



Résumé du rapport 2011

concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Turquie

par Dilek Kurban

1. Introduction

Aucune information officielle ne permet de connaître la composition de la population turque en termes d'origine ethnique, de désignation et de langue maternelle. Sur le plan religieux, la majorité de la population déclare une adhésion à l'islam. Les Alévies, branche non sunnite de l'islam, constituent la minorité religieuse la plus importante de Turquie. Les diverses communautés non musulmanes (Grecs orthodoxes, Catholiques arméniens, Grégoriens, Catholiques romains, Protestants, Juifs, Assyriens et Yézidistes) représentent ensemble approximativement 100 000 personnes sur une population de 75 millions d'habitants environ. La composition ethnique du pays est très variée, mais la plus grande partie des habitants se disent turcs. Les Kurdes constituent la principale minorité linguistique et ethnique de Turquie; leur nombre exact n'est pas connu et fait l'objet de controverses.¹ La majorité des Kurdes sont des musulmans sunnites, mais on recense également parmi eux un grand nombre d'Alévies. La Turquie compte diverses autres minorités ethniques formées de Lazes, de Roms, d'Arabes, de Bulgares, de Bosniaques, de *Pomacs* et d'Albanais.²

«Le statut juridique des minorités» en Turquie a été fixé par le traité de paix de Lausanne de 1923, qui définit exclusivement les minorités sur la base de la religion, sans reconnaître les minorités linguistiques et ethniques. Toutefois, alors que le traité accorde le statut de minorité aux «non-Musulmans» en Turquie, l'État limite dans les faits cette protection aux Juifs, Arméniens et Grecs orthodoxes depuis 1925. La limitation du champ d'application du traité à ces trois communautés est une survivance du système des millets en vigueur sous l'empire ottoman. Il en résulte que des groupes tels que les Syriques, les Arabes chrétiens et les Chaldéens, qui sont également des non-Musulmans et qui ont donc *de jure* le statut de minorité en vertu du traité de Lausanne ont été illégitimement privés des droits que ce traité leur confère. Ils n'ont ni le droit d'établir leurs propres écoles et lieux de culte ni le droit d'enseigner leur langue et leur religion. Les trois communautés non musulmanes reconnues par le traité de Lausanne se heurtent elles-mêmes à de multiples difficultés, et notamment à des restrictions en termes de droit d'accès la propriété, de formation des membres du clergé, d'autonomie dans la gestion de leurs affaires internes et de financement pour le fonctionnement de leurs organisations communautaires, et de leurs écoles en particulier. Plusieurs religions ne sont même

¹ Selon les sources académiques, l'estimation va de 10 à 23% de la population. Dilek Kurban, *A Quest for Equality: Minorities in Turkey*, Minority Rights Group International, 2007, p. 11.

² Les estimations quant à la taille et/ou la proportion de la population que représentent certains de ces groupes s'établissent comme suit: Lazes: entre 750 000 et 1 500 000; Roms: entre 2 et 5 millions; Alévies: entre 10 et 14%. Idem: p. 12.



pas reconnues en tant que cultes. Certaines réponses ont été apportées à ces questions au cours des dernières années dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE, mais des problèmes majeurs subsistent.

Tandis qu'un régime juridique distinct était institué pour la minorité non musulmane par le traité de Lausanne, tous les Musulmans étaient classés comme «Turcs» et soumis à des mesures d'homogénéisation destinées à éradiquer leurs différences culturelles. Aujourd'hui encore, la politique officielle de la Turquie vis-à-vis des minorités se limite au champ matériel et personnel du traité de Lausanne, comme en témoignent ses réserves à l'égard des dispositions pertinentes des traités internationaux susceptibles d'accorder de nouveaux droits aux minorités ou des droits à de nouvelles minorités – la logique sous-jacente étant d'empêcher certaines minorités à l'intérieur même de la majorité musulmane (les Kurdes, par exemple) d'obtenir le droit à un enseignement en langue maternelle, ainsi que d'empêcher des groupes non musulmans autres que les Juifs, les Arméniens et les Grecs orthodoxes d'obtenir les droits limités dont ces trois communautés bénéficient en vertu du traité de Lausanne.

