



Résumé du rapport de la République tchèque

2008 sur les mesures de lutte contre la discrimination

par Pavla Boučková

1. Introduction

La société tchèque, qui compte aujourd'hui 10 millions d'habitants, est devenue 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. La plupart des 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 distinctes tchèques et slovaques ne l'emportent finalement. Le pays fonda une Fédération tchécoslovaque en 1969, qui fut dissoute finalement en 1993. Le déséquilibre des politiques menées à l'égard des minorités est rapidement apparu au grand jour, en 1993, lorsque le parlement tchèque approuva la Loi tchèque sur la citoyenneté 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 que cette législation, qui date de 1993 excluait 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 s'est vu affecté de manière négative par quarante années de régime communiste et a attribué des significations imprécises et formelles aux notions de justice et d'État de droit. Le projet de législation d'antidiscrimination tchèque a été également victime des perceptions étroites et formalisées de l'égalité de traitement et de la protection contre la discrimination, qui dominaient alors au sein du public et des organes politiques. 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 État démocratique fondé sur les principes de l'État de droit et de 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 des conditions préalables nécessaires pour assurer une protection d'antidiscrimination efficace.

Les obstacles les plus importants à une protection efficace ne résident 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 rien de plus que le traitement formellement identique de tous, sans tenir compte d'aucune différence essentielle qui pourrait entraîner l'inégalité. En cas de handicap, il est encore considéré comme acceptable de prétendre que de telles différences donnent lieu à une réelle inégalité. Cependant, les mesures de politique de l'État pour équilibrer ces inégalités engendrent l'indignation et sont largement jugées comme inefficaces. De plus, la législation destinée à en assurer la mise en œuvre est susceptible d'être 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 « accordant des avantages injustifiés », fondés sur le motif de l'origine ethnique.

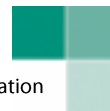
Pour les motifs de l'âge, la discrimination à l'égard des personnes âgées dans différents secteurs de la vie publique n'est pas niée mais est présentée comme le résultat de « l'économie de marché », qui engendre des résultats aussi bien positifs que négatifs, et qu'il serait peu raisonnable et injuste d'exiger des membres de la société qui sont jeunes et connaissent le succès qu'ils paient pour le bien-être de la population plus âgée. Le Gouvernement conservateur actuel a essayé, pour la deuxième fois, de soumettre un projet de loi d'antidiscrimination en 2007. Le 18 mai 2008, le projet de loi s'est vu opposer le veto du Président et est donc retourné devant la chambre des députés, laquelle ne peut renverser le veto présidentiel qu'à la majorité plus élevée de 101 voix. Dans un premier temps, la chambre des députés avait renvoyé la votation, pour ne voter enfin le projet de loi que le 17 juin 2009, à l'occasion de sa dernière séance avant la dissolution du Parlement et les élections célébrées au mois de septembre 2009. C'est ainsi que la chambre des députés, par 118 voix en faveur du projet de loi, a renversé le veto présidentiel, avec uniquement 16 voix exprimées à l'encontre dudit projet.

La nouvelle loi contient des définitions de la discrimination, y compris du harcèlement, de la discrimination indirecte et des rétorsions, et cela concernant 7 motifs, à savoir : l'origine raciale/ethnique, le sexe, le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge et la religion ou les croyances. Elle instaure la figure du Défenseur public des droits (le médiateur tchèque), ainsi que l'organe de la République tchèque chargé de la lutte contre la discrimination. La loi a été rédigée dans le but de transposer pleinement le droit dérivé de lutte contre la discrimination de l'Union européenne, y compris la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services. Aussi, la loi possède un champ d'application plutôt large, couvrant ainsi l'emploi et les relations de travail, l'accès à l'emploi, l'emploi et les activités indépendantes, la santé et l'éducation, la sécurité sociale et la protection sociale, les avantages et les services sociaux, incluant le logement, et cela concernant l'ensemble des motifs de discrimination et dans une mesure analogue. Par ailleurs, la loi va au-delà des exigences posées par les directives communautaires.

