

Résumé du rapport tchèque sur les mesures de lutte contre la discrimination par Pavla Boucková

1. Introduction

La République tchèque, qui compte aujourd'hui 10 millions d'habitants, a vu sa population devenir de plus en plus homogène dans la période de l'après-guerre. En 1945, dans le cadre des accords d'après-guerre, la Tchéquie ratifia une législation prévoyant l'expatriation de la plupart des Allemands (la plus grande minorité en Tchécoslovaquie) ainsi que des Hongrois. Les populations roms et juives de Tchécoslovaquie ont péri dans les camps d'extermination allemands et bon nombre de membres de la minorité juive ayant survécu à l'holocauste furent expatriés en tant que ressortissants allemands. La doctrine traditionnelle de l'identité "nationale tchécoslovaque", cultivée depuis l'indépendance du pays en 1918, fut abandonnée par les gouvernements communistes de l'après-guerre jusqu'à ce que les tendances nationalistes tchèques et slovaques ne l'emportent finalement. Le pays fonda une Fédération tchécoslovaque en 1969, dissoute finalement en 1993. Les politiques déséquilibrées menées à l'égard des minorités se révélèrent rapidement au grand jour lorsque le parlement tchèque approuva la Loi tchèque sur la citoyenneté en 1993 comme premier élément de sa législation. Si on laisse de côté les accusations d'intention formulées à son égard, il n'en reste pas moins qu'en 1993 cette législation a exclu de la citoyenneté tchèque presque toute la population minoritaire rom de Tchéquie (la majorité des Roms tchèques est issue de l'émigration des Roms venus de Slovaquie après 1945).

Cependant, l'héritage de la République Tchèque est marqué négativement par quarante années de régime communiste et a attribué des significations vagues et formelles aux notions de justice et d'Etat de droit. Le projet de législation d'antidiscrimination tchèque est également victime de ces perceptions étroites et formalisées au sein de l'opinion publique et des organismes de promotion de l'égalité de traitement et de protection contre la discrimination. Il est assez courant que même les juristes se disent convaincus qu'une égalité formelle devant la loi suffit pour assurer ce qui pourrait être requis de manière justifiable en termes de respect de la législation relative à l'égalité de traitement. Ces voix expriment la conviction que la clause constitutionnelle déclarant que la République tchèque est "un Etat démocratique fondé sur les principes de l'Etat de droit et la protection de droits de l'homme" devrait suffire pour servir de fondement juridique à la protection contre la discrimination et que des définitions de la discrimination ou des règles en matière de mesures positives ne constituent pas une condition préalable nécessaire pour assurer une protection d'antidiscrimination efficace. L'obstacle le plus important à une protection efficace ne réside pas seulement dans l'absence de législation d'antidiscrimination mettant en œuvre les directives de l'Union européenne mais également dans une conviction répandue au sein de la société selon laquelle la véritable égalité ne signifie pas plus qu'un traitement formellement identique de tous, sans tenir compte d'aucune différence qui est source d'inégalité. En cas de handicap, on peut encore prétendre que de telles différences donnent lieu à une réelle inégalité. Cependant, les mesures de politique de l'Etat pour équilibrer ces inégalités sont largement ressenties comme inefficaces et la législation destinée à en assurer la mise en œuvre est contournée. Les mesures spéciales introduites dans l'enseignement ou l'emploi afin d'équilibrer les désavantages vécus par la minorité de rom sont la plupart du temps perçues par l'opinion publique comme des "avantages injustifiés" fondés sur le motif de l'origine ethnique. Pour les motifs de l'âge, la discrimination à l'égard des personnes

