



Résumé du rapport national suédois sur les mesures de lutte contre la discrimination par Ann Numhauser

1. Introduction

Récemment encore la Suède était un pays assez homogène. C'est aussi un pays fortement laïque, bien que de tradition luthérienne. Sa population ne compte que quelque 9 millions d'habitants. Toutefois, la proportion de résidents nés à l'étranger a augmenté, passant de 6,7% en 1970 à 12,2% en 2004. Il n'existe pas de tradition de suivi de l'appartenance ethnique au sein de la société ni aucune tradition de longue date en matière de législation de non-discrimination, bien qu'une Loi sur l'égalité des chances relative au genre et à l'emploi ait été introduite en 1979. Assez tardivement il est vrai, le gouvernement suédois s'est montré très actif quant à l'introduction d'une législation de non-discrimination, anticipant et transposant aussi la législation de l'UE. Selon le gouvernement, la protection contre la discrimination devrait, en principe, être harmonisée indépendamment du groupe protégé. Toutefois, aucune mesure de mise en œuvre n'a encore été prise à l'égard de la discrimination fondée sur l'âge. Cependant, le gouvernement étudie actuellement une proposition émanant d'une commission d'enquête, qui concerne la protection contre la discrimination fondée sur l'âge dans le monde du travail et une réforme est attendue pour 2008.

On peut dire que la Suède, dirigée essentiellement par des gouvernements sociaux-démocrates au cours du siècle dernier, a développé assez tôt un Etat-providence relativement complet. Les biens économiques et sociaux n'ont pourtant été exprimés que dans une mesure très limitée comme des droits donnant lieu à des actions en justice et le pays ne connaît qu'une faible tradition constitutionnelle en matière de droits fondamentaux.

Le droit suédois repose dans une large mesure sur la législation écrite alors que la jurisprudence joue un rôle moindre, quoique important. Le pouvoir de promulguer des lois appartient au parlement suédois alors que l'initiative législative relève essentiellement de la compétence gouvernementale. Les commissions d'enquête, les experts juridiques des ministères et les comités permanents du parlement se chargent du travail préparatoire des projets de loi. Le processus législatif suédois crée donc une masse impressionnante de documents, un élément d'importance au niveau de l'application de la législation.

C'est aux tribunaux et aux diverses autorités administratives qu'incombe la première responsabilité de la mise en application des règles juridiques. Les juridictions générales (tribunaux de première instance, cours d'appel et cour suprême) veillent essentiellement à l'application de la législation du droit civil et du droit pénal. Les juridictions administratives (les tribunaux administratifs de comté, les cours administratives d'appel et la Cour administrative suprême) traitent des appels des décisions prises par les autorités publiques. Le tribunal du travail suédois est une juridiction spéciale qui juge les litiges liés au travail. Certaines affaires peuvent être directement portées devant le tribunal du travail alors que d'autres (présentées par des particuliers sans soutien de leur organisation professionnelle ou – dans des affaires de discrimination – par un médiateur) doivent être d'abord portées devant un tribunal de grande instance. L'administration est organisée en un réseau bien

développé d'instances administratives ayant une position relativement indépendante, réglementé en général par des instructions établies par le gouvernement.

Si l'on veut bien comprendre le fonctionnement de la législation du travail en Suède et donc des parties essentielles de la législation de non-discrimination, il est crucial de garder à l'esprit le rôle spécial assigné aux partenaires sociaux, alors que les autres ONG ne possèdent qu'un rôle très restreint à cet égard. Le marché du travail suédois se caractérise par un haut degré de densité organisationnelle, d'environ 85%. Cela vaut tant pour les travailleurs que pour les employeurs, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé. Cette structure organisationnelle se reflète dans les conventions collectives et dans le fait que des questions importantes échappent encore au champ d'application de la loi, comme les salaires, par exemple. En général, le travail de fonctionnaire public est réglementé par des contrats et des conventions collectives, globalement comme dans le secteur de l'emploi privé, avec application des mêmes règles.

