code civil) autorise les actions en réparation (y compris lorsque le préjudice découle d'une discrimination) et le Code pénal comporte des dispositions sur les circonstances aggravantes lorsque l'intention criminelle est fondée sur l'un quelconque des motifs protégés par la législation anti-discrimination.



Le Code pénal sanctionne depuis 2006 l'incitation à la discrimination, aux crimes inspirés par la haine et aux pratiques abusives dans l'exercice d'une fonction officielle avec une intention discriminatoire – normes dont l'applicabilité reste toutefois limitée comme en témoignent les statistiques en la matière communiquées par le procureur général. Un nouveau Code pénal a été adopté en 2009 au titre de la responsabilité générale du gouvernement. Il entrera probablement en vigueur en 2013 et maintiendra la plupart des protections offertes en vertu des normes pénales actuelles.

En 2008 et 2009, la Cour constitutionnelle de Roumanie a procédé, à l'occasion d'une série d'affaires, au réexamen de la loi anti-discrimination, dont l'application a été partiellement restreinte par suite de ces contestations quant à sa constitutionnalité. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle a limité l'applicabilité de la législation anti-discrimination pour ce qui concerne les actes législatifs (à savoir les lois et décrets), la disposition de loi y afférente ayant été déclarée inconstitutionnelle. Il en résulte que le Conseil national de lutte contre la discrimination et les tribunaux ne sont plus habilités à casser des normes légales jugées discriminatoires. Tant en 2008 qu'en 2009 toutefois, lors de l'examen constitutionnel déclenché par diverses plaintes mettant en cause la constitutionnalité du mandat du Conseil, le rôle de l'organisme national de l'égalité en tant qu'instance quasi-judiciaire a été confirmé.

Le Code du travail, modifié en 2011, comprend des interdictions générales de discrimination dans les relations professionnelles. Une loi spéciale sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes reprend certaines des dispositions de la loi anti-discrimination de 2000, mais elle est dépourvue de recours efficaces et de mécanismes adéquats de mise en application (l'organisme national pour l'égalité, à savoir le Conseil national de lutte contre la discrimination, couvre *de facto* tous les motifs de discrimination, y compris le genre).

### 3. Principes généraux et définitions

La loi anti-discrimination de 2000 introduit une définition large et générale de la discrimination directe qui va au-delà du fond et de la portée des directives 43/2000/CE et 78/2000/CE. C'est ainsi qu'elle sanctionne «toute différence de traitement, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le statut social, les convictions, le genre, l'orientation sexuelle, l'âge, un handicap, une maladie chronique, la séropositivité, l'appartenance à un groupe défavorisé ou tout autre critère ayant pour but ou pour effet de restreindre ou d'empêcher l'égalité de reconnaissance, l'usage ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel, ou tout autre domaine de la vie publique». Alors que la liste des motifs protégés est déjà très généreuse et inclut d'autres motifs que les cinq visés par les directives, l'expression fourre-tout «tout autre critère» donne la possibilité aux tribunaux ou à l'organisme national pour l'égalité d'appliquer la loi anti-discrimination à d'autres catégories que celles qui y figurent expressément – une



hyperinflation de motifs qui ne manque pas d'avoir une incidence négative sur la crédibilité et l'applicabilité de la loi.

Le décret gouvernemental n° 137/2000 a été amendé à plusieurs reprises (la dernière modification ayant eu lieu en 2006) et a progressivement intégré les définitions du droit européen.

La loi définit depuis 2006 la discrimination indirecte comme étant «toute disposition, tout critère ou toute pratique apparemment neutre qui désavantage des personnes définies par l'une des caractéristiques des groupes protégés, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens utilisés pour atteindre ce but soient appropriés et nécessaires».

Le harcèlement est défini et sanctionné comme étant «tout comportement fondé sur des motifs de race, de nationalité, d'origine ethnique, de langue, de religion, de statut social, de convictions, de genre, d'orientation sexuelle, d'appartenance à un groupe défavorisé, d'âge, de handicap, de statut de réfugié ou de demandeur d'asile, ou de tout autre critère qui a pour effet d'instaurer un environnement intimidant, hostile, dégradant ou offensant». Le harcèlement est également puni par la loi sur l'égalité des chances et par le Code pénal, mais aucune des définitions n'est totalement conforme à celles énoncées dans les directives.

La rétorsion est définie comme tout traitement défavorable engendré par le dépôt d'une plainte auprès du Conseil national de lutte contre la discrimination ou par l'engagement d'une action en justice pour violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination.

L'injonction de pratiquer une discrimination est définie et prohibée. La discrimination multiple est définie et constitue une circonstance aggravante dans les affaires de discrimination; ceci dit, l'application de cette disposition reste rare dans la jurisprudence du Conseil, ce qui suggère un manque de compréhension du concept.

