



Résumé du rapport

Roumanie 2008 sur les mesures de lutte contre la discrimination

par Romanita IORDACHE

1. Introduction

L'histoire récente de la Roumanie a été marquée par trois périodes qui ont eu des conséquences majeures sur l'assimilation des valeurs européennes par la société roumaine et en particulier, de celle constituée par le principe d'égalité. D'une part, la société roumaine doit encore assumer le fait d'avoir appartenu au bloc communiste pendant un demi-siècle, expérience marquée par un discours d'égalité imposée qui était, de facto, contredit par les politiques agressives visant les minorités et « l'altérité » en général. D'autre part, la Roumanie doit toujours faire face à un passé plus récent, constitué par une longue transition qui a débuté en 1989 et était censée se terminer lors de l'adhésion, le 1^{er} janvier 2007, de la Roumanie à l'Union européenne. Ce passé récent peut être défini comme une période ayant connu une amélioration de la conscience de la situation des minorités en général (ethniques, nationales, religieuses, sexuelles, groupes vulnérables, etc.), à laquelle vient s'ajouter un processus graduel d'affirmation des droits de ces groupes, ainsi que des principes d'égalité et de non discrimination. La troisième période, qui a suivi l'adhésion du pays à l'UE, en 2007, constitue une période de régression en matière de protection des droits de l'homme en général, ainsi que de résurgence des discours et des comportements nationalistes et extrémistes à l'égard des groupes les plus vulnérables, et notamment des Rom et des minorités sexuelles ou religieuses.

La meilleure visibilité des différentes minorités, le fait que la question de la diversité ait été portée à l'attention du public, les appels demandant la reconnaissance des besoins des divers groupes et leur incorporation dans les politiques publiques, ainsi que la récente crise qui a eu lieu en Italie, qui a été perçue comme une détérioration de l'image des roumains à l'étranger (concernant laquelle la minorité Rom a été désignée en tant que bouc émissaire), ont déclenché une réaction très négative. La résurgence d'un discours nationaliste extrême caractéristique des pogroms du début des années 1990 a imprégné la sphère publique, ainsi qu'une partie de l'élite politique qui adhère à un message populiste qui rejette la diversité, le pluralisme et les droits de l'homme.

Les incidents récents et la diabolisation des roumains en Italie ont agité les déjà racistes et xénophobes media et entraîné un débordement de déclarations discriminatoires et insultantes concernant la minorité Rom, et cela sans qu'une réaction efficace de la part des autorités s'en soit suivie.

La législation de lutte contre la discrimination a été adoptée en 2000, en tant que législation établie en vertu d'une délégation du pouvoir réglementaire et modifiée en 2006 (loi d'antidiscrimination de 2000). L'adoption, en 2000, d'un texte initial s'est faite sur l'initiative du Ministre Peter Eckstein Kovacs, chef du Département pour la protection des minorités nationales, qui a créé un groupe de travail et a invité les ONG et des experts à y participer.

S'insère en filigrane à ce processus législatif la volonté de ce Ministre (intéressé par les droits de l'homme et soucieux des droits des minorités) d'adopter, pour la Roumanie de l'année 2000, une législation abordant des sujets hautement sensibles : la discrimination à l'encontre des Roms était généralisée, les minorités sexuelles étaient harcelées du fait que les activités homosexuelles consenties relevaient toujours du droit pénal, les personnes vivant avec un handicap ne pouvaient pratiquement pas faire entendre leur voix lors des débats publics, les minorités religieuses ne pouvaient pas obtenir de reconnaissance en vertu de la loi et devaient fonctionner comme des organisations à but non lucratif). Les discussions qui se tenaient en parallèle sur les deux directives européennes ont influencé la rédaction et l'esprit de la loi.

Huit ans après avoir adopté la loi d'antidiscrimination de 2000, la Roumanie reste entachée d'actes discriminatoires. La minorité Rom de Roumanie, concernant laquelle les statistiques officielles sont contestées, mais dont on estime qu'elle comprend entre 500 000 et 1 500 000 de personnes (la plus importante d'Europe) se heurte à la discrimination dans l'accès à l'emploi, aux soins de santé, aux biens et aux services, la plupart des affaires du CNLD mentionnant également des infractions au droit à la dignité dans des affaires concernant des Roms, bien que les rapports sur des cas de ségrégation dans l'éducation soient rares et qu'un grand nombre d'initiatives aient été prises pour améliorer la situation de cette population.

