



Résumé du rapport 2011

concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Slovaquie

par Janka Debrecéniová, Zuzana Dlugošová

1. Introduction

La République slovaque est un pays de cinq millions d'habitants où vivent, outre les ressortissants slovaques, divers groupes minoritaires – les principaux étant la minorité hongroise (8,5 %) et la minorité rom qui, selon le dernier recensement (2011), comptait officiellement 105 738 personnes (2 % de la population). Selon les études sociologiques, toutefois, 300 à 400 000 Roms, voire davantage, vivent en Slovaquie. Parmi les autres minorités figurent les Tchèques, les Ukrainiens, les Croates, les Allemands, les Polonais, les Bulgares, les Moraves et les Juifs¹.

Le débat public sur la discrimination en Slovaquie a un historique mouvementé. La première des nombreuses propositions relatives à la lutte contre la discrimination concernait l'enregistrement de partenariats entre deux personnes du même sexe; bien qu'émanant d'un groupe de parlementaires, cette proposition a été rejetée en février 2002. Plus complexe a été le débat sur la question de la discrimination suscité par le premier et le second projet de la loi anti-discrimination, respectivement introduits en 2002 et 2003 par le vice-premier ministre en charge des droits de l'homme, des minorités et du développement régional. L'une comme l'autre de ces propositions ont été rejetées par le parlement. La loi anti-discrimination actuellement en vigueur a été adoptée en mai 2004, immédiatement après l'adhésion de la Slovaquie à l'UE. La disposition qu'elle contient en matière d'action positive fondée sur l'origine raciale et ethnique a suscité un vif débat politique au niveau national. Peu après l'adoption de la loi, le ministre démocrate-chrétien de la Justice a contesté cette disposition au nom du gouvernement devant la Cour constitutionnelle – laquelle l'a déclarée inconstitutionnelle non seulement en raison de son imprécision, mais aussi, comme l'a fait valoir la Cour, parce que la Constitution ne permet pas d'instaurer de telles mesures fondées sur la race et l'origine ethnique. Bien qu'elle ait été ultérieurement reformulée et réadoptée (en février 2008), cette disposition ne sert pas son objet en raison du caractère restrictif de son approche et de son libellé.

L'amendement de février 2008 a toutefois apporté quelques changements positifs. Il a établi une liste universelle, assez détaillée mais ouverte de motifs interdits de discrimination et l'a rendue applicable à tous les domaines couverts par la loi. Il a également contribué à rendre la loi plus logique et plus transparente et il a été adopté en étroite concertation avec la société civile. La loi manque cependant encore d'efficacité pratique. Ainsi par exemple les Roms sont-ils confrontés à des préjugés et une discrimination largement répandus et profondément ancrés, et ne sont-ils

¹ Chacune de ces minorités représentant moins d'un pour cent de la population nationale.



toujours pas pleinement acceptés par la société dominante. Un comportement discriminatoire existe fondamentalement dans tous les domaines de la vie et revêt souvent un caractère ségrégationniste. La ségrégation des Roms à tous égards pose effectivement un problème majeur. Pour la première fois en 2011, une affaire de ségrégation scolaire a été tranchée par un tribunal en faveur des requérants, même si ce n'est qu'en première instance à ce stade; elle a suscité des débats extrêmement vifs au cours desquels des arguments en faveur de pratiques ségrégationnistes considérées comme une solution pratique et efficace, voire «utile», à un problème particulièrement délicat ont été fréquemment avancés (y compris par des politiciens). Que ce soit au niveau du gouvernement ou au niveau des médias, aucune voix ne s'est élevée pour contester les éléments intrinsèquement discriminatoires de la structure du système éducatif, lequel répartit les écoles en établissements «normaux» et «spéciaux».

Un autre problème grave est posé par un racisme largement répandu et souvent déclaré, omniprésent non seulement au sein du grand public mais également au plus haut niveau politique. La haine raciale et nationaliste instiguée par des groupes néonazis et nationalistes est, elle aussi, extrêmement préoccupante. Des agressions physiques à motivation raciale perpétrées dans les rues sont également constatées.

La discrimination envers la minorité formée des homosexuels, bisexuels et transsexuels constitue par ailleurs une problématique de taille, les LGBT n'ayant pas acquis, à l'inverse d'autres groupes visés par des discriminations et d'autres motifs de discrimination, une pleine reconnaissance politique et juridique qui leur permettrait de contracter un mariage ou un partenariat enregistré, par exemple.

Plusieurs autres personnes et groupes sont également confrontés à une forte discrimination, souvent fondée sur la combinaison de plusieurs motifs. Il est fréquent que cette discrimination multiple vise plus spécialement les femmes.

2. Législation principale

La République slovaque est partie à plusieurs traités internationaux relatifs aux 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, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention des NU relative aux droits des personnes handicapées.