La loi anti-discrimination ne prévoit aucune dérogation générale (la définition des exigences professionnelles essentielles et déterminantes doit encore faire l'objet d'une interprétation plus poussée) ni l'aménagement raisonnable, mais comprend, spécifiquement, une définition des mesures positives. Elle prévoit des dérogations à l'interdiction de discrimination directe en ce qui concerne l'accès aux biens et aux services, ainsi que le logement, allant ainsi à l'encontre des dispositions de la directive 43/2000/CE en vertu de laquelle une discrimination directe ne peut être justifiée.

Les notions exposées dans la Recommandation de politique générale n° 7 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ne sont pas clairement énoncées dans la loi roumaine, mais certaines d'entre elles ont été incorporées par Conseil national de lutte contre la discrimination dans sa





jurisprudence, à savoir: la ségrégation dans l'enseignement; la discrimination par association; l'intention proclamée de pratiquer une discrimination; l'injonction de discriminer; l'incitation à pratiquer une discrimination; et le fait d'aider une autre personne à pratiquer une discrimination. Une affaire a fait en 2011 les grands titres des médias nationaux et internationaux en mettant en lumière la non-inclusion dans la loi de l'interdiction de ségrégation résidentielle, une forme de discrimination de plus en plus répandue vis-à-vis des Roms.

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

Le champ d'application matériel de la loi roumaine anti-discrimination englobe les domaines protégés à la fois par la directive 2000/43/CE et par la directive 2000/78/CE, à savoir les aspects relatifs à l'emploi et au travail, y compris les prestations sociales et la protection sociale, l'accès aux biens et aux services, le logement, l'éducation et l'accès aux soins de santé. La loi va au-delà de ces domaines en prévoyant également la protection liée à la liberté de mouvement, ainsi que la protection du droit à la dignité. Le législateur a défini la discrimination en optant pour une approche exhaustive et le principe d'égalité et d'interdiction de discrimination s'applique à l'ensemble des libertés fondamentales.

Tant les acteurs du secteur public que ceux du secteur privé ont l'obligation d'observer le cadre établi par la loi anti-discrimination (y compris les employeurs privés).

Il découle des décisions rendues par la Cour constitutionnelle de la Roumanie en 2008 et confirmées en 2009 que les dispositions de la loi anti-discrimination ne s'appliquent pas aux situations discriminatoires causées par des normes législatives discriminatoires (lois ou législation déléguée) et que les tribunaux et l'organisme national de l'égalité ne sont pas habilités à invalider ou refuser l'application de normes légales lorsqu'ils estiment qu'elles sont discriminatoires.

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

Toute personne physique ou morale ayant un intérêt dans l'affaire, et notamment les ONG de défense des droits de l'homme et les groupes minoritaires, peut déposer plainte auprès du Conseil national de lutte contre la discrimination dans un délai d'un an à compter de la date auquel l'acte discriminatoire présumé a été commis. Le Conseil national de lutte contre la discrimination peut également engager une action d'office. La victime de discrimination peut à son choix déposer une plainte auprès du Conseil national de lutte contre la discrimination et/ou une plainte au civil en dommages et intérêts devant les tribunaux (avec exonération des droits de timbre). La victime peut également décider de s'adresser simultanément aux deux juridictions, ce qui pose certaines difficultés pratiques et grève les ressources – déjà limitées – du Conseil national de lutte contre la discrimination, lequel qui doit participer aux procédures civiles en qualité d'institution experte. Si la juridiction saisie est le Conseil national de lutte contre la discrimination, celui-ci dispose de 90 jours



pour instruire l'affaire, organiser les audiences et établir s'il y a eu ou non violation des dispositions anti-discrimination. Lorsque le Conseil constate l'existence d'une discrimination, il peut adresser une recommandation ou infliger une sanction administrative (avertissement ou amende administrative). Il est possible de faire appel des décisions du Conseil devant les tribunaux administratifs. Si la victime est une personne physique, le montant s'échelonne de 400 à 4 000 RON (100 à 1 000 euros); si les victimes sont un groupe ou une communauté, l'amende va de 600 à 8 000 RON (150 à 2 000 euros).

Les victimes réclamant réparation pour discrimination doivent déposer plainte auprès des juridictions civiles (une décision du Conseil national de lutte contre la discrimination n'est pas requise, mais elle peut jouer un rôle important pour établir s'il y a eu discrimination et pour déterminer le quantum des dommages et intérêts). Le Conseil national de lutte contre la discrimination doit également être présent.

La victime de discrimination peut décider de demander à une ONG de défense des droits de l'homme de la représenter, ou engager des poursuites en nom propre. Elle peut choisir de communiquer de manière confidentielle avec le Conseil national de lutte contre la discrimination afin d'éviter d'attirer l'attention des médias, comme le prévoient les procédures du Conseil. La même demande de confidentialité peut être adressée aux tribunaux et c'est au juge qu'il incombe de décider si les procédures seront dérouleront à huis clos ou non.

