



Résumé du rapport national letton sur les mesures de lutte contre la discrimination par Gita Feldhune

1. Introduction

La Lettonie est et a toujours été un pays multiethnique bien que la proportion des différents groupes ethniques qui composent sa population ait varié avec le temps. L'origine ethnique est inscrite au registre de la population. Elle est fondée sur l'appartenance ethnique de l'un des parents d'une personne et peut être modifiée lorsque cette personne atteint l'âge de la majorité et choisit l'appartenance ethnique de l'un de ses grands-parents; l'inscription de l'appartenance ethnique sur les passeports est optionnelle. La composition ethnique des 2.284.871 personnes inscrites au registre de la population lettone au 1^{er} janvier 2007 se présentait comme suit: 59% de Lettons ; 28,3% de Russes; 3,7% de Biélorusses; 2,5% d'Ukrainiens; 2,4% de Polonais; 1,435% de Lituaniens; 0,445 de Juifs; 0,1% d'Estoniens; et les autres, dont 0,37% de Roms. Les citoyens lettons sont au nombre de 1.850.616 et représentent 81% de la population. De ceux-ci, les Lettons d'origine ethnique constituent 74,4%. On compte 17,2% d'habitants n'ayant pas la citoyenneté lettone¹, parmi lesquels les Russes de souche constituent le groupe le plus important, à raison de 66%. Ceci permet de mieux expliquer pourquoi les questions relatives aux non ressortissants sont souvent traitées comme concernant principalement les Russes ou russophones et pourquoi les droits des citoyens et des non ressortissants ainsi que les questions linguistiques sont des sujets très sensibles en Lettonie.

Une étude menée en 2002 a indiqué que le pourcentage de Lettons de souche dans le secteur public était disproportionné. La population rom vit une discrimination dans l'emploi et l'accès aux services, ce qui a été confirmé par une étude menée en 2003. On trouve des classes réservées aux Roms dans certaines communautés, une pratique perçue par les uns comme une aide à l'apprentissage et par d'autres comme discriminatoire. Il importe de noter que la population rom présente en Lettonie est relativement réduite, comptant 8.559 personnes selon les données officielles bien que les données des associations roms fassent état d'un chiffre supérieur du fait qu'il est possible que l'appartenance ethnique de l'autre parent, non rom, ait été choisie à des fins officielles en dépit de l'auto identification de la personne comme Rom et indépendamment de sa perception par les autres en tant que Rom.

Il n'existe aucune étude sur les questions de l'âge dans l'emploi. Toutefois, il est de notoriété publique que l'âge constitue un problème dans l'emploi. Les difficultés des personnes handicapées dans la recherche d'emploi sont également bien connues bien qu'il n'existe pas non plus d'études permettant de confirmer cet état de fait. Il n'existe aucune preuve documentée des difficultés rencontrées par les minorités sexuelles mais cela s'explique très probablement par le fait que bon nombre d'homosexuels sont forcés de dissimuler leur orientation sexuelle suite aux attitudes négatives couramment rencontrées à leur égard dans la société lettone. L'orientation sexuelle reste dans une large mesure un sujet tabou et les tentatives répétées de modification de la législation du travail en vue d'ajouter une référence explicite à l'orientation sexuelle dans la clause de non-discrimination plutôt que la simple

¹ Les non-ressortissants représentent une catégorie spéciale de personnes – des citoyens de l'ex-URSS qui résidaient en Lettonie au 1^{er} juillet 1991 et n'ont pas obtenu la citoyenneté d'un autre pays, de sorte que ce terme n'englobe pas les citoyens étrangers et les personnes apatrides.

mention "autres circonstances" n'ont abouti qu'en septembre 2006. En outre, on notera la publicité négative dont ont souffert les questions de non-discrimination suite à l'organisation de la Gay Pride à Riga en juillet 2005. L'événement a suscité des émotions très vives et des déclarations intolérantes de la part de hauts fonctionnaires et a donné notamment lieu à l'adoption d'un amendement constitutionnel définissant le mariage comme l'union entre un homme et une femme; un mouvement d'opposition virulente à la Gay Pride est apparu en 2006, entraînant l'annulation de l'événement. Cette interdiction a d'abord été confirmée par le Tribunal de première instance (en avril 2007, la Cour d'appel a estimé que cette interdiction avait été illégale).