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 encore décrétée, en 1993, comme faisant partie de l'ordonnance constitutionnelle par la République tchèque nouvellement constituée. 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 imprécise (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 :

- Absence de définitions des formes de discrimination (discrimination directe et indirecte, harcèlement et rétorsions) ;
- Certains domaines manquent totalement de dispositions d'antidiscrimination (par exemple, l'éducation, la sécurité sociale, l'accès à la santé) ;
- Absence de système cohérent de sanctions ;
- Absence de cadre institutionnel (aucun organisme indépendant d'assistance aux victimes de discrimination n'a été créé et il n'existe aucun organisme qui puisse offrir une telle assistance, mener des recherches ou émettre des recommandations).

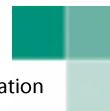
C'est en 2009 que la République tchèque a transposé, pour la toute première fois, les directives européennes de lutte contre la discrimination de l'Union européenne dans sa législation nationale. Il ne s'y trouvait aucune définition des types de discrimination, sauf dans le domaine étroit de l'accès à l'emploi. Le Code du travail tchèque ne comprend que des dispositions générales en matière d'égalité et manque, en outre, de définitions de la discrimination et d'autres mesures concernant l'acquis antidiscriminatoire. Il n'existait aucune disposition antidiscriminatoire dans les lois régissant l'accès à la santé, au logement, à la sécurité sociale et aux prestations sociales, ou aux activités de travail indépendant. Le projet de loi d'antidiscrimination, élaboré afin de mettre en œuvre les directives d'antidiscrimination de l'Union européenne a, de nouveau, fait l'objet d'un veto de la part du Président tchèque et s'est trouvé bloqué devant la chambre des députés jusqu'à ce qu'une deuxième votation n'ait eu lieu lors de la dernière séance de la chambre¹. La loi a été adoptée le 17 juin 2009

3. Principes et définitions principaux

Les définitions de la discrimination directe et indirecte et du harcèlement sont insérées dans la Loi sur l'emploi, mais les définitions de la discrimination sont complètement absentes du Code du travail, qui régit les relations de travail. La loi relative aux agents des services de sécurité contient des définitions du harcèlement direct et indirect, ainsi que du harcèlement. Celle relative à la fonction publique comprend des définitions de la discrimination directe et indirecte, mais aucune définition du harcèlement.

La date de l'entrée en vigueur de cette loi a été repoussée chaque année (à la date butoir de dépôt du présent rapport, jusqu'au 1^{er} janvier 2009). Le Gouvernement tchèque envisage actuellement d'abroger cette loi. La loi relative au service dans les forces armées contient bien une définition du harcèlement, mais aucune définition de la discrimination directe ou indirecte.

¹ La chambre des députés avait, dans un premier temps, renvoyé la votation de manière répétée, pour ne voter le projet de loi que le 17 juin 2009, à l'occasion de sa dernière séance avant la dissolution du Parlement et les élections célébrées au mois de septembre de 2009. La chambre des députés a renversé le veto présidentiel par 118 voix en faveur du projet de loi, avec seulement 16 voix contre ledit projet.



De manière semblable à la loi sur le service par les membres des services de sécurité, cette loi comprend aussi une disposition interdisant les instructions discriminatoires. La législation nationale tchèque ne comporte aucune disposition concernant les rétorsions, la discrimination par association ou la discrimination multiple. 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 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 transposition dans le cadre de ce domaine était censée devoir être incorporée au sein de la nouvelle loi de lutte contre la discrimination, adoptée par la chambre des députés au mois de juin de l'année 2007.