Bien qu'expressément protégées par la loi d'antidiscrimination de 2000, les minorités sexuelles demeurent le groupe le plus attaqué. Les projets de loi visant à limiter leurs droits et les agressions dont elles sont victimes chaque année, lors de marches pour la diversité, sont classées sans suite. Alors que les couples entre des partenaires du même sexe d'autres États membres sont reconnus par la loi, en raison de la mise en œuvre de la directive 38/2004/CE, il n'en est pas de même concernant ceux roumains. Les transgenres ne sont pas en droit de prétendre à une quelconque protection légale, la législation roumaine ne prévoyant pas de procédures claires et prévisibles, ou des règles, applicables à leur situation.

Les programmes spécifiques et les actions positives ciblant les personnes handicapées ou celles atteintes du VIH/SIDA sont rares et ne répondent toujours pas au nombre élevé de problèmes que rencontrent ces groupes. Le CNLD et certains ministères contribuent à l'élaboration d'un véritable processus de dialogue et de consultation avec les ONG et les partenaires sociaux, mais le CNLD lui-même est débordé.



2. Législation principale

La Constitution roumaine comporte des dispositions directes et indirectes sur l'égalité et la protection des minorités. L'égalité de traitement de tous les citoyens est garantie par son article 4, paragraphe 2 qui prévoit la citoyenneté sans aucune discrimination fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le sexe, l'opinion, l'appartenance politique, la propriété et l'origine sociale, ainsi que par son article 16, qui dispose, quant à lui, l'égalité de tous les citoyens devant la loi et les autorités publiques, sans aucun privilège ou discrimination. L'article 30, paragraphe 7, de la Constitution interdit « toute instigation (...) de la haine nationale, raciale, de classe ou religieuse, ainsi que toute incitation à la discrimination ».

La Roumanie a signé l'ensemble des principaux instruments européens et internationaux en matière de droits de l'homme et la Constitution roumaine déclare que les dispositions constitutionnelles concernant les droits et les libertés des citoyens seront interprétées et mises en application conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux pactes et aux autres traités auxquels la Roumanie est partie.

De même, l'article 20 de la Constitution dispose que les réglementations internationales primeront en cas d'incompatibilité entre les pactes et les traités relatifs aux droits fondamentaux de l'homme auxquels la Roumanie est partie et les lois nationales, à moins que la Constitution ou les lois nationales ne prévoient des dispositions plus favorables.

En parallèle à la loi d'antidiscrimination spécifique de 2000, le droit civil général autorise les plaintes pour faute professionnelle dans le cas de préjudices engendrés par des actes ou des faits discriminatoires et le Code pénal comporte des dispositions sur les circonstances aggravantes lorsque l'intention criminelle est fondée sur l'un quelconque des motifs protégés par la loi d'antidiscrimination. Le Code pénal sanctionne l'incitation à la discrimination, aux crimes inspirés par la haine et aux pratiques abusives dans l'exercice d'une fonction officielle fondées sur un motif discriminatoire (bien qu'introduites par l'amendement de 2006 du Code pénal, les agences de mise en application de la loi sont toujours en retard en ce qui concerne la mise en œuvre de ces dispositions, tel que cela apparaît des données officielles fournies par le « Hate Crime 2007 Report » de l'OSCE ODHIR).

En 2008, la loi de lutte contre la discrimination avait été examinée par la Cour constitutionnelle de la Roumanie, dans le cadre de toute une série d'affaires et son application avait été restreinte en partie, en raison de ces remises en cause de sa constitutionnalité. C'est ainsi que la Cour constitutionnelle limita l'applicabilité de la législation de lutte contre la discrimination en ce qui concerne les actes de nature législative (à savoir, les lois et les ordonnances), la disposition de la loi y afférente ayant été déclarée inconstitutionnelle. Aussi et dans ces conditions, désormais, ni le CLND ni les tribunaux sont plus compétents pour annuler des dispositions légales qu'ils estimeraient discriminatoires.