Dans ce contexte, il s'avère nécessaire d'adopter une position plus active pour promouvoir réellement l'égalité de traitement, l'absence de jurisprudence ne pouvant être considérée comme un indicateur de l'absence de tout problème à cet égard. Actuellement, les seules consultations régulières des ONG sont celles qui traitent les questions relatives au handicap et au genre. Alors qu'il existe aussi un cadre de dialogue avec les partenaires sociaux, la question de la discrimination n'a jusqu'ici été traitée que de façon limitée et essentiellement axée sur les questions liées au genre. Par conséquent, le débat public est également très peu développé et les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent se sont concentrées presque exclusivement sur les questions des russophones et sur les sujets afférents (notamment linguistiques) ainsi que sur la question de l'orientation sexuelle à la suite des événements qui ont entouré la parade de la Gay Pride. La création d'un poste spécial de Ministre chargé des affectations spéciales pour l'intégration sociale a permis le traitement d'autres motifs de discrimination et le lancement d'une discussion sur ces motifs.

Le seul groupe qui soit spécifiquement ciblé dans une certaine mesure est celui des personnes handicapées, une loi tentant de fournir un incitant financier encourageant les employeurs à les engager. On ne trouve nulle trace dans la législation lettone d'une disposition prévoyant la possibilité d'une action positive.

2. Législation principale

L'interdiction de la discrimination a pour pierre angulaire l'article 91 de la constitution lettone, qui prévoit notamment que les droits de l'homme seront observés sans discrimination d'aucune sorte. Ainsi donc, la constitution déclare illégale toute discrimination mais ne spécifie pas explicitement les motifs de discrimination interdits. La constitution est considérée comme ayant un effet direct c'est-à-dire directement exécutoire pour tous les organes publics mais n'ayant pas d'effet horizontal. Cela signifie qu'alors que la discrimination est illégale dans le secteur public même sans autres lois supplémentaires, qui n'ont donc pour seule utilité que de prévoir des sanctions et l'application du principe de non-discrimination, l'introduction de lois spéciales pour déclarer illégale la discrimination est essentielle dans le secteur privé. Il en va de même des traités internationaux: les traités liant la Lettonie ne s'appliquent qu'aux organes publics. Hormis le protocole n° 12 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui a été signé mais pas encore ratifié, la Lettonie a signé les conventions internationales les plus importantes qui concernent la lutte contre la discrimination, telles que: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques; le Protocole optionnel à la Convention; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et la Convention relative aux droits de l'enfant. Le gouvernement letton n'a toutefois pas reconnu la compétence du Comité sur l'élimination de la discrimination raciale. Les instruments susmentionnés font partie de l'ordre juridique national après leur promulgation dans le Journal officiel et peuvent être appliqués



directement par les juridictions nationales à moins que leur application ne dépende de la promulgation d'une loi.

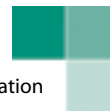
La législation d'antidiscrimination lettone se présente de manière fragmentée: il n'existe pas une loi complète unique et la loi contient encore le plus souvent des clauses d'antidiscrimination disséminées au hasard, qui ont été adoptées même avant le lancement du processus d'adhésion. Cela reste le principal problème de la législation d'antidiscrimination lettone puisque, comme on l'a déjà souligné, la discrimination n'est pas déclarée illégale dans le secteur privé sauf si la loi le prévoit explicitement et, même si elle est déclarée illégale dans le secteur public en raison de la suprématie de la constitution, l'absence d'une loi de mise en œuvre spécifique complique considérablement la mise en application de l'interdiction.