On observe une discrimination très répandue envers les Roms et les Kurdes en matière d'enseignement, d'emploi, de santé, de logement et d'accès aux services. Les initiatives politiques menées par le gouvernement depuis 2009 en vue de trouver des solutions aux problèmes des Kurdes, des Aléviens et des Roms n'ont eu à ce jour aucun résultat concret. Les personnes homosexuelles, bisexuelles et transgenres sont parmi les groupes les plus vulnérables, étant exposées non seulement à une discrimination systématique, mais également à une insécurité physique. Les transsexuels et travestis n'ont d'autre choix que de travailler dans l'industrie du sexe, car ils n'ont aucune possibilité d'emploi et souffrent de brutalité de la part de la police et de violence de la part de la société en général. Ce qui n'empêche pas un déni général quant à l'existence de discrimination, tant au sein du grand public qu'au sein de la plupart des partis politiques et du gouvernement – déni qui se reflète dans les rapports soumis par le gouvernement turc à la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Des représentants du gouvernement, des agents de la fonction publique et des politiciens font régulièrement des déclarations discriminatoires sans jamais être sanctionnés.

Le nombre de personnes handicapées n'est pas davantage connu. Le Conseil des personnes handicapées a demandé en 2002, sous les auspices du Premier ministre, que l'Institut national de statistique procède à une enquête concernant les personnes handicapées en Turquie. La seule étude statistique réalisée a porté sur le nombre de personnes handicapées vivant dans le pays, chiffre qu'elle établit à 8 431 937, soit 12,29% de la population totale. Le chiffre réel est probablement très supérieur. Les personnes handicapées souffrent de discrimination dans tous les domaines et la quasi-inaccessibilité des lieux publics les rend «invisibles».

Il n'y avait traditionnellement pas de véritable contact entre les organisations de défense des droits de l'homme et le gouvernement central, mais un changement de



climat est observé depuis l'amorce du processus d'adhésion. Une polarisation n'en reste pas moins très marquée entre les partis politiques et dans l'opinion publique à propos de la question kurde, ainsi que sur les questions de laïcité et de religion. Sur une note plus positive, un projet de loi sur la lutte contre la discrimination et l'établissement d'un Conseil pour l'égalité a été élaboré à l'issue de réunions de consultation avec un groupe de représentants de plusieurs ONG. Il a également été envoyé à plusieurs universités et ONG afin de recueillir leur avis. Plusieurs réunions ont été organisées en vue de débattre du projet. Il est apparu à l'issue du processus consultatif et après publication du projet de loi sur le site Internet du ministère de l'Intérieur que le gouvernement avait procédé à une révision majeure du projet final et supprimé l'orientation sexuelle de la liste des motifs de discrimination interdits par la loi.

2. Législation principale

Il n'existe en Turquie aucune législation spécifique contre la discrimination ou en faveur de l'égalité de traitement. Le pays n'étant pas encore membre de l'Union européenne, les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE n'ont pas été transposées. Un projet de loi sur la lutte contre la discrimination et l'établissement d'un Conseil pour l'égalité a été élaboré par le gouvernement en 2009 et soumis à un débat public en 2010. Il s'est apparemment inspiré des directives et de l'expérience européenne. Tant la liste des motifs interdits que le champ d'application matériel vont au-delà des dispositions des directives. Plus de deux ans après son élaboration, le projet législatif n'a toujours pas été adopté.

La base constitutionnelle du cadre législatif en matière d'égalité et de non-discrimination est l'article 10 de la Constitution de 1982, lequel contient une liste ouverte de motifs protégés. Un récent amendement de cette clause permet désormais l'adoption de mesures positives en faveur des femmes, des personnes âgées et des personnes handicapées. On trouve des dispositions anti-discrimination en droit pénal, administratif et civil, et notamment dans le droit du travail, le code pénal turc, la loi sur les personnes handicapées, la loi fondamentale relative à l'éducation nationale, la loi sur les fonctionnaires et la loi sur les partis politiques. Ces dispositions prévoient des motifs protégés non exhaustifs, lesquels varient fortement de l'une à l'autre. Aucune des lois, ni la Constitution, ne cite l'origine ethnique, l'âge et l'orientation sexuelle – ce qui signifie que le doute persiste quant à l'applicabilité des clauses anti-discrimination figurant dans la Constitution et les diverses lois à la discrimination fondée sur ces motifs.

