



## Résumé du rapport

### Slovaque 2009 sur les mesures de lutte contre la discrimination

par Janka Debreceniová

#### 1. Introduction

La République slovaque est un pays de cinq millions d'habitants. Hormis les ressortissants slovaques, divers groupes minoritaires vivent dans le pays. Le plus grand d'entre eux est composé de Hongrois (9,7 %) et de la minorité rom. Le nombre officiel de Roms au dernier recensement (2001) était de 89 920 (1,7 %). Les études sociologiques font toutefois état de 300 à 400 000 Roms, voire plus, vivant en Slovaquie. Au nombre des autres minorités, on trouve des Tchèques, des Ukrainiens, des Croates, des Allemands, des Polonais, des Bulgares, des Moraves et des Juifs, chacune de ces minorités représentant moins d'un pour cent de la population nationale.

Le débat public portant sur la discrimination en Slovaquie a connu une évolution en dents de scie dans le passé. On a pu observer de temps à autre des discussions et des réactions publiques contre le comportement discriminatoire alors que les ONG et les médias ont critiqué les pratiques administratives de l'État et des comportements de particuliers. La première des nombreuses propositions relatives à l'antidiscrimination, la proposition des partenariats enregistrés introduite par un groupe de parlementaires, a pourtant été rejetée en février 2002. Plus complexe est le débat mené sur la question de la discrimination lancé par les premier et second projets de la loi sur l'antidiscrimination, qui ont été respectivement introduits en 2002 et 2003 par le vice-premier ministre aux droits de l'homme, aux minorités et au développement régional. Les deux propositions ont une nouvelle fois été rejetées par le parlement. La loi sur l'antidiscrimination, actuellement en vigueur, a été adoptée au mois de mai 2004. La disposition contenue dans celle-ci afférente à la question de l'action positive fondée sur l'origine raciale et ethnique incorporée dans la loi sur l'antidiscrimination a suscité un débat au niveau national. Peu après l'adoption de la loi, le ministre démocrate-chrétien de la justice a contesté, au nom du gouvernement, cette disposition devant la Cour constitutionnelle, laquelle a décidé que la disposition sur l'action positive était inconstitutionnelle en raison de son imprécision et parce que la Constitution ne permet pas l'introduction de telles mesures, fondées sur la race et l'appartenance ethnique. Bien qu'elle ait été reformulée et réadoptée (en février 2008), sa conception et sa formulation ne lui permettent pas de desservir l'objectif pour lequel elle a été établie.

L'amendement de février 2008 a toutefois amené quelques changements positifs. Il a avancé une liste universelle, relativement détaillée et ouverte de motifs sur la base desquels la discrimination est interdite et l'a rendue applicable à tous les domaines couverts par la loi. Il a également rendu la loi plus logique et plus transparente et a été adopté en étroite coopération avec la société civile.



La loi n'est cependant pas tout à fait efficace en pratique. À titre d'exemple, les habitants roms de Slovaquie doivent faire face à des préjugés et une discrimination largement répandus et profondément enracinés et ne sont à ce jour pas encore pleinement acceptés par la société principale. Le comportement discriminatoire existe fondamentalement dans tous les domaines de la vie et a souvent un caractère ségrégatif.

Un autre problème de taille est celui de la haine raciale et nationaliste instiguée par des groupes néonazis et nationalistes. Les agressions physiques perpétrées, dans les rues, à l'encontre des Roms et des étrangers d'une couleur de peau différente par rapport à la population majoritaire sont en augmentation<sup>1</sup>.

Plusieurs autres personnes et groupes sont également confrontés à une discrimination sérieuse, souvent fondée sur des combinaisons de motifs multiples. Il s'agit, dans de nombreux cas, de femmes qui sont particulièrement affectées par la discrimination multiple.