2. Législation principale

L'acte instrumentaire de 1975 du gouvernement dispose que les institutions publiques contrecarreront la discrimination fondée sur un certain nombre de motifs et contient également une énumération de droits fondamentaux individuels protégés, dont le droit de ne pas être victime de discrimination fondée sur des motifs d'appartenance à une minorité raciale, de couleur ou d'origine ethnique (couvrant également les motifs de religion et de convictions) ou sur des motifs de genre. Ces règles n'accordent cependant pas vraiment de droits juridiquement applicables. La première règle consiste essentiellement en une déclaration politique alors que les autres ont pour implication que tous les actes instrumentaires du parlement et autres réglementations juridiques doivent satisfaire à ces exigences de non-discrimination de base. Toutefois, les lois ne peuvent être déclarées inconstitutionnelles que si la violation est flagrante. - On notera qu'en 1995, la Suède a incorporé la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans sa législation nationale et lui a conféré un statut quasi-constitutionnel. Toute loi qui contredit les droits inscrits dans cette convention est nulle et ne peut être appliquée. La Suède a également signé et ratifié la Charte européenne révisée, le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ainsi qu'un certain nombre de conventions de l'OIT concernées. S'ils ne sont pas intégrés, les accords internationaux ne font pas partie en tant que tels de la hiérarchie suédoise interne des lois et ces instruments ne peuvent donc être directement invoqués dans les juridictions nationales.

Malgré une mise en route tardive dans le domaine de la législation de non-discrimination, le droit national suédois comporte aujourd'hui une quantité considérable d'interdictions explicites de la discrimination, que l'on trouve dans un certain nombre de lois spécifiques. La première d'entre elles fut la Loi sur l'égalité des chances de 1979, remplacée plus tard par la Loi sur l'égalité des chances 1991:433 traitant de la discrimination fondée sur le genre sur le lieu de travail. Des lois similaires concernant la discrimination sur le lieu de travail pour des motifs d'appartenance ethnique (et de religion et autres convictions), d'orientation sexuelle et de handicap ont été adoptées et sont entrées en vigueur en 1999 – *les lois de 1999*. On peut considérer que ces lois anticipaient les directives de l'article 13 (directives 2000/43/CE et 2000/78/CE) et s'inspiraient abondamment de la directive relative à la charge de la preuve 97/80/CE. (En outre, la Loi sur l'égalité des chances relative à la discrimination fondée sur le genre de 1991 a été modifiée plus tard afin de la conformer aux lois d'antidiscrimination de 1999). Plus tard, en 2003, les lois de 1999 furent amendées afin de mieux répondre aux

exigences des directives de l'article 13. Depuis lors, la Loi relative à la discrimination ethnique de 1999 traite explicitement aussi les motifs de religion et autres convictions.

En outre, une loi promulguée en 2001, *la Loi sur l'égalité de traitement des étudiants universitaires*, s'applique à la discrimination dans l'enseignement supérieur fondée sur le genre, l'appartenance ethnique, la religion et autres convictions, le handicap ou l'orientation sexuelle. Depuis 2003, la *Loi sur l'interdiction de la discrimination* (Loi de 2003) interdit la discrimination fondée sur les motifs d'appartenance ethnique, de religion et autres convictions, d'orientation sexuelle et de handicap dans d'autres domaines de la société que la vie professionnelle, tels que les activités politiques dans le marché du travail, l'affiliation à des syndicats et des organisations professionnelles, les biens et services (dont le logement), la sécurité sociale et les systèmes de mutualité afférents ainsi que les soins médicaux et les soins de santé. Il a été jugé injustifiable d'octroyer un niveau plus élevé de protection pour l'appartenance ethnique que pour d'autres motifs. Néanmoins, la plus grande part de protection est accordée aujourd'hui aux motifs de l'appartenance ethnique et de la religion et autres convictions. Seul le champ d'application de la Loi de 2003 s'est vu récemment élargi sensiblement à l'égard de l'orientation sexuelle ainsi que du genre. En outre, depuis le 1^{er} avril 2006, une nouvelle Loi sur une interdiction de la discrimination et de tout autre traitement dégradant des enfants et des élèves est entrée en vigueur, régissant la discrimination dans les établissements préscolaires, les garderies d'enfants en âge scolaire, l'enseignement primaire et secondaire et l'enseignement municipal réservé aux adultes. Cette loi couvre les motifs du sexe, de l'origine ethnique, de la religion et des autres convictions, de l'orientation sexuelle et du handicap. Aucune loi d'antidiscrimination ne couvre à ce jour le motif de l'âge.