L'amendement de 2006 à la loi anti-discrimination a spécifiquement autorisé l'utilisation de tout type de preuve dans les affaires de discrimination, y compris des enregistrements audio et vidéo ainsi que les données statistiques. Le Conseil national de lutte contre la discrimination fait usage de statistiques, comme en témoigne sa jurisprudence. Bien que le Conseil et surtout les ONG de défense des droits des Roms aient recouru par le passé aux tests de situation, cette méthode n'a plus été utilisée dans le cadre d'affaires plus récentes.

Plutôt qu'un renversement de la charge de la preuve vers le défendeur, l'amendement de 2006 à la loi anti-discrimination introduit le concept de «partage de la charge de la preuve», ce qui signifie que «la personne intéressée (de prouver qu'il y a eu discrimination) a l'obligation de prouver les faits conduisant à présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, et que la personne à l'encontre de laquelle la plainte a été déposée a l'obligation de prouver que les faits en question ne sont pas constitutifs d'une discrimination». La jurisprudence du Conseil national de lutte contre la discrimination interprète cette disposition dans le sens des directives dans certains cas, mais pas systématiquement – le Conseil laissant souvent aux plaignants la charge de la preuve. Un projet supprimant totalement l'obligation pour la partie défenderesse de fournir des preuves et la rendant facultative a été approuvé par le Sénat en 2010; fin 2011, il était en instance d'adoption à la Chambre des députés après avoir été avalisé par la Commission parlementaire des droits de l'homme et des minorités nationales et par la Commission parlementaire pour l'égalité des chances.



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

L'organisme national pour l'égalité, à savoir le *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* [Conseil national pour la lutte contre la discrimination], a été créé par la loi anti-discrimination de 2000, mais n'a été effectivement institué qu'en automne 2002. Il a commencé à ouvrir des bureaux régionaux à partir de 2007. Le Conseil est une autorité publique autonome placée sous le contrôle du Parlement dont l'indépendance est clairement énoncée dans la loi. La nomination des membres du comité directeur par les six commissions parlementaires pertinentes, censée garantir l'indépendance institutionnelle, s'est révélée être un frein dans la mesure où la politisation du processus de nomination a conduit à la paralysie du Conseil entre l'été 2009 et avril 2010. Les nominations effectuées en avril 2010 ont été critiquées par les ONG et par des candidats indépendants qui ont fait valoir que le non-respect des exigences légales et la politisation de la procédure entravaient fortement la professionnalisation requise.

Le mandat du Conseil national de lutte contre la discrimination comprend la prévention de la discrimination au travers d'une sensibilisation et de la réalisation d'études et autres travaux de recherche; la collecte de données pertinentes; la médiation entre parties; le soutien aux victimes de discrimination; des enquêtes et l'application de sanctions en cas de discrimination; et l'initiative de propositions de loi visant à assurer l'harmonisation des dispositions juridiques avec le principe d'égalité. Concrètement, le rôle principal du Conseil national de lutte contre la discrimination est celui d'une instance quasi-judiciaire habilitée à établir si un acte déterminé constitue une discrimination et à formuler subséquemment une sanction administrative (avertissement ou amende).

La visibilité du Conseil national de lutte contre la discrimination s'est accrue de façon exponentielle au cours des quatre dernières années à la suite d'une série d'affaires mettant en cause des personnalités politiques de premier plan parmi lesquelles le Président de Roumanie, le Premier ministre, l'ancien et l'actuel ministres des Affaires étrangères et un membre du Parlement européen, ainsi que d'affaires ayant mobilisé une attention médiatique considérable (décision concernant la présence de symboles religieux dans les salles de cours des établissements d'enseignement publics ou affaires de ségrégation scolaire notamment) ou encore de prises de positions publiques à l'encontre de comportements racistes et populistes. L'institution est progressivement devenue un acteur proactif qui, engagé dans une multitude de projets, s'impose comme un interlocuteur sérieux dans la lutte contre la discrimination dans un environnement très sensible. La nomination en 2010 de six membres, dont deux seulement voyaient leur mandat renouvelé, a été considérée par les groupes de défense des droits de l'homme comme un tournant vers la dilution du rôle de l'institution. Lorsqu'il est saisi d'affaires de discrimination, le Conseil tend à adresser des recommandations plutôt qu'à prononcer des sanctions administratives – une pratique contestée par les groupes de défense des droits de l'homme: en effet, étant donné que les recommandations ne sont pas spécifiquement mentionnées par la loi anti-discrimination en tant que mesures de réparation, elles n'équivalent pas à





une sanction administrative et ne répondent absolument pas à l'exigence selon laquelle les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.