## 2. Législation principale

La République slovaque adhère à plusieurs traités internationaux des droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

La Constitution slovaque déclare que les droits de l'homme sont garantis à toute personne indépendamment de son genre, de sa race, de sa couleur de peau, de sa langue, de sa confession, de sa religion, de son affiliation politique ou de sa conviction politique, de son origine nationale ou sociale, de sa nationalité ou de son origine ethnique, de ses biens, de son lignage ou de tout autre statut. Aucune personne ne se verra refuser ses droits, discriminée et favorisée pour l'un de ces motifs, quel qu'il soit. Un comportement offensant et discriminatoire est déclaré illégal, en tant que tel, par le code pénal. En réponse à la nécessité de mettre en œuvre les directives de l'UE relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi, la Slovaquie a adopté la loi en matière de lutte contre la discrimination le 20 mai 2004, la première de son histoire. Une modification de taille a été apportée à cette loi au mois de juin 2007.

<sup>1</sup> Voir, par exemple, Debrecéniová, J., Orgonášová, M., Šnírerová, M., Wilfling, P.: *Ľudské práva*. Dans: Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútora, M. (éd.): *Slovensko 2008: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2009, p 169; Šutaj, Š., Sáposová, Z.: *Národnostné menšiny*. Dans: Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútora, M. (eds.): *Slovensko 2008: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2009, p 202-206; Petöcz, K., Kolíková, M.: *Ľudské a menšinové práva*. Dans: Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútora, M. (eds.): *Slovensko 2009: Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2010, p 186-187, p 196; Hojsík, M.: *Rómovia*. Dans: Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútora, M. (eds.): *Slovensko 2009: Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2010, p 205-206; Debrecéniová, J., Petöcz, K.: *Ochrana a dodržiavanie ľudských a menšinových práv: Výzvy a problémy*. Dans: Mesežnikov, G., Bútora, M., Kollár, M. (eds.): *Slovensko 2008: Trendy v kvalite demokracie*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2009, p 53-55



La deuxième modification importante y afférente a été adoptée en février 2008 et entrera en vigueur au mois d'avril de la même année. À quelques imperfections près, la loi en matière de lutte contre la discrimination répond aux normes minimales fixées par les deux directives.

Hormis la loi en matière de lutte contre la discrimination, plusieurs lois spéciales ont été modifiées dans les domaines des services sociaux, de l'enseignement, des soins de santé et de l'emploi. Ces modifications font globalement référence à la loi en matière de lutte contre la discrimination, étendent parfois le champ d'application des motifs qu'elle protège (sexe, religion ou conviction, race, appartenance à une nationalité ou à un groupe ethnique, handicap, âge, orientation sexuelle, statut matrimonial et situation familiale, couleur de peau, langue, opinion politique ou autre, origine nationale ou sociale, état de fortune, lignée/genre<sup>2</sup> ou de tout autre statut) et, dans certains cas, contiennent aussi des mécanismes spéciaux pour invoquer le droit à l'égalité de traitement. Selon la définition qu'en donne la loi slovaque en matière de lutte contre la discrimination, le principe de l'égalité de traitement n'implique pas seulement l'interdiction de discrimination, mais aussi l'obligation d'adopter des mesures pour l'empêcher.

La loi slovaque en matière de lutte contre la discrimination est également plus spécifique dans sa définition des formes de discrimination interdite, dans laquelle elle établit une distinction entre le comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes et l'incitation à la discrimination. Un comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes est défini comme un abus de pouvoir envers une personne en position subalterne afin d'agir de manière discriminatoire envers un tiers.

L'incitation à la discrimination peut prendre la forme de persuasion, d'affirmation ou d'incitation d'une personne à agir de manière discriminatoire envers une tierce personne.

L'application des nouvelles règles établies par la loi en matière de lutte contre la discrimination n'a pas encore fait preuve d'une efficacité totale dans la pratique. Bien qu'il existe déjà une certaine jurisprudence en la matière (principalement en rapport avec la discrimination raciale dans l'accès aux services, ainsi qu'en rapport avec la discrimination liée au sexe/genre face à l'emploi) et que des affaires soient en instance, il est rare que des personnes recourent aux tribunaux pour défendre leur droit à ne pas subir de discrimination<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Les termes «lignée» et «genre» se traduisent tous deux en slovaque par «rod».