Il existe également des *dispositions de lois pénales*, telles que celle qui interdit la discrimination illégale exercée par des commerçants, fondée sur l'appartenance ethnique et l'orientation homosexuelle pour ce qui concerne la fourniture de services et de biens et que celle relative aux "propos racistes", qui fait de la diffusion d'un message menaçant ou dégradant pour un groupe de personnes une infraction pénale.

D'une façon générale, on peut dire que la loi suédoise est conforme aux directives de l'article 13. En ce qui concerne plus particulièrement la religion et autres convictions et l'orientation sexuelle, la législation nationale va au-delà de l'exigence de la législation européenne. Il en va de même pour la discrimination fondée sur les motifs de handicap, partiellement régie mais dans une moindre mesure par la Loi de 2003, laquelle se rapporte à des domaines extérieurs à la vie professionnelle. La Loi sur l'égalité de traitement des étudiants universitaires de 2001 et la nouvelle Loi relative à la discrimination à l'égard des élèves de 2006 impliquent une mise en œuvre allant au-delà des directives pour tous les motifs hormis l'appartenance ethnique. Toutefois, en ce qui concerne l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge, la Suède n'a donc pris encore aucune mesure de mise en application.

La mise en œuvre présente néanmoins quelques vices de forme: la protection contre la discrimination ou la rétorsion ne couvre pas complètement les travailleurs indépendants (les lois de 1999); il existe des limites statutaires aux dommages et intérêts économiques dans certaines situations liées à la Loi sur la protection dans l'emploi (les lois de 1999); les ONG autres que les syndicats ou les organisations patronales ne disposent pas de droits leur permettant de se porter partie civile ou de s'engager au nom ou en soutien de victimes de discrimination (toutes les lois).

A la fin du mois de février 2006, la Commission d'enquête sur la discrimination (CED) du gouvernement a présenté sa proposition d'une consolidation de la législation d'antidiscrimination régissant tous les motifs de discrimination et toutes les sphères de la société. Selon cette proposition, les sept lois nationales actuelles qui traitent la discrimination seront remplacées par une "Loi unique d'interdiction de la discrimination et d'autres mesures de lutte contre celle-ci" couvrant tous les motifs et tous les domaines de la société, dont l'identité sexuelle et l'âge, deux motifs qui n'étaient pas explicitement couverts par la législation d'antidiscrimination antérieurement. Une législation modifiée devrait être mise en place pour 2008.

En général, la jurisprudence en matière d'interdictions de la discrimination de droit civil est assez rare, pour l'emploi également. En 2006, l'on compte quand même deux importants jugements de droit civil rendus par la Cour suprême et, au cours de ces deux dernières années, l'on a relevé un certain nombre de jugements importants concernant le "discours raciste".

3. Principes généraux et définitions

Les quatre différentes lois relatives à la discrimination sur le lieu de travail pour motifs de genre, d'appartenance ethnique et de religion, de handicap et d'orientation sexuelle sont assez similaires en termes de définitions, de nature et de champ d'application de la protection juridique. On peut considérer que ces quatre lois forment la structure de base de l'égalité des droits dans la vie professionnelle en Suède. La législation d'antidiscrimination ultérieure, comme la Loi sur l'égalité de traitement des étudiants universitaires de 2001, la Loi, plus générale, sur l'interdiction de la discrimination de 2003 et la Loi relative à la discrimination à l'égard des élèves de 2006 a été rédigée en étroite concordance avec les quatre lois relatives à l'emploi.