C'est dans la législation du travail que l'on trouve l'interdiction la plus complète de la discrimination. Adoptée en 2001, elle a été rédigée en tenant compte des exigences des directives concernées. Elle a ensuite été modifiée afin de pouvoir traiter les lacunes restantes. Elle interdit toute discrimination dans les relations professionnelles régies par cette loi et, depuis novembre 2006, ses dispositions d'antidiscrimination s'appliquent aux relations de la fonction publique. La législation du travail est la seule loi à inclure l'orientation sexuelle comme motif de discrimination interdit ainsi qu'une clause sur le transfert de la charge de la preuve. Elle est également l'une des deux lois, l'autre étant la Loi sur la sécurité sociale qui a été modifiée en décembre 2005 afin d'être conforme aux directives, à faire explicitement mention des motifs de l'âge et du handicap; la liste des motifs comporte la race, la couleur de peau, l'origine nationale ou sociale, le genre, les opinions religieuses, politiques ou autres, la fortune ou la situation familiale ou "d'autres circonstances".

Un certain nombre d'autres lois contiennent des clauses de non-discrimination comportant des listes ouvertes ou exhaustives de motifs de discrimination interdits, qui n'incluent jamais tous les motifs couverts par les directives. L'orientation sexuelle est notamment absente des lois lettones, à l'exception de la législation du travail, et le motif de l'âge pose également problème. Même lorsque la liste des motifs est laissée ouverte, ce qui est également le cas de la Loi sur la sécurité sociale, englobant donc potentiellement tous les motifs, cela n'est pas conforme à l'exigence voulant que la loi soit explicitement applicable à tous les motifs spécifiques traités par les directives. La Loi sur l'éducation contient une liste fermée qui se limite à "la fortune et au statut social, à la race, à l'appartenance ethnique, au sexe, aux opinions religieuses et politiques, à l'état de santé, à la profession et au lieu de résidence". En outre, on trouve également des lois qui ne contiennent aucune clause d'antidiscrimination, comme la loi relative au logement, par exemple.

Deux motifs de discrimination sont régis par le droit pénal. Il s'agit de la discrimination fondée sur l'origine raciale ou nationale (dans le domaine des droits économiques, politiques ou sociaux et seulement si l'intention de discrimination peut être démontrée) et de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions. Aucune de ces dispositions n'a jamais été appliquée aux cas de discrimination et l'on considère que l'exigence d'intention concernant la discrimination raciale fixe un seuil insurmontable à l'application de cette protection.

Le principal problème de la législation d'antidiscrimination lettone réside donc dans la nature hétéroclite de la réglementation, source d'une majorité d'autres problèmes. Certains domaines sont laissés sans couverture, notamment l'accès aux biens et services disponibles au public, et, même dans les domaines couverts, certains motifs restent ambigus; les définitions de base ne se trouvent que dans la législation du travail et la Loi sur la sécurité sociale et seule la législation du travail prévoit le transfert de la charge de la preuve. Un système cohérent de sanctions fait défaut et ce n'est qu'après les modifications adoptées en



novembre 2006 que la capacité juridique, très limitée jusque-là, dans les affaires de discrimination des ONG et autres entités qui ont un intérêt légitime dans la mise en œuvre des dispositions d'antidiscrimination a été élargie. Le volume très limité de la jurisprudence liée aux directives permet de confirmer à la fois le caractère incomplet de la législation lettone et le manque de sensibilisation à cet égard.

3. Principes généraux et définitions

La législation du travail et la Loi sur la sécurité sociale comportent des définitions de la discrimination directe et de la discrimination indirecte et du harcèlement qui ont été rédigées sur le modèle de celles des directives et en conformité avec elles; elles interdisent également tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes. Cependant, la protection contre les rétorsions n'existe que dans le cadre de la législation du travail et par rapport à une plainte déposée auprès de l'Office national des droits de l'homme. La loi est muette sur la question de la discrimination par association ou fondée sur des motifs ou caractéristiques présumés; la formulation des dispositions d'antidiscrimination dans les lois lettone en référence à la race, la conviction religieuse, etc. d'une personne (ce qui signifie la personne qui invoque cette disposition) permettrait certainement de traiter plus facilement la discrimination fondée sur des caractéristiques présumées que celle fondée sur l'association mais, en l'absence de jurisprudence afférente testant ces deux questions, la seule chose que l'on peut dire avec certitude, c'est que la loi ne contient pas d'interdictions explicites.