<sup>3</sup> Voir par exemple Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: *Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2009*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2010, p 154-159. Voir également Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: *Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2008*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2009, p 158-159



Ceci peut s'expliquer par une méconnaissance des droits conférés par la législation<sup>4</sup> en matière de lutte contre la discrimination, par une méfiance généralisée envers les tribunaux, par le manque de moyens permettant d'accéder aux procédures en justice, par la crainte d'être stigmatisé ou de perdre toute possibilité de gagne-pain, etc.

### 3. Principes généraux et définitions

Avec l'adoption de la loi en matière de lutte contre la discrimination, les définitions de l'égalité de traitement et de la discrimination ont été introduites dans le système juridique slovaque. La loi définit la discrimination directe, la discrimination indirecte, le harcèlement, le harcèlement sexuel, le comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes et les rétorsions. Outre l'incitation à la discrimination (une forme qui va au-delà de ce que prévoit le champ d'application des directives, sans s'y opposer), les définitions suivent les modèles des deux directives n° 2000/43/CE et n° 2000/78/CE du Conseil. Avec les motifs couverts, la loi reprend une liste de motifs plus longue que celle qui figure dans les deux directives (et cela s'applique à tous les domaines mentionnés dans les directives). La discrimination par association est également interdite. En déterminant si une discrimination s'est produite ou non, l'on ne tient pas compte du fait de savoir si les raisons de la discrimination étaient fondées sur des faits ou sur une fausse supposition.

L'emploi, les services sociaux, l'assurance sociale, les paiements et prestations de sécurité sociale, les avantages sociaux, les soins de santé, l'enseignement, les biens et services, y compris le logement, sont autant de domaines dans lesquels la discrimination fondée sur le sexe, la religion ou la conviction, la race, l'appartenance à une nationalité ou un groupe technique, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, le statut matrimonial et la situation familiale, la couleur de peau, la langue, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'état de fortune, la lignée/le genre ou tout autre statut est interdite en vertu de la loi en matière de lutte contre la discrimination. Dans certains cas et conformément à d'autres lois, la discrimination est également interdite sur la base d'un mauvais état de santé, d'activités syndicales ou de participation aux activités d'associations.

La loi en matière de lutte contre la discrimination impose également aux employeurs l'obligation de fournir un logement décent. Elle les oblige en particulier à prendre les mesures appropriées pour permettre à une personne handicapée d'avoir accès à l'emploi, à la promotion ou tout autre avancement dans le travail et à la formation. Parallèlement, l'adaptation aux besoins d'une personne handicapée ne doit pas imposer à l'employeur une charge disproportionnée.

<sup>4</sup> Voir également Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: *Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2008*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2009, p 158



La différence de traitement face à l'emploi (en particulier l'exception fondée sur des exigences professionnelles véritables et déterminantes) est autorisée si elle est justifiée par des règles identiques à celles qui figurent dans les directives de l'UE relatives à l'égalité des races et à l'égalité dans l'emploi.

La loi définit, également, d'autres exceptions au principe de l'égalité de traitement. La discrimination fondée sur la religion ou sur les croyances est ainsi autorisée, en ce qui concerne les églises et les organisations religieuses, dans les cas où la religion pratiquée par un individu s'avère essentielle pour l'accomplissement des fonctions du poste. La loi en matière de lutte contre la discrimination dispose qu'elle s'applique sans préjudice de la réglementation juridique du statut des nationaux de pays tiers et précise que dans les forces armées et les services de secours, la discrimination fondée sur les motifs du handicap et de l'âge doit être acceptée. Dans des circonstances spéciales, plusieurs exceptions concernent les différences de traitement fondées sur l'âge, telles que la fixation d'un âge pour accéder à l'emploi, pour pouvoir prétendre à certains avantages sociaux dans l'emploi ou pour bénéficier de services d'assurance. La discrimination fondée sur le motif du handicap n'est pas considérée comme étant une discrimination dans les services d'assurance ou dans l'emploi lorsque les exigences de santé sont essentielles pour l'exécution de certaines activités professionnelles.

La fixation d'âges de retraite différents pour les hommes et les femmes ainsi que la protection des mères et des femmes enceintes sont autorisées si elles se justifient objectivement. La règle légale en vigueur et la jurisprudence ne traitent pas explicitement des situations de discrimination multiple.