La plupart des dispositions contenues dans la législation restent cependant assez vagues et il existe une incohérence en ce qui concerne la liste des motifs interdits. De surcroît, comme déjà indiqué, aucune disposition interdisant la discrimination ne cite l'âge, l'origine ethnique et l'orientation sexuelle. Alors que le projet de loi anti-discrimination incluait initialement «l'identité sexuelle» parmi les motifs interdits de discrimination, toute référence à ce type de concept a été discrètement supprimée par le gouvernement après que le projet de loi ait fait l'objet d'un débat public.



En vertu de l'article 90 de la Constitution, les traités dûment ratifiés ont force de loi. Si le libellé d'une disposition d'un traité la rend directement applicable, aucune intégration en droit interne n'est requise. En cas de conflit entre les dispositions des lois nationales et celles de traités internationaux en vigueur en matière de droits fondamentaux et de libertés fondamentales, ce sont les dispositions des accords internationaux qui prévalent. Il n'est donc pas possible de saisir la Cour constitutionnelle en invoquant l'inconstitutionnalité d'un traité international. La Turquie est partie à bon nombre de traités internationaux contenant des dispositions visant à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'égalité de traitement. On peut citer à ce titre la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne révisée, 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 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale des droits de l'enfant, la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la Convention n° 111 de l'OIT concernant la discrimination. La Turquie a admis le droit au dépôt d'une plainte individuelle reconnu par plusieurs des actes susmentionnés. Il n'est cependant toujours pas possible d'introduire un recours individuel au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La Turquie n'a pas admis non plus la procédure de recours collectif prévue par la Charte sociale européenne révisée.

Le train de réformes constitutionnelles approuvé par référendum national le 12 septembre 2010 reconnaît pour la première fois le droit de d'introduire un recours constitutionnel – les procédures de ce mécanisme étant fixées par la législation d'application adoptée en mars 2011. L'objet de la plainte se limite aux droits et libertés qui, protégés par la Constitution, relèvent du champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et des protocoles additionnels dont la Turquie est signataire. La Cour constitutionnelle accueille les recours contre des mesures et décisions de justice qui auront été passées en force de chose jugée le 23 août 2012.

3. Principes généraux et définitions

Il n'existe pas de loi nationale anti-discrimination en Turquie et les diverses lois interdisant la discrimination ne définit aucun des motifs, hormis le handicap. L'âge, l'origine ethnique, l'identité sexuelle et l'orientation sexuelle ne figurent parmi les motifs interdits dans aucune des dispositions juridiques susmentionnées, et le handicap est uniquement cité de manière explicite dans le code pénal et dans la loi relative aux personnes handicapées.

La discrimination par association, le harcèlement et l'injonction de discriminer ne sont ni définis ni interdits de manière expresse. Une interprétation par les tribunaux est donc requise. Les rétorsions ne sont interdites que de manière très limitée. L'aménagement raisonnable en faveur des personnes handicapées est



une obligation, mais le concept n'est pas défini. La législation reste également muette en ce qui concerne les exceptions.

Jusqu'à l'adoption de l'interdiction de discrimination fondée sur le handicap au travers de la loi de 2005 sur les personnes handicapées, le cadre juridique abordait uniquement le handicap dans le contexte des prestations sociales et de l'assistance sociale. Les différentes lois et réglementations prévoyant des prestations et des mesures positives liées au handicap ont leurs propres définitions et/ou critères en matière de handicap. Ce dernier peut également être défini de manière négative par la disqualification professionnelle de certaines personnes pour l'exercice de fonctions telles que celles de juges ou procureurs.

