



## Résumé du rapport

### Estonie 2008 sur les mesures de lutte contre la discrimination

par Vadim Poleshchuk

#### 1. Introduction

L'Estonie est une société multiethnique. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 31,3 % de la population totale du pays n'était pas de souche ethnique estonienne. Les groupes minoritaires les plus importants étaient ceux de souche russe (25,6 %), ukrainienne (2,1 %), biélorusse (1,2 %) et finnoise (0,8 %). Le nombre de personnes appartenant à des minorités raciales ou à la population Rom était faible. Au mois de mars 2009, ceux non titulaires de la citoyenneté estonienne représentaient 16 % de la population totale et comprenaient 8 % des anciens citoyens soviétiques, désormais apatrides (les « personnes sans citoyenneté définie »). La majorité écrasante des résidents non citoyens s'étaient installés dans le pays avant 1991. En 2008, le Gouvernement a approuvé un nouveau programme dénommé *Stratégie estonienne d'intégration pour 2008-2013*.

Avant l'adhésion de l'Estonie à l'UE, le pays ne disposait pas d'une législation détaillée en matière d'antidiscrimination. La plupart des changements positifs apportés en ce domaine ont résulté de l'harmonisation de la législation estonienne avec l'acquis. Dans un premier temps, en 2003-2004, la loi relative à l'égalité entre les genres fut adoptée, alors que celle relative aux contrats de travail et la loi afférente au Chancelier de la justice furent modifiées. Ensuite, au mois de décembre de l'année 2008, le Parlement a approuvé une loi détaillée en matière d'égalité de traitement.

Selon l'étude de 2007 commanditée par le Ministère des affaires sociales, un nombre considérable parmi les personnes interrogées (42 %) a fait part d'expériences personnelles de discrimination (liées à des motifs divers) lors des trois dernières années, dans les domaines suivants : emploi (24 %), éducation (10 %), services (26 %), relations sociales (14 %), médias (12 %), administration publique et protection de l'ordre public (12 %) (« Traitement inégal fondé sur des caractéristiques individuelles ou sociales : attitudes, expériences et niveau de sensibilisation de la population ») Toutefois, l'étude n'a pu récolter que bien peu d'informations sur les cas de discrimination ou sur les actions en justice correspondantes.

Il semble que le niveau de sensibilisation à l'égard des questions de discrimination soit toujours faible dans la société estonienne. Il est crucial que des mesures spéciales soient prises afin de propager les nouvelles possibilités offertes pour lutter contre la discrimination sur la base de la nouvelle loi relative à l'égalité de traitement, en instaurant, pour ce faire, une coopération entre les organismes officiels et les ONG locales.



## 2. Législation principale

En vertu de la Constitution estonienne, les normes stipulées par les traités internationaux ratifiés par le pays ont priorité sur la législation nationale. L'Estonie a signé et ratifié la grande majorité des instruments internationaux qui visent la lutte contre la discrimination.

L'article 12 de la Constitution estonienne instaure l'interdiction explicite de la discrimination fondée sur quelque motif que ce soit. Un mécanisme souple et complet de la protection contre la discrimination peut se fonder sur cette disposition, laquelle est directement applicable tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales des secteurs public et privé. Le principe constitutionnel de non-discrimination, formulé en termes généraux, se répète dans d'autres lois.

Selon le code pénal, la violation la plus grave du principe de l'égalité de traitement constitue un délit. C'est ce que stipule, par exemple, l'article 152 (violation de l'égalité), l'article 153 (discrimination fondée sur les caractéristiques génétiques de la personne) et l'article 151 (incitation publique à la haine ou à la violence sur la base de l'origine ethnique, de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de l'origine, de la religion, de l'orientation sexuelle, de l'opinion politique, de la situation sociale ou financière).

Outre ces dispositions d'antidiscrimination formulées en termes généraux dans la Constitution et d'autres lois ainsi que les dispositions pénales afférentes, trois instruments de base façonnent aujourd'hui la structure de la législation d'antidiscrimination estonienne, à savoir : la loi sur l'égalité entre les genres (adoptée le 7 avril 2004), la loi relative au Chancelier de la justice (modifications afférentes adoptées le 11 février 2003) et la loi relative à l'égalité de traitement (adoptée le 11 décembre 2009 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009). Ces deux dernières ont été spécifiquement modifiées/adoptées en vue de permettre la transposition des exigences des directives européennes relatives à la discrimination (directive 2000/43/CE et directive 2000/78/CE).