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

Le principe de l'égalité de traitement s'applique à tous les domaines définis dans les directives de l'UE et ne va globalement pas au-delà du champ d'application de celles-ci.

Il doit, en particulier, être observé dans les domaines de l'accès à l'emploi, à la profession et à toute autre activité ou fonction rémunératrice, impliquant notamment les exigences de recrutement, les critères et méthodes de sélection, l'accès à la formation professionnelle, aux cours de perfectionnement et aux programmes politiques de recherche active d'emploi, l'accès aux services d'orientation professionnelle, l'affiliation et la participation active à des organisations de travailleurs, à des organisations patronales et à des organisations dont les membres exercent une profession particulière, y compris les bénéfices produits par de telles organisations, et dans les domaines de l'aide sociale (services sociaux), de l'assurance sociale, de l'assurance vieillesse, de l'assurance pension complémentaire, des prestations et avantages sociaux divers, des soins de santé, de l'éducation ainsi que des biens et des services, y compris du logement, fournis au public par les personnes morales et physiques (responsables d'entreprise).



Dans tous ces domaines, la discrimination pour tous les motifs cités dans la loi en matière de lutte contre la discrimination est interdite. La mise en œuvre de la loi en matière de lutte contre la discrimination concerne tant le secteur public que le secteur privé.

## 5. Mise en application de la loi

Quiconque se considère lésé par une violation du principe de l'égalité de traitement peut réclamer des dommages et intérêts à l'auteur de l'infraction en recourant aux procédures judiciaires. La personne envers laquelle s'exprime la discrimination peut demander devant un tribunal civil (il n'existe pas de juridiction spéciale du travail) qu'une personne qui a enfreint le principe de l'égalité de traitement soit empêchée d'adopter une telle conduite et, dans la mesure du possible, rectifie la situation illégale. Si la violation du principe de l'égalité de traitement a porté une atteinte sévère à sa dignité, son statut social ou ses acquis sociaux, la victime peut également tenter d'obtenir des dommages et intérêts en espèces pour préjudice non pécuniaire. Le montant de l'indemnisation n'a pas de barème fixe. C'est au tribunal qu'il appartient d'accepter, de rejeter ou de modifier le montant proposé au cas par cas. Les affaires jugées jusqu'alors mettent en évidence que les tribunaux se montrent plutôt réticents en ce qui concerne l'imposition de sanctions réellement efficaces, proportionnées et dissuasives envers les auteurs d'infractions.

Il y a un transfert de la charge de la preuve dans l'action judiciaire dès que la victime a communiqué au tribunal des faits donnant lieu à une présomption raisonnable qu'il y a eu violation du principe de l'égalité de traitement. Le défendeur (auteur présumé de l'acte) doit prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination à l'encontre du requérant ou que le traitement était nécessaire et pouvait être justifié (en fonction de la forme de la discrimination invoquée). Les preuves statistiques n'avaient jusque là pas encore été utilisées dans le cadre d'affaires de discrimination, mais la situation a changé récemment lorsque des plaintes ont été déposées pour les premiers cas de discrimination indirecte dans le domaine de la sécurité sociale et du logement. La loi n'exclut pas ce genre de preuve. Parallèlement, on ne dispose d'aucune expérience ou de jurisprudence élaborée en la matière. Le test de situation n'est pas explicitement exclu non plus par la loi et certaines ONG l'ont appliqué devant les tribunaux dans des affaires de discrimination raciale. L'avis des juristes quant à la légalité des preuves fondées sur un enregistrement caché diffère toutefois quelque peu.

La victime peut également demander des dommages et intérêts matériels s'il est prouvé que le comportement discriminatoire a provoqué de tels dommages. La victime peut être représentée devant le tribunal par une organisation qui a pour objet la protection contre la discrimination.

Parfois, dans les cas de discrimination qui affectent un plus grand nombre de personnes ou un nombre non spécifié de personnes ou qui menacent autrement l'intérêt public, une telle organisation peut poursuivre en son nom l'entité qui commet l'acte discriminatoire.





