



Résumé du rapport 2011

concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Slovénie

par Neža Kogovšek Šalamon

1. Introduction

La Slovénie est un État assez homogène sur le plan ethnique. Selon le recensement de 2002, le pays comprend 83% de Slovènes de souche, 0,11% d'Italiens, 0,32% de Hongrois et 0,17% de Roms. On y dénombre aussi 1,98% de Serbes, 1,81% de Croates, 1,10% de Bosniaques et d'autres minorités originaires de l'ancienne Yougoslavie qui ont émigré en Slovénie tout au long de la période d'existence de l'État yougoslave. Les membres des minorités ethniques italienne et hongroise jouissent du statut de minorités autochtones et les Roms bénéficient du statut de communauté ethnique particulière, contrairement aux personnes originaires d'autres républiques de l'ancienne Yougoslavie. Parmi ces dernières, un groupe spécifique désigné comme «les effacés» faisait encore en 2011 l'objet d'une discrimination se traduisant par l'application de conditions restrictives au rétablissement de leur statut juridique – dont ils ont été illégalement privé en 1992 – tel qu'exigé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt U-I-246/02. Parmi les 25 000 «effacés», 13 000 personnes sont parvenues à régulariser leur statut juridique en Slovénie, 1 300 sont décédées et 11 000 environ sont toujours sans statut dans le pays.

La Constitution garantit une protection spéciale pour les Roms. Les droits spécifiques de la communauté rom sont réglementés par douze lois spécifiques et divers programmes gouvernementaux visant à améliorer la situation de la population rom dans le pays. En 2007, la loi relative à la communauté rom a été adoptée dans le but d'instituer le Conseil de la communauté rom et de jeter les bases d'autres mesures positives en faveur des Roms. Les Roms de Slovénie sont souvent victimes de discrimination, en particulier pour ce qui concerne l'accès à l'emploi, à l'enseignement, au logement, etc. Selon le rapport d'Amnesty International paru en novembre 2006, les enfants roms de Slovénie continuent d'être victimes de discrimination en dépit des stratégies et programmes adoptés par le gouvernement. Le rapport précise que l'extrême pauvreté, la discrimination dans les écoles et l'absence de programmes scolaires réellement inclusifs et multiculturels constituent autant de violations du droit à l'éducation des enfants roms. Repas, manuels scolaires et transports sont parfois offerts gratuitement aux enfants roms. Mais se rendre à l'école peut déjà s'avérer impossible lorsque celle-ci est trop éloignée pour y aller à pied et que les vêtements des enfants ne sont pas assez chauds pour les protéger contre les rigueurs de l'hiver. Les enfants sont souvent incapables d'étudier ou de faire leurs devoirs scolaires dans des logements froids et surpeuplés. Les enseignants, les enfants roms et les parents reconnaissent généralement que les difficultés rencontrées par les enfants roms dans l'enseignement primaire sont largement imputables aux barrières linguistiques. À l'heure actuelle, les langues parlées par les Roms sont virtuellement absentes des écoles du pays, contrairement



à d'autres langues minoritaires. De nombreux enfants roms ne maîtrisent pas la langue parlée par la population majoritaire ou n'en ont qu'une connaissance limitée.

Des mesures susceptibles d'aider à surmonter les obstacles linguistiques, parmi lesquelles l'amélioration de l'accès à l'enseignement maternel pour les enfants roms et le recrutement d'assistants éducatifs roms formés à cet effet, sont désormais mises en œuvre de manière plus systématique et plus générale. Un modèle scolaire répartissant les enfants en fonction de leurs performances scolaires a par ailleurs été introduit dans l'une des écoles élémentaires. Il a été critiqué par les experts en éducation et le Conseil de l'Europe dans la mesure où les classes requérant de moindres performances de la part des élèves sont majoritairement ou entièrement composées d'élèves roms, ce qui traduit une discrimination indirecte. Les discours haineux et le racisme à l'encontre des Roms sont également des problèmes fréquents, de même que les mauvaises conditions de logement et infrastructurelles de certains quartiers qu'ils occupent, selon le rapport «*Parallel lives*» publié en 2011 par Amnesty International.

En dépit de la législation réglementant l'enregistrement des partenaires de même sexe, ceux-ci sont encore victimes de discrimination par rapport aux partenaires de sexe opposé dans des domaines tels que les successions et les droits de sécurité sociale découlant de ce type de partenariat. Les dispositions discriminatoires envers les couples homosexuels en matière de droits de succession ont été annulées par la Cour constitutionnelle. Un nouveau code de la famille a été adopté en 2011 en vue d'éliminer la discrimination structurelle à l'égard des couples de même sexe, auxquels il accorde les mêmes droits qu'aux couples de sexe opposé hormis le droit au mariage et le droit à une adoption conjointe. Lors d'un référendum organisé à la requête de 40 000 électeurs conservateurs, le code de la famille a été rejeté par une majorité de 56% des voix.