En principe, la définition de la discrimination directe est identique dans tous les statuts nationaux concernés. Un employeur, un établissement de l'enseignement supérieur ou un fournisseur de biens ou de services, etc. ne peuvent désavantager une personne appartenant à l'un des groupes protégés en la traitant moins correctement que l'employeur, etc., ne traite, n'a traité ou n'aurait traité quelqu'un d'autre dans une situation comparable, si le désavantage est associé au motif protégé. La protection couvre la discrimination par situations d'association.

L'interdiction de la discrimination directe est limitée par la possibilité de justification. Cette exception est généralement établie dans les lois de 1999. L'interdiction de la discrimination directe ne s'applique pas par rapport aux décisions qui portent sur l'emploi, la promotion ou la formation en vue d'une promotion si une caractéristique particulière est reconnue nécessaire par la nature du travail ou le contexte dans lequel il est réalisé. La Loi sur l'égalité de traitement des étudiants universitaires de 2001 exprime la possibilité d'une justification de la discrimination directe en termes un peu plus généraux: "L'interdiction ne s'applique pas si le traitement est justifié par la prise en compte d'un intérêt spécial qui est manifestement plus important que l'intérêt d'empêcher la discrimination à l'université". De même, la Loi de 2003 est conçue différemment, avec la définition générale des concepts de discrimination en section 3, suivie du champ d'application de l'interdiction de la discrimination et des exceptions possibles (peu nombreuses) domaine par domaine. La Loi relative à la discrimination à l'égard des élèves de 2006 ne contient pas de règle explicite concernant les exceptions.

Le concept de discrimination indirecte est également le même, indépendamment de la loi de non-discrimination concernée. La réglementation suédoise utilise l'expression de "désavantage dans la pratique" au lieu de "susceptible d'entraîner un désavantage *particulier*", ce qui semble indiquer un champ d'application un peu plus large que celui des directives correspondantes. Par ailleurs, en ce qui concerne le concept de discrimination indirecte, la législation suédoise ne comporte aucune référence explicite à la comparaison avec d'autres personnes. L'expression "objectivement justifié" est modifiée en "justifié par un objectif raisonnable". Comme il n'existe pas de jurisprudence en cette matière, il est trop tôt pour pouvoir dire en quoi consiste réellement "le test à satisfaire" dans ces situations.

Toutes les lois concernées contiennent des dispositions définissant le harcèlement comme une forme de discrimination interdite. En outre, les lois obligent un employeur/un établissement d'enseignement, qui a connaissance du fait qu'un travailleur/un étudiant estime avoir subi un harcèlement lié à un motif couvert par la loi, à enquêter sur l'affaire et, lorsque cela s'avère approprié, à prendre des mesures afin d'empêcher qu'un tel harcèlement puisse perdurer. La rétorsion est également interdite et toutes les lois comprennent une disposition qui interdit les ordres ou le comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes, directement, indirectement ou par voie de harcèlement.

La Loi relative à la discrimination fondée sur le handicap de 1999 stipule que l'interdiction de la discrimination directe s'applique également lorsqu'un employeur peut, en prévoyant des mesures d'adaptation et de soutien, créer une situation pour une personne handicapée qui soit identique à celle de personnes qui ne présentent pas un tel handicap et dispose que l'on peut raisonnablement exiger de cet employeur qu'il mette en application de telles mesures. L'obligation fait ainsi partie intégrante du concept de discrimination directe. La Loi sur l'égalité de traitement des étudiants universitaires de 2001 renferme également une règle relative à l'aménagement raisonnable.

Il n'existe pas encore de mise en oeuvre de l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge mais, comme indiqué plus haut, une proposition s'inscrivant en ce sens est examinée actuellement par le gouvernement. Il n'existe pas de règles spéciales traitant des situations de discrimination multiple et aucune règle de ce type ne fait partie de la proposition du récent Comité des discriminations, examinée actuellement par le gouvernement. La question de la discrimination multiple n'a pas été vraiment traitée par les tribunaux à ce jour.