La Constitution slovaque déclare que les droits fondamentaux 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 sa fortune, de sa naissance ou de tout autre circonstance personnelle. Aucun individu ne se verra refuser ses droits, discriminé ou favorisé pour l'un quelconque de ces motifs. Un comportement offensant et discriminatoire est par ailleurs déclaré illégal par le Code pénal. Répondant à son obligation 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 sa loi anti-discrimination le 20 mai 2004. Un amendement majeur y a été apporté en février 2008 et est entré en vigueur au mois d'avril de la même année. La loi respecte les normes minimales fixées par les deux directives.

Outre la loi anti-discrimination, plusieurs lois spéciales ont été modifiées dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et de l'emploi. Ces amendements se réfèrent essentiellement à la loi anti-discrimination: elles 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, état matrimonial et situation familiale, couleur de peau, langue, opinion politique ou autre, origine nationale ou sociale, fortune, naissance/genre² ou toute autre circonstance personnelle) et elles contiennent, dans certains cas, des mécanismes spéciaux pour l'invocation du droit à l'égalité de traitement.

La loi anti-discrimination slovaque ne définit pas seulement le principe de l'égalité de traitement comme une interdiction de discrimination, mais également comme une obligation d'adopter des mesures pour l'empêcher.

La loi anti-discrimination définit aussi de manière plus spécifique les différentes formes de discrimination interdite puisqu'elle établit notamment une distinction entre l'injonction et l'incitation à discriminer. L'injonction à la discrimination est définie comme l'exercice d'un abus de pouvoir envers une personne subalterne dans le but de pratiquer une discrimination à l'encontre d'un tiers. L'incitation à la discrimination peut pour sa part prendre la forme d'une persuasion, d'une affirmation ou d'une incitation d'une personne à agir de manière discriminatoire envers un tiers.

Les nouvelles règles établies par la loi anti-discrimination n'ont pas encore été intégralement appliquées.

Bien qu'il existe une certaine jurisprudence en la matière (portant principalement sur la discrimination raciale en termes d'accès aux services et sur la discrimination liée au sexe/genre dans le domaine de l'emploi) et que de nouvelles affaires soient en instance, il est rare que des personnes saisissent la justice pour défendre leur droit à la non-discrimination.

Cette situation s'explique sans doute par une méconnaissance des droits conférés par la législation anti-discrimination, par une méfiance généralisée envers les tribunaux, par le manque de ressources nécessaires à une action en justice, par la crainte d'être stigmatisé ou de perdre toute possibilité de revenu, etc.

² Les termes «naissance» et «genre» se traduisent tous deux en slovaque par «rod».



Les services de l'inspection du travail ne se montrent guère plus efficaces lorsqu'il s'agit de constater et de sanctionner des infractions au principe de l'égalité de traitement.

3. Principes généraux et définitions

Des définitions de l'égalité de traitement et de la discrimination ont été introduites dans le système juridique slovaque avec l'adoption de la loi anti-discrimination – laquelle définit la discrimination directe, la discrimination indirecte, le harcèlement, le harcèlement sexuel, l'injonction de discriminer et les rétorsions. Hormis l'incitation à la discrimination (forme de discrimination qui va au-delà du champ d'application des directives mais n'est pas incompatible avec elles), les définitions suivent le modèle des directives n° 2000/43/CE et n° 2000/78/CE. Étant donné les motifs qu'elle inclut, la loi va au-delà de la liste des motifs spécifiés par les deux directives (et ceci est vrai dans tous les domaines visés par celles-ci). La discrimination par association est également interdite. L'établissement de l'existence ou de la non-existence d'une discrimination ne tient pas compte du fait que la motivation ait été fondée sur des faits réels ou sur une supposition erronée.

L'emploi, les services sociaux, la protection sociale, les versements et prestations de sécurité sociale, les avantages sociaux, les soins de santé, l'enseignement et les biens et services, y compris le logement, sont autant de domaines dans lesquels la loi anti-discrimination interdit 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, l'état matrimonial et la situation familiale, la couleur de peau, la langue, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance/le genre ou toute autre circonstance personnelle. Dans certains cas et en vertu d'autres lois, la discrimination fondée sur un mauvais état de santé, des activités syndicales ou la participation à des associations, voire même, depuis 2011, sur des caractéristiques génétiques, est également interdite.

La loi anti-discrimination impose aussi une obligation d'aménagement raisonnable aux employeurs, lesquels sont plus particulièrement tenus de prendre les mesures appropriées pour qu'une personne handicapée puisse avoir accès à l'emploi, à la promotion ou tout autre avancement au travail, et à la formation. En même temps, l'adaptation aux besoins d'une personne souffrant d'un handicap ne doit pas imposer une charge disproportionnée à l'employeur.