Le Code du travail comprend des dispositions générales contre la discrimination dans les relations professionnelles et les tribunaux du travail peuvent statuer sur ce type d'affaires. Une loi spéciale sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes reprend certaines des dispositions de la loi d'antidiscrimination de 2000, mais elle est dépourvue de recours efficaces et de mécanismes de mise en application (de facto, l'organisme national pour l'égalité (CLND) couvre tous les motifs de discrimination, notamment le genre).

3. Principes généraux et définitions

La loi d'antidiscrimination de 2000 introduit une définition large et générale de la discrimination directe, allant même au-delà de la substance et de la portée des directives 43/2000/CE et 78/2000/CE. C'est ainsi qu'elle sanctionne « toute différence de traitement, toute exclusion, toute restriction ou préférence fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le statut social, les croyances, le genre, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la maladie chronique, une sérologie VIH positive, l'appartenance à un groupe défavorisé ou tout autre critère tendant à ou ayant pour effet de restreindre ou d'empêcher l'égalité de reconnaissance, l'utilisation ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel, ou dans tout autre domaine de la vie publique ». Même si la liste des motifs protégés est très généreuse et comprend des motifs autres que les cinq motifs mentionnés dans les directives, l'expression au sens très large « tout autre critère » donne la possibilité aux tribunaux ou à l'organisme national pour l'égalité d'appliquer, à l'avenir, la loi de 2000 à d'autres catégories que celles figurant expressément dans la liste établie par la loi.

La législation d'antidiscrimination a fréquemment été modifiée depuis 2000, date à laquelle l'ordonnance gouvernementale n° 137/2000 a été adoptée, entraînant l'intégration progressive des définitions communautaires, la dernière modification ayant eu lieu en 2006.

Suite aux modifications de 2006, la loi définit la discrimination indirecte comme étant « toute disposition, tout critère ou toute pratique, apparemment neutre, qui défavorise certaines personnes en se fondant sur l'un des motifs des groupes protégés, excepté lorsque ces pratiques, critères et dispositions ont une justification objective fondée sur un but légitime et lorsque les méthodes utilisées pour atteindre ce but sont adéquates et nécessaires ».

La loi de 2000 ne traite pas de la discrimination par association mais, selon les informations disponibles, l'organisme national pour l'égalité a étudié ce concept, en analysant les plaintes déposées à ce sujet et en infligeant des sanctions en la matière.

Le harcèlement est défini et sanctionné comme étant « tout comportement fondé sur des motifs de race, de nationalité, d'origine ethnique, de langue, de religion, de statut social, de croyances, de genre, d'orientation sexuelle, d'appartenance à un groupe défavorisé, d'âge, de handicap, de statut de réfugié ou de demandeur d'asile, ou de tout autre critère qui a pour conséquence d'instaurer un environnement intimidant, hostile, dégradant ou offensant ».

La rétorsion est définie comme étant tout traitement défavorable entraîné par une plainte déposée auprès du CNLD, ou par une affaire introduite auprès des tribunaux concernant la violation du principe d'égalité de traitement et de non discrimination. L'injonction de pratiquer un acte discriminatoire est définie et prohibée. La discrimination multiple est définie et constitue une circonstance aggravante dans les affaires de discrimination.

La loi de 2000 ne prévoit aucune exception, dérogation (la définition d'exigences professionnelles essentielles et déterminantes doit encore être interprétée de manière plus approfondie) ou d'aménagement raisonnable, mais comprend, spécifiquement, une définition des mesures positives. La loi comporte des exceptions à l'interdiction de la discrimination directe, dans le domaine de l'accès aux biens et aux services, ainsi que dans celui du logement, allant en cela à l'encontre des dispositions des directives communautaires.