La loi sur l'égalité entre les genres couvre tous les domaines de la vie publique et interdit la discrimination fondée sur le sexe. Cette loi pourrait s'avérer utile dans le contexte de la discrimination multiple.

La loi relative à l'égalité de traitement a vocation d'assurer la protection des personnes à l'encontre de toute discrimination fondée sur l'origine ethnique, la race, la couleur de la peau, la religion ou d'autres croyances ou convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle. Cette loi peut également être utilisée pour combattre la discrimination fondée sur d'autres motifs, tels que listés dans la loi sur les contrats de travail et dans celle relative à la fonction publique, à savoir : le sexe, le niveau de maîtrise linguistique, le handicap, l'orientation sexuelle, l'obligation de service militaire, l'état matrimonial ou la situation familiale, les obligations liées à la famille, la situation sociales, la représentation des intérêts des travailleurs ou l'affiliation à une organisation de travailleurs



Le Bureau du Chancelier de la justice est une institution identique à celle de médiateur. Il peut traiter des faits de discrimination commis par les instances et institutions publiques pour quelque motif que ce soit. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le Bureau du Chancelier de la justice est devenu une institution pré judiciaire chargée de régler les conflits liés à des faits de discrimination commis par des personnes physiques et des personnes morales des secteurs public et privé fondés sur les motifs du sexe, de la race, de l'origine ethnique, de la couleur, de la langue, de l'origine, des convictions religieuses, politiques ou d'autre nature, de la propriété ou de la situation sociale, de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle ou d'autres motifs de discrimination prévus par la loi.

La nouvelle loi sur l'égalité de traitement a introduit un nouvel organisme chargé de l'égalité de traitement, à savoir, le Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement.

### **3. Principes généraux et définitions**

C'est dans la Constitution (surtout dans son article 12) que l'on trouve les principes généraux d'égalité et de non-discrimination de la législation estonienne. La loi relative à l'égalité de traitement inclut des définitions détaillées de la discrimination directe et de la discrimination indirecte, ainsi que du harcèlement.

Le code pénal comporte des dispositions qui peuvent protéger les victimes des actes de harcèlement les plus violents.

Les dispositions contenues dans la loi relative à l'égalité de traitement concernant la rétorsion, l'injonction de se livrer à une discrimination, les exigences professionnelles essentielles et déterminantes, les aménagements raisonnables au profit des personnes handicapées, a charge de la preuve, les mesures d'action positive au bénéfice des associations et d'autres organisations, publiques ou privées, à caractère religieux ou fondées sur les croyances sont pratiquement identiques à celles prévues par la directive.

La loi relative à l'égalité de traitement ne remet pas davantage en cause l'octroi de préférences en fonction des motifs suivants : la représentation des intérêts des travailleurs ou l'appartenance à des associations qui représentent les intérêts de ces derniers, la grossesse, la détention et le soin de mineurs ou d'enfants majeurs ou de parents incapables de travailler. En outre, la loi sur les contrats de travail permet un régime adaptable de temps de travail et de temps de repos qui satisfasse aux exigences religieuses d'un travailleur.

De même, il convient de signaler que la loi relative à l'égalité de traitement autorise la discrimination directe lorsque celle-ci se fonde sur la race et l'ethnie dans des circonstances autres que les exigences professionnelles essentielles et déterminantes, ou les mesures d'action positive (afin de garantir le maintien de l'ordre public et de la sécurité, d'éviter les crimes et les délits et de protéger la santé et les droits et les libertés de la collectivité).



De plus, la loi relative à la fonction publique exclut les exigences linguistiques officielles mises à la charge des fonctionnaires du champ d'application des exigences en matière de lutte contre la discrimination. Ces dispositions pourraient aller à l'encontre de celles de la directive 2000/43/CE.

Selon la loi sur les contrats de travail, un employeur peut résilier un contrat de travail notamment pour des raisons de santé et d'incapacité de travail de longue durée du travailleur. Des dispositions très similaires sont applicables aux fonctionnaires publics. La législation estonienne a prévu certaines exigences d'âge maximal et minimal pour plusieurs postes importants du secteur public.