La différence de traitement en matière d'emploi (et l'exception fondée sur des exigences professionnelles essentielles et déterminantes en particulier) est autorisée pour autant qu'elle soit 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 d'autres exceptions encore au principe de l'égalité de traitement. Ainsi la discrimination fondée sur la religion ou les croyances est-elle autorisée pour les églises et les organisations religieuses lorsque la religion pratiquée s'avère



essentielle pour que la personne puisse occuper un poste particulier. La loi anti-discrimination dispose qu'elle s'applique sans préjudice de la réglementation juridique du statut des ressortissants de pays tiers et précise que la discrimination fondée sur le handicap et l'âge doit être admise en ce qui concerne les forces armées et les services de secours. Plusieurs dérogations sont prévues, dans des matières particulières, en ce qui concerne les différences de traitement fondées sur l'âge: on songe ici à la fixation d'un âge pour accéder à l'emploi, pour prétendre à certains avantages sociaux liés à l'emploi ou pour bénéficier de services d'assurance. La discrimination fondée sur le handicap n'est pas considérée comme une discrimination dans le cadre de la prestation de services d'assurance ou d'un 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 pour autant qu'elles aient une justification objective. La règle de droit 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 sans aller, de façon générale, au-delà du champ d'application de celles-ci.

Ce principe doit plus particulièrement être respecté dans les domaines de l'accès à l'emploi, au travail et à toute autre activité ou fonction rémunératrice, en ce compris les exigences de recrutement, les critères et méthodes de sélection, la formation professionnelle, le perfectionnement professionnel et la participation à des programmes relevant de politiques actives sur le marché du travail (services d'orientation professionnelle inclus), l'affiliation et la participation active à des organisations de travailleurs, à des organisations d'employeurs et à des organisations dont les membres exercent une profession particulière, y compris les avantages octroyés par ces organisations; et dans les domaines de l'aide sociale (services sociaux), de la sécurité 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, mis à la disposition du public par des personnes morales et des personnes physiques (responsables d'entreprise). La loi anti-discrimination interdit toute différence de traitement fondée sur les motifs qu'elle énumère et s'applique à la fois dans le secteur public et dans 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 engageant une procédure judiciaire. La personne visée par la discrimination peut demander à une juridiction civile (il n'existe pas de juridiction spéciale du travail) qu'une personne qui



a enfreint le principe de l'égalité de traitement s'abstienne de ce type de comportement et, dans la mesure du possible, remédie à un état de fait abusif. Si la violation du principe de l'égalité de traitement a porté gravement atteinte 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 moral. Le montant de l'indemnisation n'a pas de barème fixe. C'est au tribunal qu'il appartient dans chaque cas d'accepter, de rejeter ou de modifier le montant proposé.

Les affaires jugées à ce jour attestent d'une certaine réticence des tribunaux quant à l'imposition de sanctions qui seraient efficaces, proportionnées et dissuasives pour les auteurs des infractions.

La procédure judiciaire prévoit un renversement de la charge de la preuve lorsque la victime communique au tribunal des faits permettant de présumer raisonnablement l'existence d'une violation du principe de l'égalité de traitement. Il appartient alors au défendeur (auteur présumé du délit) de démontrer l'absence de discrimination à l'encontre du requérant ou la nécessité et la justification du traitement incriminé. Les preuves statistiques n'avaient pas été utilisées dans le cadre d'affaires de discrimination jusqu'à une date récente, mais la situation a changé avec le dépôt des premiers recours pour discrimination indirecte dans le domaine de la sécurité sociale et du logement. La loi n'exclut pas ce type de preuve. On ne dispose cependant encore d'aucune expérience ni jurisprudence poussée en la matière.

Le test de situation n'est pas davantage explicitement exclu par la loi et certaines ONG s'en sont servi en justice. En dépit d'avis juridiques divergents quant à la légalité de preuves obtenues à l'aide de matériel d'enregistrement audio caché, les tribunaux admettent les enregistrements audio et autres éléments probants basés sur des tests; ils en ont même confirmé la recevabilité dans la jurisprudence afférente.

La personne visée par une discrimination peut également faire valoir un dommage matériel s'il est prouvé que le comportement discriminatoire a provoqué ce type de préjudice. La personne concernée peut être représentée en justice par une organisation qui a pour objet la protection contre la discrimination.

Lorsque la discrimination affecte un nombre plus important ou non spécifié de personnes, ou compromet d'une autre manière l'intérêt public, ce type d'organisation ou le Centre national slovaque des droits de l'homme peut poursuivre en son propre nom l'entité qui commet l'acte discriminatoire. À ce jour, deux procédures de ce type ont été engagées et la première a été remportée en première instance (affaire évoquée plus haut concernant la ségrégation des enfants roms dans l'enseignement).