âgées dans différents secteurs de la vie publique n'est pas niée mais est présentée comme le résultat d'une "économie de marché" qui engendrent des résultats positifs et négatifs et l'opinion est qu'il serait peu raisonnable et injuste d'exiger des membres de la société qui sont jeunes et connaissent le succès qu'ils paient pour le bien-être de la population âgée. Le projet de loi d'antidiscrimination n'a pas été adopté par le sénat tchèque en janvier 2006, 39 sénateurs approuvant son rejet contre 27 se déclarant contre celui-ci. Il n'a, dès lors, pas été approuvé, 84 députés seulement le soutenant pour 45 autres le rejetant lors du vote décisif à la Chambre des députés le 23 mai 2006, alors qu'un quorum plus élevé était requis pour annuler le refus du Sénat. Les principaux sujets de discussion traités au Parlement tchèque portaient sur le refus des mesures d'action positive, considérées plus largement comme discrimination positive, ou sur les doutes quant à savoir si la République tchèque devait réellement assurer la mise en œuvre des directives européennes sous la forme d'une seule loi d'antidiscrimination.

2. Législation principale

La République tchèque a ratifié tous les instruments de lutte contre la discrimination dans les deux principaux systèmes internationaux des droits de l'homme, à savoir les Nations Unies et le Conseil de l'Europe, notamment la Convention de l'UNESCO contre la discrimination dans l'éducation, la Convention n° 111 de l'OIT et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le pays adhère également à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le système juridique national est structuré par la Constitution tchèque, laquelle se réfère à la Charte des libertés et des droits fondamentaux de la République tchèque comme faisant partie des dispositions constitutionnelles. La Charte, l'un des premiers éléments de la législation fédérale tchécoslovaque postcommuniste, fut décrétée comme faisant partie de l'ordonnance constitutionnelle par la République tchèque nouvellement constituée en 1993. Les dispositions de la Charte couvrent des droits identiques à ceux que l'on trouve dans la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Une étude comparative des textes montrerait que les dispositions de la Charte sont plus détaillées que celles des instruments internationaux (telles que les dispositions du chapitre cinq, régissant le droit à un jugement équitable) et sont formulées de manière plus floue (comme les droits économiques, sociaux et culturels). L'article 3 de la Charte comporte une clause d'antidiscrimination générale qui interdit explicitement la discrimination relative aux libertés et droits fondamentaux fondée sur des motifs repris dans une liste ouverte mentionnant: le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion ou les convictions, les convictions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité ethnique ou nationale, la fortune et la naissance ou tout autre statut. Elle ne protège pas spécifiquement contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou un handicap. Dans la pratique, les victimes de discrimination, les ONG, les avocats et les militants des droits de l'homme recourent au code civil en cas de litige. L'article 11 du code civil assure la protection des droits individuels des personnes, principalement leur droit à la vie, à la santé, à l'intégrité civile et à la dignité humaine, à la vie privée, à leur nom et leur réputation et aux expressions de caractère personnel. Cette clause ne contient pas de garantie explicite d'une protection contre la discrimination et comporte donc certaines limites. En conséquence, certaines actions, particulièrement celles intentées au nom des victimes de harcèlement racial, pourraient bien être rejetées par les tribunaux tchèques et, du reste, l'ont déjà été. Le code pénal fixe des peines pour les délits relatifs à la discrimination raciale et à la discrimination fondée sur les motifs de la religion ou des convictions, régissant seulement les

incidents les plus graves en cette matière. En outre, il existe des divergences quant à la manière dont il convient de considérer les délits de caractère général lorsqu'ils ont pour motif la race ou se fondent sur la haine religieuse ou la discrimination fondée sur les convictions – ces cas s'accompagnant de sanctions plus strictes.

On relève un certain nombre d'aspects du système existant qui ne sont pas conformes aux directives:

- L'absence de définitions des formes de discrimination (discrimination directe, discrimination indirecte, harcèlement et rétorsions);
- Certains domaines manquent totalement de dispositions d'antidiscrimination (par exemple, la sécurité sociale, l'accès à la santé, les conditions du travail indépendant et son accès);
- Le manque d'un système cohérent de sanctions;
- Le manque d'un cadre institutionnel (aucun organisme indépendant d'assistance aux victimes de discrimination n'a été créé et il n'existe aucun organisme offrant une telle assistance, menant des recherches ou pouvant émettre des recommandations).