Les notions exposées dans la Recommandation de politique générale n° 7 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ne sont pas clairement énoncées dans la loi roumaine de 2000, mais certaines d'entre elles ont été incorporées par l'organisme national pour l'égalité dans sa jurisprudence, à savoir : la ségrégation, la discrimination par association, l'intention annoncée de pratiquer la discrimination, le fait d'enjoindre une autre personne de pratiquer la discrimination, l'incitation à pratiquer la discrimination, le fait d'assister une autre personne lors d'un acte discriminatoire.

4. Champ d'application matériel

Le champ d'action de la loi d'antidiscrimination roumaine de 2000 englobe, tout à la fois, tant les domaines protégés à par la directive 2000/43/CE que ceux objets de la directive 2000/78/CE, à savoir : les questions relatives à l'emploi et au travail et en particulier, les prestations sociales et la protection sociale, l'accès aux biens et aux services, le logement, l'éducation et l'accès aux soins de santé. La loi va au-delà de ces normes et prévoit également la protection liée à la liberté de mouvement, ainsi que la protection du droit à la dignité. Le législateur roumain a défini la discrimination en observant une approche exhaustive et le principe d'égalité et d'exclusion de discrimination s'applique à l'ensemble des libertés fondamentales. Tant les acteurs du secteur public que ceux du secteur privé ont pour devoir d'observer le cadre établi par la loi d'antidiscrimination de 2000 (y compris s'agissant des employeurs privés).



Suite aux décisions rendues par la Cour constitutionnelle de la Roumanie en 2008, les dispositions de lutte contre la discrimination ne s'appliquent plus aux cas de discrimination entraînés par des règles légales discriminatoires (que ce soit des lois ou des réglementations).

5. Mise en application de la loi

Tout individu ou toute entité juridique ayant un intérêt dans l'affaire, notamment les ONG de défense des droits de l'homme et les groupes minoritaires, peuvent déposer une plainte auprès du CNLD dans un délai d'un an après le fait constitutif d'un acte discriminatoire. Le CNLD peut également entamer d'office une action. La loi roumaine de 2000 offre à la victime de discrimination la possibilité de choisir de déposer une plainte soit auprès de l'organisme national pour l'égalité, soit une plainte civile en dommages et intérêts devant les tribunaux (elle prévoit l'exonération de frais juridictionnels dans de tels cas de figure). La victime peut également choisir de s'adresser aux deux juridictions de manière simultanée, ce qui, en pratique, pose problème et dépasse les déjà faibles ressources du CLND, lequel doit également intervenir aux procédures civiles.

Tel que cela a été jugé par la Cour constitutionnelle, le CLND n'est pas compétent pour se prononcer concernant des affaires de discrimination ayant leur source dans les dispositions législatives. De plus, les compétences du CLND ont été limitées encore davantage par l'ordonnance d'urgence n° 75, du mois de juillet 2008, au sens de laquelle les affaires ayant trait à des discriminations potentielles associées aux droits afférents aux salaires des fonctionnaires publics relèvent de la compétence exclusive de l'ordre judiciaire, les Cours d'appel agissant en tant que premier degré de juridiction.

Si la juridiction choisie est l'organisme national pour l'égalité, le CNLD dispose de 90 jours pour instruire l'affaire, organiser les audiences et juger s'il y a eu violation des dispositions antidiscriminatoires. Le CNLD décidera si l'affaire constitue un acte discriminatoire et dans les affaires où il estime qu'il y a eu discrimination, elle peut émettre une recommandation ou infliger une sanction administrative (avertissement ou amende administrative). Il est possible de faire appel des décisions et des sanctions du CNLD devant les tribunaux administratifs. Le montant des amendes varie : si la victime est un particulier, les montants s'échelonnent de 400 RON à 4 000 RON (100 - 1 100 euros). Si les victimes sont un groupe ou une communauté, les amendes vont de 600 à 8 000 RON (170 - 2 300 euros).

Les victimes qui présentent des demandes d'indemnisation doivent déposer leurs plaintes auprès des juridictions civiles (la décision du CLND n'est pas requise, mais elle peut jouer un rôle important pour établir s'il y a eu discrimination et pour déterminer le montant des dommages et intérêts. Les tribunaux demanderont à ce que le CLND soit présent lors de la procédure).