Une exemption pour exigences professionnelles essentielles est prévue par la législation du travail, la Loi sur l'emploi et les lois régissant la fonction publique, le service dans les forces armées et dans les services de sécurité. Une clause d'aménagement raisonnable concernant la discrimination à l'encontre des personnes handicapées est prévue dans la Loi sur l'emploi. Dans le droit du travail et les lois qui régissent la fonction publique, on ne trouve pas de disposition portant sur l'aménagement raisonnable, le handicap ne représentant pas un motif de discrimination selon les lois régissant la fonction publique, le service dans les forces armées et dans les services de sécurité. Dans la loi sur la fonction publique, aucune disposition n'a été prévue pour l'aménagement raisonnable. (Cette loi n'est pas encore entrée en vigueur.)

4. Champ d'application matériel

Les dispositions d'antidiscrimination tchèques mettent en œuvre les directives régissant les relations dans le travail, y compris les conditions d'emploi et de travail, les licenciements, les salaires, l'adhésion et la participation à des organisations de travailleurs ou d'employeurs, que ce soit dans le secteur public ou privé. Ces dispositions régissent aussi l'accès à l'emploi (recrutement, requalification, etc.) concernant l'ensemble des motifs énoncés dans les directives de lutte contre la discrimination de l'Union européenne (à savoir, le sexe, la race et l'ethnicité, le handicap (l'état de santé), l'âge et l'orientation sexuelle). Néanmoins, même ce domaine comporte des lacunes, étant donné qu'il existe certaines 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 ne sont pas couverts, y compris l'adhésion à une organisation dont les membres exercent une certaine profession et le travail indépendant. La seule exception est constituée par la formation professionnelle, régie par la Loi sur l'emploi, et à laquelle s'appliquent les dispositions antidiscriminatoires de cette loi. Aucune législation d'antidiscrimination spécifique mettant en application les dispositions des directives ne s'applique actuellement dans le domaine de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. De même, on ne trouve trace de dispositions d'antidiscrimination spécifiques pour l'accès à la santé, au logement, à la sécurité sociale ou aux avantages sociaux.



L'accès aux biens et services n'est régi que par une simple clause de la loi sur la protection des consommateurs 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. Il est possible de trouver des listes énumératives et ouvertes des motifs de discrimination.

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 du seul type 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.

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, principalement 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 (par le biais des 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, jamais été 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. Il est toutefois permis de douter profondément de l'efficacité et du pouvoir dissuasif des sanctions imposées pour discrimination. Les réparations non matérielles accordées par les tribunaux diffèrent fortement entre elles. En effet et en pratique, les sommes peuvent osciller entre 5 000 CZK (202 EUR) et 250 000 CZK (10 120 EUR) pour motif de discrimination. D'autre part, si le plaignant n'obtient pas gain de cause, il devra compenser l'accusé pour les frais que celui-ci aura engagés, et qui s'élèvent, en pratique, à 2 500 EUR. En théorie, bien que les amendes administratives infligées puissent s'élever jusqu'à 1 million de couronnes tchèques, les montants généralement imposés sont bien plus faibles (environ 242 EUR). Les poursuites pénales concernant les délits liés à la discrimination religieuse ou raciale sont plutôt rares, et concernent, en général, des crimes et délits graves, tels que des meurtres commis pour des raisons raciales. Lorsqu'une discrimination a lieu, les organes chargés d'enquêter concluent généralement que l'acte commis n'est pas suffisamment dangereux pour la société pour être considéré comme un crime, et ils renvoient donc ces incidents devant les commissions chargées des infractions, afin qu'une enquête administrative soit effectuée. Les enquêtes administratives portant sur les infractions s'avèrent particulièrement inefficaces. La loi sur les infractions exige que l'enquête soit complétée au bout d'un an, car à défaut elle devra être abandonnée. Il est donc exceptionnel que des actes à caractère discriminatoire soient punis en tant que des actes délictueux.



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. La 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 contribuerait 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. Le projet de loi d'antidiscrimination a été, enfin, adopté au mois de juin 2009 et l'organisme chargé de l'égalité devra être mis en place dans les six mois à compter de la date de la publication de la loi au sein du Journal officiel de la République tchèque.