Le cadre constitutionnel et législatif ne fait aucune référence à l'orientation sexuelle – laquelle n'est donc pas définie. L'ordre juridique national ignore totalement l'orientation sexuelle, comme en témoigne également l'absence de toute disposition pénalisant le comportement homosexuel, bisexuel ou transsexuel. On observe toutefois une discrimination générale et systématique à l'égard des personnes LGBT, qu'elle soit générée par le libellé clairement discriminatoire des lois et réglementations et/ou par leur interprétation et application discriminatoires de la part de l'appareil judiciaire. L'application discriminatoire de la législation envers les personnes LGBT est le plus souvent opérée au travers de l'interprétation de termes tels que «moralité», «attentat à la pudeur» et «comportement déshonorant».

Si la religion n'est définie ni dans la Constitution ni dans la législation, il existe une jurisprudence relative à la définition de la religion en général et de l'islam/des Musulmans en particulier. Dans un nombre croissant d'arrêts en effet, la Cour de cassation a déclaré que certains systèmes de croyances ne peuvent être définis comme une religion; et en a défini et interprété d'autres en contradiction avec les croyants concernés. Dans un cas comme dans l'autre, la Cour a fondé son arrêt sur l'avis consultatif de la Direction des affaires religieuses (*Diyanet İşleri Başkanlığı*), organisme public avalisé par la Constitution, qui régit les questions État-religion pour ce qui concerne l'islam. Un autre traitement discriminatoire basé sur la définition de la religion concerne le statut des lieux de culte appartenant à des minorités religieuses non reconnues en Turquie. L'État limitant la définition d'une minorité aux Arméniens, aux Grecs orthodoxes et aux Juifs, les lieux de culte d'autres minorités religieuses ou confessionnelles (Aléviens et Protestants entre autres) ne sont, par extension, pas reconnus par la loi. Il en résulte que ces groupes se heurtent à d'immenses difficultés pour construire de nouveaux lieux de culte car les autorités leur refusent le permis de bâtir.

Le droit turc ne donne pas d'orientations claires et exhaustives en matière d'action positive. Sans l'affirmer explicitement en tant que tel, l'article 10 révisé de la Constitution approuvé par référendum national en septembre 2010 introduit le principe de l'action positive dans la Constitution. Le nouvel article 10 dispose en effet



que les mesures adoptées en vue d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que les mesures en faveur des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées, des veuves, des orphelins de martyrs, d'invalides et de vétérans ne seront pas considérées comme un non-respect du principe d'égalité. L'article 61 de la Constitution exige pour sa part que l'État prenne des mesures de protection en faveur des personnes handicapées, des enfants et des personnes âgées. Sans que la législation les désigne sous le terme d'action positive, des mesures de ce type sont prévues par diverses lois et réglementations dans le domaine de l'enseignement, de l'emploi et de certains services (assurances sociales, transports, etc.).

4. Champ d'application matériel

La législation turque ne reflète pas le champ d'application matériel des directives. La protection contre la discrimination dans le cadre de l'emploi s'applique uniquement après que la relation de travail ait été établie. Aucune loi spécifique ne régit la non-discrimination dans d'autres sphères de la vie publique, ni n'interdit la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans l'ensemble des domaines de vie.

Le projet de loi anti-discrimination se caractérise en revanche par un vaste champ d'application matériel qui couvre la prestation de services en matière d'enseignement, de justice, de répression, de santé, de transports, de communication, de sécurité sociale, d'aide sociale, de sports, de logement, de culture et de tourisme. Son champ d'application s'étend en outre à la participation à la vie publique, y compris le droit de voter et d'être élu, l'accès aux bâtiments abritant des services publics et la liberté d'association. L'interdiction de discrimination s'applique à la fois aux personnes publiques et aux personnes privées.

5. Mise en application de la loi

Il n'existe pas d'organisme spécifiquement chargé de recevoir les requêtes des victimes de discrimination. Les parties requérantes doivent donc, en cas de présomption de discrimination, suivre les voies administratives et juridiques ordinaires. Si la victime opte pour un règlement à l'amiable plutôt que pour une action en justice, les méthodes alternatives de règlement des litiges mises à sa disposition sont très limitées. Hormis devant une juridiction pénale, il appartient aux requérants de rassembler tous les faits et éléments probants, et de plaider leur cause. La procédure étant relativement complexe, il est extrêmement difficile d'entamer des poursuites sans l'aide d'un avocat. Il n'existe pas de possibilité d'action collective en vertu du droit turc.