Il n'existe pas, en Estonie, de dispositions ou de projets visant à l'adoption de dispositions, ou encore des décisions jurisprudentielles concernant les situations de discrimination multiple ou de discrimination par association.

#### **4. Champ d'application matériel**

L'article 12 de la Constitution interdit la discrimination dans tous les domaines d'activité réglementés et protégés par l'État.

Le champ d'application matériel de la loi relative à l'égalité de traitement est identique à celui des directives, concernant chacun des motifs considérés par celles-ci. Les exigences en matière de lutte contre la discrimination sont à nouveau mises en exergue au sein de la loi sur les contrats de travail (pour les emplois de droit commun), ainsi que dans celle relative à la fonction publique (concernant les fonctionnaires).

Dans le domaine privé, le Chancelier de la justice, en tant qu'organe pseudo juridictionnel spécial, ignore les plaintes pour discrimination qui concernent l'exercice et la pratique de convictions ou le travail en tant que personne assurant les services religieux au sein d'organisations religieuses, les relations au sein de la vie privée ou familiale et l'exercice du droit de succession. Dans le domaine public, le Chancelier peut, en tant que Médiateur, traiter toutes les questions qui relèvent de sa compétence.

Les activités du Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement se trouvent restreintes au champ d'application de la loi relative à l'égalité de traitement, ainsi qu'à celui de la loi sur l'égalité entre les genres.

#### **5. Mise en application de la loi**

En général, les différends relatifs à la discrimination étaient résolus par les tribunaux ou par des commission du contentieux du travail (qui constituent des organes pseudo judiciaires). Les différends qui mettent en cause la discrimination seront désormais tranchés par le Chancelier de la justice, dans le cadre d'une procédure de conciliation.

En ce qui concerne les cas possibles de discrimination, il est possible également de présenter une demande d'avis devant le Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement (ce dernier a à connaître des cas de discrimination sur le fondement du sexe, ainsi que de ceux applicables dans le cadre de la loi relative à l'égalité de traitement).

La loi relative à l'égalité de traitement comporte des dispositions concernant le renversement de la charge de la preuve similaires à celles prévues par les directives communautaires.

Les victimes de discrimination seront en droit de solliciter qu'il soit mis un terme au comportement discriminatoire, ainsi que le versement d'un dédommagement au titre des préjudices leur ayant été causés par la violation en cause. De façon importante, la loi relative à l'égalité de traitement dispose que les victimes pourront demander également le règlement « d'une somme d'argent raisonnable », au titre de leur préjudice moral. Les demandes en dommages et intérêts se prescrivent dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle la victime a connaissance (ou devrait avoir eu connaissance) du dommage causé.

En Estonie, les litiges individuels en droit du travail ayant trait à une discrimination peuvent être résolus par des organes de résolution des contentieux du travail (les commissions des contentieux du travail et les tribunaux), ainsi que par le Chancelier de la justice.

Les commissions de résolution des contentieux du travail suivent une procédure préjudiciaire établie dans la loi sur la résolution des contentieux du travail individuels. Les décisions doivent se baser sur la loi et être fondées. En 2008, ces commissions ont reçu toutes ensemble six plaintes comportant des requêtes relatives au problème de la discrimination.

En cas de discrimination commise par les institutions publiques (sur quelque fondement que ce soit), le Chancelier de la justice peut être impliqué en tant que médiateur et la procédure peut être initiée sur la base d'une demande émanant de la victime ou sur l'initiative personnelle du Chancelier. L'avis du Chancelier de la justice sur une telle affaire consiste en une suggestion, une proposition ou des remarques critiques et n'est pas juridiquement exécutoire. Toutefois, le Chancelier de la justice peut rendre compte de la non-conformité ou du manquement de coopération à l'autorité chargée de superviser l'agence concernée, au Gouvernement ou au Parlement).