4. Champ d'application matériel

Les Lois de 1999 s'appliquent à chaque fois qu'un employeur, qu'il soit du secteur public ou privé et quel que soit le nombre de travailleurs qu'il emploie, prend une décision d'engager, décide de retenir une candidature en vue d'un entretien d'embauche ou prend d'autres mesures au cours du processus d'emploi; prend une décision relative à la promotion ou choisit un travailleur pour qu'il suive une formation qui conduira à une promotion; prend une décision sur d'autres mesures ou met en oeuvre d'autres mesures concernant l'expérience professionnelle; prend une décision sur d'autres mesures ou met en oeuvre d'autres mesures concernant la formation ou l'orientation professionnelle; applique des conditions d'emploi d'ordre salarial ou autres; dirige ou distribue le travail; ou congédie, résilie un contrat, licencie ou prend d'autres mesures importunes à l'encontre d'un travailleur.

Les travailleurs indépendants ne sont pas couverts par les Lois de 1999. La Loi d'interdiction de la discrimination de 2003 régit toutefois la fonction d'indépendant "en rapport avec la qualification, la certification, l'autorisation, l'enregistrement, l'approbation ou d'autres accords similaires qui sont nécessaires ou peuvent s'avérer importants pour permettre à une personne de s'engager dans une profession particulière" en ce qui concerne les mesures politiques relatives au marché de l'emploi et les services financiers. Le même principe s'applique à l'affiliation ou l'engagement auprès d'organisations syndicales, patronales ou professionnelles.

La Loi contre la discrimination de 2003 vise l'interdiction de la discrimination fondée sur tous les motifs couverts par les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE dans les domaines d'application autres que la vie professionnelle (voir section 2 ci-dessus). La Loi sur l'égalité de traitement des étudiants universitaires de 2001 s'applique aux décisions portant sur l'accès aux examens et d'autres mesures importantes prises à l'égard d'un étudiant ou d'un candidat de l'enseignement supérieur. La Loi relative à la discrimination à l'égard des élèves de 2006 s'applique à toute mesure prise contre des élèves par le directeur ou d'autres membres du personnel.

5. Mise en application de la loi

Les procédures civiles engagées en vertu des Lois de 1999 doivent être traitées conformément à la Loi sur les litiges de travail. Si la personne concernée est membre d'un syndicat, le droit du médiateur (ombudsman) à représenter la victime (voir également la section 6 ci-dessous) est secondaire au droit du syndicat de représenter son membre. Que l'affaire concerne un travailleur du secteur public ou du secteur privé, les procédures sont les mêmes. Toutefois, en ce qui concerne les travailleurs de l'Etat, compte tenu des règles constitutionnelles qui s'appliquent aux motifs objectifs d'embauche, il existe parfois aussi une voie alternative ou complémentaire d'appel d'une décision en recourant à des procédures administratives.

Les médiateurs peuvent également représenter une victime conformément à la Loi sur l'égalité de traitement des étudiants universitaires de 2001 et à la Loi de 2006 contre la discrimination et tout autre traitement dégradant à l'égard des enfants et des élèves. Dans ces cas, la demande est présentée devant le système judiciaire ordinaire et les règles ordinaires de procédure civile sont d'application. Ce principe vaut également pour la Loi sur l'interdiction de la discrimination de 2003. Certaines décisions régies par ces lois peuvent également faire l'objet d'un appel au sein du système administratif. Lorsque cela s'avère approprié, les procédures pénales peuvent être engagées par le ministère public ou la partie privée elle-même. Les médiateurs n'ont pas de capacité juridique devant les tribunaux dans le cadre de procédures pénales. Hormis les syndicats et les médiateurs, il n'existe pas vraiment aujourd'hui d'organisations dotées de la capacité juridique de représenter les victimes de discrimination.

Toutes les lois de non-discrimination dont il est fait mention dans le présent rapport appliquent un partage de la charge de la preuve de discrimination. Néanmoins, le nombre d'affaires de discrimination alléguée qui ont été gagnées est très faible à ce jour. Dans la plupart des cas, cela s'explique par l'impossibilité du plaignant de prouver qu'il s'agit d'une affaire de discrimination apparemment fondée. Les statistiques en provenance des offices des médiateurs montrent qu'un nombre considérable d'affaires trouvent un arrangement hors des tribunaux. Il en va sans doute de même pour les syndicats.