Il n'existe en Slovaquie qu'un petit nombre d'ONG fournissant une aide juridique spécifique aux victimes de discrimination. L'une d'elles est le Centre pour les droits civils et les droits de l'homme de Košice, qui s'occupe principalement de cas de



discrimination à l'égard des Roms. Une autre, dénommée Citoyenneté, Démocratie et Responsabilité, traite essentiellement de la discrimination liée au genre, mais aussi de celle fondée sur d'autres motifs. Les affaires de discrimination portées en justice ont bénéficié d'une certaine attention médiatique en 2011.

Un salarié peut, en vertu du Code du travail, porter plainte contre son employeur en invoquant une violation du principe de l'égalité de traitement. L'employeur est tenu de réagir sans délai, de procéder à une réparation et de s'abstenir du comportement en cause. On peut néanmoins douter de l'effet d'un tel recours, car l'absence, en dehors de la relation de travail, d'autorité officielle habilitée à traiter les plaintes pourrait dissuader les travailleurs d'invoquer la loi de cette manière (par crainte de subir des représailles ou de perdre leur emploi notamment).

En dehors du versement de dommages et intérêts à la victime dans le cadre d'une procédure judiciaire, des sanctions pour comportement discriminatoire peuvent être imposées au contrevenant sous la forme d'amendes administratives. En ce qui concerne l'accès aux biens et services, les relations de travail et l'éducation, les inspections du travail, du commerce et de l'enseignement ont le droit d'infliger des amendes si elles constatent un comportement illégal. En pratique toutefois, les procédures administratives restent très peu utilisées pour faire appliquer des dispositions anti-discrimination. Les rares cas connus concernent l'imposition d'amendes par l'inspection slovaque du commerce pour cause de discrimination dans l'accès aux services fondée sur l'origine 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. Selon les termes de la loi anti-discrimination, il s'agit d'un organisme indépendant, non judiciaire, principalement subventionné par le budget de l'État. Le rôle et les tâches qui lui incombent sont assez complexes.

Le Centre est habilité à préparer, à la demande de personnes physiques ou morales ou de sa propre initiative, des avis d'expert sur la conformité avec le principe de l'égalité de traitement. 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 de fournir des informations sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, ainsi que de procéder à des sondages indépendants à propos des discriminations. Le Centre a l'obligation plus générale de réaliser des études et des recherches afin de fournir des données dans le domaine des droits de l'homme. Il est également tenu en vertu de la loi anti-discrimination d'assurer une assistance juridique aux victimes de discrimination; il est habilité à représenter en justice des personnes discriminées et à intenter une action anti-discrimination dans l'intérêt public (*actio popularis*). Étant compétent pour agir dans les cas de discrimination définis par la loi anti-discrimination, le Centre traite tous les motifs qu'elle inclut.



Le Centre publie 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 il est tenu de rédiger et de publier des rapports et des recommandations sur des questions liées à la discrimination. La portée d'action du Centre a été considérablement étendue en 2007 avec la création de sept branches régionales, lesquelles lui permettent de fonctionner plus efficacement dans toutes les régions de Slovaquie. En 2011 toutefois, en raison sans doute d'une insuffisance de ressources, ces antennes régionales ont été réduites et ne comprennent plus chacune qu'un seul membre de personnel travaillant à mi-temps. Il est permis dès lors douter fortement de leur efficacité.

Des sources d'information diverses, aussi fragmentaires soient-elles pour la plupart, confirment de longue date que le Centre n'accomplit pas ses tâches de manière efficace et satisfaisante. De son côté, le gouvernement slovaque a approuvé en 2011 un rapport analytique sur le fonctionnement et la situation du Centre – lequel rapport, qui constitue une grande première, présente une série de conclusions issues d'un processus de collecte de données relativement complexe. Les principales constatations sont les compétences insuffisantes/mal définies du Centre; sa pénurie de capacités professionnelles et personnelles; la gestion inefficace des ressources publiques qui lui sont allouées; la structure inadéquate des organes de direction et de contrôle institués dans le cadre du Centre et leur inactivité; l'absence d'approches préventives et stratégiques de la part du Centre; le manque d'indépendance et l'absence de mécanismes de protection contre les abus du Centre en termes d'intérêts particuliers, y compris les intérêts politiques; la visibilité insuffisante des activités du Centre et leur impact limité; le nombre extrêmement faible d'actions intentées en justice par le Centre et d'affaires résolues par lui de façon générale. Le gouvernement au pouvoir en 2011 avait l'intention, au vu de la gravité de ces conclusions, de proposer certains changements législatifs visant à ce que le Centre devienne un organisme efficace et respecté conformément aux directives. Un changement de gouvernement survenu en avril 2012 jette toutefois le doute sur la manière dont la situation du Centre est appelée à évoluer.