En Slovaquie, il n'existe pas beaucoup d'organisations qui ont pour objet spécifique d'apporter une assistance juridique aux victimes de discrimination. L'une d'elles est le Centre pour les droits civils et les droits de l'homme (Poradňa pre občianske a ľudské práva) de Košice qui s'occupe principalement des cas de discrimination à l'égard des Roms. Les affaires de discrimination portées devant les tribunaux ne bénéficient pas d'une grande publicité.

Selon le code du travail, un travailleur peut se porter partie civile contre un employeur en invoquant une violation du principe de l'égalité de traitement. L'employeur est tenu de répondre à une telle action sans délai, de procéder à une action en résolution et de s'abstenir d'une telle conduite. Cependant, l'effet d'un tel recours est contestable parce qu'il n'existe pas d'autorité officielle hors de la relation de travail pour traiter les plaintes et les travailleurs ne sont pas motivés pour tirer profit de la loi de cette manière.

Hormis le paiement de dommages et intérêts à la victime versés dans le cadre d'une procédure judiciaire, des sanctions pour comportement discriminatoire peuvent également être imposées au contrevenant par l'imposition d'amendes administratives. Dans l'accès aux biens et services, dans les relations de travail et dans l'enseignement, les inspections du travail, du commerce et de l'enseignement ont le droit de fixer des amendes dans de tels cas. Cependant, dans la pratique, les procédures administratives ne sont pas souvent utilisées en vue d'obtenir l'application des dispositions de lutte contre la discrimination. De rares cas connus concernent l'imposition d'amendes par l'inspection slovaque du commerce pour cause de discrimination face à l'accès aux services fondée sur l'appartenance ethnique.

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

L'organisme désigné pour assurer la promotion de l'égalité de traitement est le Centre national slovaque des droits de l'homme. En vertu de la loi en matière de lutte contre la discrimination, le Centre est un organisme indépendant, extrajudiciaire, subventionné principalement par le gouvernement. Le rôle et les tâches qui lui sont assignés sont assez complexes.

Il a reçu le pouvoir de préparer des avis d'expert sur la conformité avec le principe de l'égalité de traitement à la demande de personnes physiques ou d'entités juridiques ou sur sa propre initiative. Le Centre est tenu de surveiller et d'évaluer le respect des droits de l'homme et de l'égalité de traitement et de collecter et fournir des informations sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme et d'exécuter des sondages indépendants concernant la discrimination. D'une manière plus générale, le Centre est tenu de mener des études et des recherches afin de fournir des données dans le domaine des droits de l'homme. Le Centre est également tenu d'organiser l'assistance juridique des victimes de discrimination en vertu de la loi en matière de lutte contre la discrimination et est habilité à représenter devant les tribunaux les personnes envers lesquelles de la discrimination est exercée et d'introduire une *actio popularis* (action en justice contre la discrimination dans l'intérêt public).



Comme il est compétent pour agir dans des affaires de discrimination telles qu'elles sont définies par la loi en matière de lutte contre la discrimination, il agit pour tous les motifs définis par la loi en matière de lutte contre la discrimination.

Le Centre publie aussi annuellement un rapport sur le respect des droits de l'homme, y compris le principe de l'égalité de traitement, en Slovaquie au cours de l'année écoulée et est tenu de rédiger et de publier des rapports et des recommandations sur les questions liées à la discrimination. Une importante extension de la portée du Centre a eu lieu en 2007. Sept branches régionales du Centre ont été créées, afin que ce dernier puisse fonctionner plus efficacement dans toutes les régions de Slovaquie.

Les sources matérielles, rapports, contrôles ou évaluations indépendantes ne sont pas suffisants pour permettre de se faire une idée générale de la qualité et de l'indépendance du travail du Centre. Les seules sources d'information disponibles sont, d'une manière générale, les rapports publiés par le Centre concernant ses propres activités et quelques fragments d'ouvrages publiés sur son site internet. Ces rapports n'offrent que des exemples choisis de l'assistance offerte aux victimes. Selon les sources disponibles, il semble apparaître qu'en général, le Centre ne représente pas souvent les victimes dans le cadre des procédures juridictionnelles et joue plutôt un rôle de conseil ou de mise à disposition d'avis d'expert<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir par exemple Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: *Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2009*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2010, p 122 et 159