3. Principes et définitions principaux

Les définitions des formes de discrimination sont insérées dans la Loi sur l'emploi. Les lois régissant le service d'Etat et la loi régissant le service dans les forces armées contiennent des clauses d'antidiscrimination mais pas de définitions de la discrimination, hormis la Loi sur les membres des services de sécurité, laquelle contient des définitions des formes de discrimination. La loi sur l'emploi a introduit de nouvelles mesures d'antidiscrimination spécifiques. En ce qui concerne la législation régissant le travail indépendant ainsi que certaines professions où ni la législation du travail, ni la Loi sur l'emploi ni la législation régissant la fonction publique ne s'appliquent, il n'y a pas eu de mise en œuvre de la directive relative à l'égalité raciale et de la directive-cadre. La mise en œuvre en cette matière était censée être incorporée dans la nouvelle Loi d'antidiscrimination, qui n'est pas passée au Parlement tchèque en mai 2006.

Une exemption pour exigences professionnelles essentielles est prévue par la législation du travail, la Loi sur l'emploi et les lois régissant les services d'Etat et de la fonction publique. Une clause d'aménagement raisonnable est également prévue dans la Loi sur l'emploi. Dans les lois qui régissent les services d'Etat, on ne trouve pas de disposition portant sur l'aménagement raisonnable, le handicap ne représentant pas un motif de discrimination selon les lois régissant les services d'Etat (forces armées et services de sécurité). Dans la loi régissant la fonction publique, aucune disposition n'a été prévue pour l'aménagement raisonnable (l'entrée en vigueur de cette loi a été reportée une nouvelle fois en décembre 2006, cette fois pour le 1^{er} janvier 2009).

4. Champ d'application matériel

Les dispositions d'antidiscrimination tchèques mettant en œuvre les directives régissant la plupart des relations dans le travail, y compris les services d'Etat et de la fonction publique et l'accès à l'emploi recrutement, requalification, etc.). Pourtant, même ce domaine comporte des lacunes, étant donné l'absence des définitions de la discrimination dans la législation du travail et, dans le même temps, d'importantes exemptions dans la législation du travail, comme pour les juges, les procureurs, les députés et autres, où la législation du travail ne s'applique pas. D'autres domaines, tels que l'enseignement professionnel par exemple, ne sont pas couverts, hormis la formation professionnelle régie par la Loi sur l'emploi. Aucune législation d'antidiscrimination spécifique ne s'applique actuellement dans le domaine de

l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, à l'exception d'une clause succincte dans la Loi sur les écoles interdisant la discrimination à l'égard des citoyens de l'UE et des ressortissants tchèques. De même, on ne trouve trace de dispositions d'antidiscrimination spécifiques pour l'accès au logement, à la sécurité sociale ou aux avantages sociaux. L'accès aux biens et services n'est régi que par une simple clause interdisant la discrimination fondée sur quelque motif que ce soit, sans mentionner la moindre définition spécifique à cet égard.

La législation en place susmentionnée interdit aussi la discrimination fondée sur les motifs de l'origine ethnique ou raciale, de la religion ou des convictions, de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle et d'un certain nombre d'autres motifs encore, variant d'un instrument juridique à l'autre. On peut trouver des listes énumératives et ouvertes des motifs de discrimination. On ne trouve pas de règles nationales, de projets d'adoption de telles règles ni de jurisprudence traitant des situations de discrimination multiple.

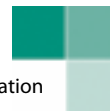
5. Mise en application de loi

Le système juridique prévoit une mise en application civile, pénale et administrative mais, dans la pratique, la mise en application civile est considérée comme étant la seule méthode efficace. Les médias accordent une grande importance aux affaires de litiges civils relatives à la discrimination et il s'agit de la seule méthode de mise en application où la victime peut obtenir une indemnisation financière pour des préjudices non matériels.