Les motifs de discrimination ne sont définis ni dans la législation du travail ni ailleurs et il est particulièrement à craindre que le handicap puisse faire l'objet d'une interprétation étroite, selon une acception technique du terme, c'est-à-dire en fonction d'une reconnaissance officielle de la diminution de la capacité d'une personne à travailler et excluant de facto les formes plus légères de handicap. L'âge, le handicap et l'orientation sexuelle ne sont explicitement mentionnés que dans la législation du travail et la Loi sur la sécurité sociale.

Le droit du travail et la Loi sur la sécurité sociale sont également les deux législations qui traitent des exceptions. Elles ne prévoient qu'une exception générale d'exigence professionnelle essentielle et la Loi sur la sécurité sociale spécifie que le harcèlement ne peut donc être justifié; il n'existe pas encore de jurisprudence à ce sujet.

En outre, la législation du travail prévoit, pour ce qui concerne l'emploi assuré par les organisations religieuses, une exemption qui paraît de prime abord plus large que celle prévue par la directive. La législation du travail impose aussi à l'employeur l'obligation d'assurer un aménagement raisonnable pour les personnes handicapées.

On ne connaît pas de règles traitant de la question de la discrimination multiple ni de projets d'adoption de telles règles.

4. Champ d'application matériel

La législation du travail prévoit une protection contre toutes les formes de discrimination (la discrimination directe, la discrimination indirecte, le harcèlement, le comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes et les rétorsions) dans tous les aspects des relations professionnelles, y compris les relations de la fonction publique (mais à l'exclusion du service militaire et du contrat de travail des personnes de profession indépendante), comprenant l'établissement de telles

relations, dans le domaine public comme privé, concernant notamment le genre, la race, l'âge, le handicap, la religion et l'orientation sexuelle.²

L'accès à l'orientation professionnelle et la formation professionnelle ainsi que les questions d'éducation tant dans le secteur public que dans le secteur privé sont couverts par la législation du travail qui se réfère à la "formation professionnelle" et par la Loi sur l'éducation³, qui s'applique également aux secteurs public et privé. Le problème que pose cette dernière, réside cependant dans le fait qu'elle comporte une liste exhaustive des motifs, dont sont absents l'âge, le handicap (bien que l'on puisse prétendre que ce motif puisse être subsumé par la rubrique "santé") et l'orientation sexuelle.

Les lois respectives relatives à l'affiliation à et l'implication dans des organisations de travailleurs ou d'employeurs ou des organisations professionnelles ne contiennent pas toujours des clauses d'antidiscrimination; alors qu'en ce qui concerne les deux précédentes, la disposition de la législation du travail s'applique, les organisations professionnelles continuent à poser problème et ne sont pas couvertes.

Le secteur de la protection sociale, dont la sécurité sociale et les soins de santé, a été couvert par les modifications de la Loi sur la sécurité sociale adoptées en décembre 2005; la liste des motifs énumérés mentionne l'âge et le handicap⁴ mais l'on n'y trouve aucune référence explicite à l'orientation sexuelle. De même, cette loi définit les services sociaux comme ceux qui sont assurés par l'Etat ou la municipalité et ne visent donc pas le secteur privé.

L'accès aux biens et aux services est un domaine qui n'est pas couvert du tout, ne comportant aucune interdiction explicite de la discrimination. Il convient cependant de remarquer que la discrimination fondée sur les motifs de religion en tout domaine et dans les secteurs public et privé est déclarée illégale en vertu de l'article 150 du droit pénal.