Le test de situation n'est pas explicitement abordé dans le droit suédois et l'on n'y trouve donc pas de définition ni de loi procédurale explicite traitant des conditions de recevabilité le concernant. Cependant, le test de situation peut être autorisé et la valeur d'une telle preuve doit être évaluée selon les circonstances en jeu. Le test est accepté à la fois en ce qui concerne l'infraction pénale et les demandes en dommages et intérêts du droit civil.

Pour ce qui concerne les preuves statistiques, elles sont généralement utilisées dans le cadre d'affaires de discrimination indirecte. La Loi sur les informations personnelles (1998:2004) (Personuppgiftslagen) contient les règles générales portant sur le droit d'enregistrer des informations personnelles. On y trouve une interdiction générale d'enregistrer (notamment) des "informations personnelles sensibles" telles que l'appartenance ethnique, la religion ou d'autres convictions et les informations qui concernent la santé et la vie sexuelle, dont l'orientation sexuelle (voir section 13). A la connaissance de l'auteur, il n'existe pas de jurisprudence en matière de discrimination, hors de la discrimination fondée sur le sexe, où l'on utilise des statistiques. En ce qui concerne la discrimination fondée sur le sexe, les statistiques ont avant tout été utilisées dans des affaires relatives à l'égalité de rémunération mais, dans une certaine mesure, aussi dans l'emploi. Dans ces cas, il n'y a pas eu de réelle contestation juridique de l'utilisation des statistiques en tant que telles.

Un contrat (collectif ou individuel) n'est pas valide dans la mesure où il prescrit ou autorise une discrimination et une disposition ou un acte juridique discriminatoires peuvent être déclarés invalides si demande en est faite. Il existe également un droit à des dommages et intérêts pour infraction de nature discriminatoire et – dans les affaires d'emploi non liées à une embauche ou à une promotion – pour la perte économique qui en résulte. Les dommages et intérêts sont connus pour être faibles en Suède et ne revêtent aucun caractère particulier en ce qui concerne la discrimination. Généralement, on peut dire que les sanctions sont proportionnelles, effectives et dissuasives.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Les médiateurs qui agissent contre la discrimination fondée sur divers motifs constituent les institutions publiques essentielles de promotion de l'égalité des droits. Il s'agit du Médiateur pour l'égalité des chances (JämO – égalité entre hommes et femmes), du Médiateur contre la discrimination ethnique (DO), du Médiateur pour les personnes handicapées (HO) et du Médiateur contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (HomO). Chacun de ces médiateurs a donc le droit d'enquêter sur des plaintes pour discrimination en vertu des lois d'antidiscrimination mentionnées et a le droit de représenter des personnes dans des affaires de discrimination qui sont importantes en termes de jurisprudence ou à un autre titre.

En outre, les médiateurs sont également tenus de dispenser des conseils et d'apporter une assistance de manière plus générale aux personnes et institutions; de déployer des efforts au niveau de l'éducation, de l'information et des leaders d'opinion afin de combattre la discrimination dans leur domaines respectifs; et de proposer au gouvernement des mesures juridiques et autres pouvant servir à lutter contre la discrimination et suivre les évolutions en ce domaine au niveau international. Les médiateurs, quoique désignés par le gouvernement, jouissent d'un statut indépendant pour prendre leurs propres décisions dans des matières individuelles. Ils sont financés par l'Etat, les décisions de financement étant prises annuellement par le parlement suédois, sur la base de recommandations gouvernementales et dans le cadre du budget général de l'Etat.

Comme on l'a dit précédemment, le rôle joué par les ONG autres que les organisations syndicales et patronales était connu pour être assez faible en Suède, à l'exception peut-être



des différentes organisations du mouvement de défense des personnes handicapées. Dernièrement, l'on compte cependant plus d'activités menées par les ONG dans le domaine de la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique aussi. Les médiateurs entretiennent un dialogue constant avec les ONG, lorsqu'elles existent.