Les actions civiles peuvent être intentées en vertu des dispositions d'antidiscrimination spéciales de la Loi sur l'emploi et des dispositions du code civil relatives à l'atteinte à l'intégrité de la personne, qui sont utilisées lorsque la Loi sur l'emploi ne s'applique pas. Le code de procédure civile et le transfert de la charge de la preuve s'appliquent dans les deux cas et son application pratique ne pose pas de difficultés dans les cas concrets devant les tribunaux.

Selon le code pénal, les délits relatifs à la discrimination raciale et la discrimination fondée sur des motifs de religion ou de convictions doivent être poursuivis comme des délits incitant à la haine ou à la violence motivées par la race ou la religion/les convictions. Le droit pénal offre également des définitions de délits touchant la vie, la santé ou la liberté personnelle si ces actes sont motivés par le racisme ou la haine religieuse.

La mise en application administrative consiste à sanctionner des infractions et fautes administratives. Les procédures administratives concernées accordent des pouvoirs d'investigation aux inspections et aux organes administratifs, comme prévu dans le champ d'application des lois spécifiques. Ces organes, tels que les Offices de l'emploi ou l'Inspection du commerce tchèque, sont autorisés à imposer des sanctions, le plus souvent de nature financière. Lorsque les pouvoirs d'autres inspections ou organes administratifs spécialisés ne s'appliquent pas, la compétence d'enquête sur des actes de discrimination appartient au gouvernement local territorial (les commissions des infractions des offices municipaux), qui peut enquêter sur les infractions commises par des personnes physiques uniquement. En fait, le nombre de cas où des sanctions ont été imposées pour un acte de discrimination est extrêmement faible. Les procédures sont lentes et inefficaces. Une assistance juridique est fournie dans des circonstances très limitées par l'intervention d'avocats et de l'ordre du barreau. Le droit accordé aux associations ayant un intérêt légitime à engager une action judiciaire est réglementé comme un type spécial de représentation en vertu de l'article 26 du code de procédure civile. Dans les questions relatives à la discrimination pour motifs de genre, d'origine ethnique ou raciale, de religion, de conviction, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, une des parties au procès pourrait être représentée par une entité



juridique créée conformément à une loi spéciale, où la protection contre une telle discrimination fait partie des activités de cette instance juridique. Les syndicats peuvent également représenter leurs membres en tant que parties d'une action en justice pour tout objet, hormis les litiges commerciaux et d'affaires. Toutefois, ces droits ne sont pas fréquemment utilisés.

Le droit du plaignant à recourir au "test de situation" pour prouver l'existence d'une discrimination n'a, en fait, été jamais remis en cause par les tribunaux tchèques. On pourrait en dire de même des preuves statistiques. Quant à savoir si un tribunal considère des données statistiques comme une preuve convaincante dans une affaire individuelle est une autre affaire. Dans une affaire seulement connue de l'auteur, la Cour constitutionnelle a jugé la requête recevable pour raison procédurale. Dans la pratique, le test de situation est employé par les ONG afin de prouver la discrimination dans l'accès à l'emploi, aux services et au logement. Toutes les affaires de cette sorte concernaient une discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Il n'existe pas d'organisme de promotion de l'égalité de traitement en République tchèque. Le projet de loi d'antidiscrimination n'a pas proposé la création d'un nouvel organisme mais d'attribuer les fonctions requises par l'article 13 de la directive 2000/43/CE au Défenseur public des droits (médiateur tchèque). Dans la législation d'antidiscrimination proposée, le Défenseur public des droits devrait contribuer à la lutte contre le racisme et la xénophobie et à la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes sans distinction de sexe, d'orientation sexuelle, d'âge, de handicap, de religion ou de convictions. Cependant, le projet de loi d'antidiscrimination a été rejeté par le sénat (deuxième chambre du parlement tchèque).