5. Mise en application de la loi

On compte un certain nombre de voies légales pour traiter les cas de discrimination:

- * Les tribunaux de compétence générale; à ce jour, quelques affaires seulement d'allégation de discrimination ont été jugées par les tribunaux.
- * Le tribunal constitutionnel – une législation prétendument discriminatoire pour motifs de l'âge a été contestée à deux reprises auprès de cette instance. Dans l'une des affaires, la restriction en matière d'âge concernant des professeurs d'université et des postes d'administration supérieurs dans des institutions scientifiques a été annulée alors que, dans la seconde affaire, la restriction d'âge pour rester en service dans la fonction publique a pu être maintenue.
- * La possibilité de déposer une plainte auprès de l'institution publique qui aurait traité différemment la personne concernée ou auprès d'une institution supérieure.
- * L'Inspection nationale du travail si un fait de discrimination s'est produit dans le cadre d'une relation de travail. Celle-ci peut imposer une amende. Toutefois, aucune plainte pour discrimination n'a encore été déposée auprès de l'Inspection à ce jour.

² La liste complète comprend "la race, la couleur de peau, l'âge, le handicap, les convictions religieuses, politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou l'état matrimonial, l'orientation sexuelle ou d'autres circonstances".

³ Enumérant comme motifs interdits "la fortune et le statut social, la race, l'appartenance ethnique, le genre, les opinions religieuses ou politiques, l'état de santé, la profession et le lieu de résidence".

⁴ La liste des motifs interdits, à l'exception de l'orientation sexuelle, est la même que celle de la législation du travail (voir note de bas de page 2).

- * L'Office national des droits de l'homme, qui est autorisé à tenter d'obtenir un arrangement à l'amiable. S'il n'y parvient pas, suite aux amendements adoptés en décembre 2005, il pourrait, moyennant l'accord de la personne concernée, introduire une demande auprès de l'institution qui a agi de manière discriminatoire ou engager une action en justice. Après la désignation du Médiateur en mars 2007, l'Office se trouve en processus de transformation en Bureau du Médiateur.

La voie de recours normale serait celle d'une juridiction à compétence générale. Une loi portant sur l'assistance juridique subventionnée par l'Etat dans les affaires civiles et administratives est entrée en vigueur en 2005, constituant une heureuse évolution bien qu'il faille encore en évaluer le véritable impact. Après les modifications du mois de novembre 2006, les organisations peuvent soumettre une plainte ou engager une action au nom des personnes physiques – victimes de discrimination. L'Office national des droits de l'homme (Bureau du Médiateur) peut également engager une telle action en justice.

La disposition portant sur le transfert de la charge de la preuve a été incluse dans la récente législation du travail, qui ne s'applique qu'aux relations de travail. Elle n'existe dans aucun autre domaine et les rares cas (trois à ce jour) où elle a été appliquée ne permettent pas encore de tirer de conclusions quant à son application. Dans les affaires relevant de la Loi sur les procédures administratives, l'exception d'examen s'applique d'office.

La législation nationale garde le silence quant au test de situation et à l'utilisation de preuves statistiques et l'on ne trouve nulle trace de leur utilisation et de jurisprudence en cette matière à ce jour; il est difficile de prédire pour l'heure quelle serait la réaction des tribunaux face à l'utilisation de telles preuves.