En tant qu'institution pré judiciaire spéciale, le Bureau du Chancelier de la justice peut traiter une discrimination commise par des personnes physiques et des personnes morales en droit privé dans le contexte d'une procédure de conciliation spéciale. Cette procédure a pour objectif de parvenir à un accord entre la victime et la personne suspectée de discrimination (l'ensemble des cinq motifs pertinents se trouve couvert de manière expresse). Cette procédure de conciliation ne peut être initiée que sur la base d'une demande émanant de la victime.



L'accord entre les parties obtenu dans cette procédure de conciliation est obligatoire et applicable par l'huissier de justice. Elle peut comprendre aussi une obligation de versement d'une indemnité.

En cas d'échec de la procédure de conciliation, la victime peut chercher à obtenir la protection de ses droits en portant l'affaire devant les tribunaux. En 2008, le Chancelier a entamé trois procédures de conciliation concernant des prétendus actes de discrimination.

Dans le cadre des contentieux du travail et dans les procédures de conciliation y afférentes, la loi accorde à tous ceux qui ont un intérêt légitime concernant le suivi du respect des exigences existantes en matière d'égalité de traitement le droit d'agir en tant que représentants d'une victime de discrimination. Des règles particulières analogues n'ont pas été mises en place dans le cadre d'autres procédures.

Le Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement (au sens de son mandat du mois de janvier 2009) émet, entre autres, des avis concernant les cas éventuels de discrimination. Ces avis ont pour objet de mettre un disposition une appréciation qui, associée aux dispositions de la loi relative à l'égalité de traitement, aux accords internationaux qui lient l'Estonie et à d'autres législations, permette de se prononcer sur le fait de savoir si le principe de l'égalité de traitement a été violé dans le cadre d'un rapport donné.

L'Estonie ne dispose pas, jusqu'alors, d'une pratique développée des organes juridictionnels ou pseudo judiciaires en matière d'infractions associées à la discrimination.

Les ONG qui portent une assistance aux victimes de discrimination sont très peu nombreuses en Estonie. On ne trouve pas d'exemples dans les tribunaux estoniens de recours aux tests de situation ou aux preuves statistiques dans le contexte de l'antidiscrimination (qui semblent cependant reconnus par la loi).

## **6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement**

En Estonie, il existe des organes chargés de la promotion de l'égalité de traitement, à savoir : le Chancelier de la justice (selon son mandat du mois de janvier de 2004) et le Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement (depuis le mois de janvier de 2009).

Le Chancelier de la justice est désigné dans sa fonction par le Parlement, sur proposition du Président de l'Estonie, pour un mandat de sept ans. Dans l'exercice de sa fonction de dirigeant de son Bureau, le Chancelier jouit des mêmes droits que ceux octroyés par la loi à un ministre en charge de la direction de son ministère. Le Chancelier est indépendant dans ses prises de décisions et son Bureau dispose d'un budget qui lui est propre. Le Chancelier de la justice s'est vu également confier des responsabilités autres que celle de combattre la discrimination (tous motifs confondus).





Le Commissaire chargé de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement est un expert qui intervient de manière indépendante, désigné pour une période de cinq ans par le Ministre des affaires sociales. Ses activités, qu'il exerce dans le cadre de son propre bureau, sont financées par le budget étatique. Le statut de son bureau est adopté par le Gouvernement de la République.

Tel qu'évoqué dans les développements ci-dessus, le Commissaire devra connaître de la discrimination fondée sur le sexe, ainsi que sur les motifs applicables dans le cadre de la loi relative à l'égalité de traitement, en ce y compris l'origine ethnique, la race, la couleur de la peau, la religion ou d'autres croyances ou convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle (voir ci-dessus).

Le Chancelier de la justice et le Commissaire seront compétents pour procéder à l'analyse des effets de la mise en œuvre de la législation sur la situation des membres de la société, ainsi que pour émettre des propositions à l'attention des organes gouvernementaux, suggérant des modifications législatives. Ces deux institutions ont pour mission de promouvoir l'égalité de traitement, d'informer les organes officiels en ce qui concerne les principes pertinents et de faire augmenter la coopération en la matière.

Toutefois, seul le Commissaire est expressément tenu de conseiller et d'apporter son assistance aux personnes dans le cadre des actions en discrimination introduites par ces dernières. Ce nouvel organe a été chargé d'assurer la rédaction de rapports spécifiques concernant des questions liées à la discrimination.