Les victimes de discrimination peuvent réclamer une indemnisation pour les dommages pécuniaires, les pertes de revenus, les dommages moraux ou tous autres dommages. Des procédures parallèles devant des juridictions pénales, civiles ou administratives sont possibles. Une personne peut introduire simultanément une plainte au civil pour obtenir réparation devant une juridiction civile ou du travail, une



requête administrative ou une plainte au pénal. L'action en justice est la seule procédure permettant à une victime d'obtenir réparation; elle est toutefois onéreuse, l'octroi d'une assistance en justice est régi par des critères extrêmement stricts et les arrêts ne sont pas rendus avant un ou deux ans.

Les amendements constitutionnels approuvés par un référendum national en septembre 2010 permettent à des particuliers à saisir la Cour constitutionnelle sous certaines conditions. L'objet du recours se limite aux droits et libertés protégés par la Constitution et relevant du champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de ses protocoles additionnels signés par la Turquie. La Cour constitutionnelle accueille les recours déposés à l'encontre de mesures et décisions judiciaires qui auront été passées en force de chose jugée le 23 août 2012.

Le droit turc ne garantit pas totalement le droit des associations, des organisations ou d'autres entités juridiques y ayant un intérêt légitime de s'engager dans des procédures judiciaires ou administratives au nom de victimes de discrimination. Les exceptions sont les syndicats, les associations de défense des consommateurs et les associations œuvrant pour la protection et la préservation du patrimoine environnemental, culturel et historique.

La législation nationale est muette en ce qui concerne le test de situation, et la prise en compte de preuves obtenues de cette manière est laissée à la discrétion du juge. Il semble y avoir consensus quant à l'inadéquation de cette méthode pour les autorités publiques, étant donné qu'une fausse déclaration à une autorité publique constitue un délit. Il s'agit également d'une méthode ignorée ou non utilisée à ce jour par les ONG luttant contre la discrimination. La législation turque ne contient aucune disposition spécifique pour ce qui concerne les preuves statistiques, et il n'existe encore aucune jurisprudence en la matière. En règle générale toutefois, le bien-fondé d'un recours peut être démontré par tout type de preuve (bien qu'il y ait des exceptions).

Il existe, parallèlement à ces voies officielles de recours, des voies «non officielles» (médiation en particulier) permettant de résoudre les conflits en matière civile. Les victimes de discrimination peuvent également recourir aux négociations collectives par les syndicats, aux procédures internes de plainte et aux procédures administratives, y compris le renvoi à l'inspection du travail.

Une autre option offerte aux victimes de discrimination consiste à s'adresser aux Conseils des droits de l'homme institués au niveau des provinces et des districts ou à la Commission d'enquête sur les droits de l'homme de la Grande Assemblée nationale turque, lesquels sont habilités à examiner les plaintes pour discrimination en matière d'emploi. Les Conseils pour les droits de l'homme institués au niveau des provinces et des districts ne sont toutefois pas indépendants du pouvoir exécutif et ils restent largement sous-utilisés. Les victimes de discrimination s'adressent le plus souvent à des organisations de défense des droits de l'homme et à des avocats individuels en vue d'une assistance juridique.



6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Aucun organisme spécialisé n'a encore été institué en Turquie pour la promotion de l'égalité de traitement. Sa création est prévue par le projet de loi anti-discrimination. Il existe par ailleurs en Turquie plusieurs organismes habilités à être saisis de recours en cas de non-respect des droits de l'homme, y compris les cas de discrimination. On peut citer à cet égard le Conseil des droits de l'homme, placé sous la tutelle du cabinet du Premier ministre; les Conseils des droits de l'homme au niveau des provinces; les Conseils des droits de l'homme au niveau des districts; et la Commission d'enquête de la Grande assemblée nationale turque – autant d'instances gouvernementales dont l'indépendance et l'impartialité sont largement contestées.