La victime de discrimination peut choisir de contacter une ONG de défense des droits de l'homme et demander à être représentée par cette dernière, ou encore d'intenter une action en nom propre. Elle peut choisir de communiquer de manière confidentielle avec le CLND, afin d'éviter d'attirer l'attention des médias (et tel que cela est prévu par les procédures de ce dernier). La même demande de confidentialité peut être déposée devant les tribunaux ; c'est au juge qu'il revient de décider si les séances auront lieu à huis clos ou non.

L'amendement de 2006 à la loi d'antidiscrimination de 2000 a spécifiquement autorisé l'utilisation de tout type de preuve dans les affaires de discrimination, notamment les enregistrements audio et vidéo ainsi que les données statistiques. Le CLND utilise des statistiques. Bien que le CLND et surtout les ONG de défense des droits des Roms aient utilisé des tests de situation par le passé, cette méthode n'a pas été employée dans le cadre des affaires les plus récentes.

Au lieu de l'inversion de la charge de la preuve vers le défendeur, l'amendement de 2006 à la loi antidiscrimination de 2000 introduit le concept de « partage de la charge de la preuve », ce qui signifie que « la personne intéressée (c'est-à-dire, celle qui souhaite démontrer qu'il y a eu discrimination) a l'obligation d'apporter la preuve de l'existence des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, la personne à l'encontre laquelle la plainte a été déposée étant tenue, quant à elle, de prouver que les faits ne constituent pas un acte discriminatoire ». Il s'avère malaisé de déterminer comment ce principe est appliqué, en pratique, par les juridictions civiles. La jurisprudence du CLND a interprété cette disposition de manière analogue à la notion contenue dans les directives communautaires.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

L'organisme national pour l'égalité, le *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, [Conseil national pour la lutte contre la discrimination (CNLD)] a été créé par la loi d'août 2000, mais dans les faits, il a été institué en automne de l'année 2002. À partir de 2007, le CNLD a commencé à ouvrir des bureaux régionaux. Le CLND est une autorité publique autonome travaillant sous la supervision du Parlement et dont l'indépendance est clairement énoncée dans la loi d'antidiscrimination.

Le mandat du CNLD comprend les missions suivantes : la prévention de la discrimination par le biais de campagnes de sensibilisation et d'éducation, ainsi qu'au moyen de la conduite d'études et de recherches, la collecte des données pertinentes, la médiation entre les parties, le soutien aux victimes de discrimination, l'étude et la sanction de la discrimination, notamment les actions entamées d'office, ainsi que la rédaction de propositions de projet de lois visant à assurer l'harmonisation des dispositions juridiques avec le principe d'égalité.



Le CLND a pour mission de traiter toutes les formes de discrimination fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le statut social, les croyances, le genre, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la maladie chronique, une sérologie VIH positive, l'appartenance à un groupe défavorisé, ou tout autre critère visant à ou ayant pour effet de réduire ou d'entraver la reconnaissance de l'égalité, de l'utilisation ou de l'exercice des droits de l'homme ou des libertés fondamentales dans le domaine politique, économique, social et culturel ou tout autre domaine de la vie publique.

En pratique, le CNLD est un organisme quasi-judiciaire pouvant juger qu'un acte constitue une discrimination et émettre une sanction administrative (avertissement ou amende). Les victimes peuvent également engager des actions civiles lorsqu'elles demandent réparation des préjudices subis. La visibilité du CLND s'est très rapidement améliorée au cours de ces quatre dernières années, suite à toute une série d'affaires qui mettaient en cause des hommes politiques de premier ordre (le Président de la Roumanie, le Premier Ministre et l'ancien Ministre des affaires étrangères), ainsi que d'autres cas qui ont suscité une attention médiatique considérable (comme par exemple, la décision concernant la présence de symboles religieux dans les salles de cours des établissements d'enseignement publics), ou encore les positions publiques affichées à l'encontre des comportements racistes et populistes. L'institution étant progressivement devenue un acteur proactif et engagé dans une multitude de projets et s'étant imposée en tant qu'interlocuteur sérieux dans le domaine de la lutte contre la discrimination et ce dans un environnement hautement sensible.