La rareté du droit jurisprudentiel implique aussi qu'il est difficile d'évaluer l'application des sanctions: les dispositions du droit pénal qui prévoient des sanctions pénales pouvant atteindre dix années d'emprisonnement dans certains cas très limités de discrimination grave n'ont jamais été appliquées. Dans le contexte de l'emploi, les montants attribués dans les affaires de discrimination intentées en vertu de la législation du travail ont été de 2000 Lats (environ 3000 euros, la décision ayant fait l'objet d'un appel) pour celle qui concernait une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et de 1000 Lats (environ 1500 euros) dans celle qui était fondée sur le genre et la discrimination; lorsqu'il leur faut décider du montant des dommages et intérêts à attribuer, les tribunaux ont spécifiquement et explicitement recours aux considérations de la nécessité de la sanction pour assurer la fonction préventive de la sentence. La Loi sur les procédures administratives prévoit une indemnisation pour perte financière ou préjudice personnel, dont le préjudice moral, qu'inflige à une personne une loi administrative ou un acte concret d'une institution. Le Code des infractions administratives contient certaines sanctions qui ne sont pas spécifiques à la discrimination mais qui pourraient néanmoins être appliquées à des cas de discrimination, notamment les amendes. La jurisprudence actuelle suggère qu'en l'absence de dispositions spécifiques à la discrimination dans le droit civil, les autres dispositions du droit civil pour préjudices moraux en matière de violation de la dignité et de l'honneur puissent être appliquées. Toutefois, aucune de ces sanctions n'a encore été appliquée dans le contexte de la discrimination couverte par les directives, leur caractère d'"effectivité et de dissuasion" dépendant donc de leur application dans le futur. Il est également évident que la législation comporte des lacunes qui devraient être comblées en prévoyant une sanction administrative dans les cas qui ne tombent pas dans le champ d'application des dispositions du code pénal. Dans l'ensemble, le cadre juridique incomplet rend assez problématique la



question des sanctions, tout comme, en général, celle de l'application réelle et de la mise en vigueur de la loi d'antidiscrimination existante.

6. Organisme de promotion de l'égalité de traitement

L'exécution des tâches de l'organisme spécialisé a été assurée jusqu'en janvier 2007 par l'Office national des droits de l'homme (ONDH), lequel a pour mission de promouvoir le respect des droits de l'homme et est officiellement désigné organisme spécialisé de promotion de l'égalité de traitement – sans énumération des motifs de discrimination et donc les englobant tous. Son mandat était toutefois plus large en ce qui concerne les droits de l'homme en général. Il avait notamment pour fonctions d'enquêter sur toute plainte individuelle liée à la violation des droits de l'homme, de prendre des mesures immédiates en cas de violations des droits de l'homme et d'identifier des situations occasionnant des violations des droits de l'homme sur sa propre initiative, de suivre la situation en matière de droits de l'homme dans le pays et de préparer et promouvoir des programmes destinés à favoriser le respect des droits de l'homme. L'ONDH était habilité à examiner les plaintes individuelles, à acquérir l'information nécessaire et à s'efforcer de parvenir à un arrangement de conciliation à l'amiable. S'il échouait, l'ONDH pouvait informer les parties de son opinion et leur communiquer ses propositions sous la forme de recommandations et présenter aussi ses suggestions et recommandations de prévention des violations des droits de l'homme à l'institution ou au haut responsable concerné(e). Il ne pouvait toutefois faire appliquer ses recommandations et ne pouvait infliger d'amendes. Il avait le droit de porter une affaire devant un tribunal constitutionnel s'il estimait que la législation n'était pas conforme à une norme de force juridique supérieure, ce qu'il a fait à un certain nombre d'occasions. Les amendements de décembre 2005 ont conféré à l'Office national des droits de l'homme le nouveau droit, après examen de la plainte et moyennant l'accord de la personne concernée, de soumettre une demande à l'institution qui a agi de manière discriminatoire ou d'intenter une action en justice dans des affaires civiles ou administratives où l'essence de l'affaire est liée à la violation de l'interdiction du traitement différencié.

La Loi sur le Bureau du Médiateur est entrée en vigueur en janvier 2007. L'ONDH est donc passé en phase de réorganisation et, le 1^{er} mars 2007, le Parlement a désigné le Médiateur. Les fonctions du Bureau du Médiateur dans le domaine de la non-discrimination coïncident largement avec celles de l'ONDH, comprenant notamment la possibilité d'intenter une action civile dans des affaires de différence de traitement; de même, dans la nouvelle loi, les motifs de discrimination ne sont pas énumérés, de sorte que le mandat revêt un caractère général et ne se limite pas à certains motifs.