Enfin, la discrimination à l'encontre des personnes handicapées demeure problématique en ce qui concerne l'accessibilité des bâtiments, le chômage et les mesures permettant de mener une vie autonome.

2. Législation principale

L'article 14 de la Constitution interdit la discrimination fondée sur tout motif personnel. En 2009, la Cour constitutionnelle a confirmé que la Constitution interdit également la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, même si ce motif n'y est pas spécifiquement cité. La Slovénie a ratifié tous les traités sur les droits de l'homme concernant la discrimination, le plus récent étant le protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'homme. Avant l'adoption des directives de l'Union européenne, la discrimination était déjà interdite par la législation pénale, laquelle a été modifiée en 2008 avec l'adoption du Code pénal; celui-ci définit plusieurs délits associés à une violation de l'égalité des droits, à savoir l'article 131 (violations de l'égalité de droits), les articles 116 et 265 (motivations discriminatoires pour le meurtre et la torture), les articles 197, 198 et 202 (violations de l'égalité au



travail et dans les services sociaux) et l'article 297 (interdiction des incitations à la haine religieuse ou ethnique ou à la haine fondée sur l'orientation sexuelle ou d'autres circonstances personnelles).

Après l'adhésion de la Slovénie à l'Union européenne et l'entrée en vigueur des directives communautaires sur le territoire slovène, la loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement a été adoptée en mai 2004 en tant que loi générale de lutte contre la discrimination, afin de transposer les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE du Conseil dans la législation nationale. La discrimination dans le domaine de l'emploi avait été interdite en outre par l'article 6 de la loi relative aux relations professionnelles, qui est entrée en vigueur dès janvier 2003. Par suite des deux avis motivés de la Commission européenne concernant la transposition apparemment insuffisante des deux directives dans la législation nationale slovène, les deux lois principales ont été respectivement modifiées en juin 2007 et en octobre 2007. En ce qui concerne le handicap, une loi sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées a également été adoptée en juin 2004. Cette loi interdit spécifiquement la discrimination fondée sur le handicap et jette les bases d'un système de mesures positives en faveur de l'emploi des personnes handicapées. En 2010, la loi sur l'égalité des chances des personnes handicapées a été adoptée et régit l'obligation de prévoir un aménagement (raisonnable) approprié pour les personnes souffrant d'un handicap.

La législation en vigueur interdit la discrimination dans tous les domaines de la vie sociale et notamment dans ceux visés par les directives. La discrimination est interdite pour les cinq motifs énoncés par les directives, à savoir, la race et l'origine ethnique, la religion et les convictions, l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap. La législation interdit en outre la discrimination fondée sur le genre. Toutes les lois comportent une clause générale relative aux «autres circonstances personnelles», ce qui signifie que les motifs non spécifiquement mentionnés dans la législation pourraient également être des motifs protégés. De manière plus spécifique, la loi sur les relations de travail mentionne, parmi les motifs protégés, l'origine sociale, la couleur de la peau, l'état de santé, la situation familiale, l'appartenance à un syndicat et la situation financière, ce qui va au-delà des exigences des directives.

La législation étend la protection requise par la directive sur la race à d'autres motifs également, ce qui implique que la discrimination est interdite pour les cinq motifs (et davantage) dans tous les domaines de vie répertoriés dans la directive 2000/34/CE, ainsi que dans tous les autres domaines de la vie en général. La loi a été appliquée dans une certaine mesure, mais il y a encore très peu de jurisprudence s'appuyant sur la nouvelle législation anti-discrimination. La législation est également appliquée par le «Défenseur du principe d'égalité», organisme en charge des questions d'égalité institué en vertu de la loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement; il est chargé d'examiner les plaintes pour discrimination et d'apporter une assistance aux victimes. Le rapport annuel des affaires traitées par le Défenseur en 2011 n'est pas encore disponible. Selon le rapport annuel 2010, le Défenseur du principe d'égalité a traité 96 affaires de discrimination en 2009; une discrimination a



été reconnue dans sept des 55 affaires clôturées. Parmi ces dernières, on relève un nombre égal de dossiers invoquant le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (7 cas pour chacun de ces motifs), 5 dossiers invoquant l'origine ethnique, et une seule plainte pour discrimination fondée sur les convictions religieuses ou autres, lesquelles sont donc le motif le moins souvent invoqué.

3. Principes généraux et définitions

La loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement et la loi relative aux relations professionnelles interdisent toutes deux la discrimination directe et indirecte, le harcèlement, les injonctions de pratiquer une discrimination et les représailles se fondant sur le genre, la race et l'origine ethnique, la religion et les convictions, l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap. La loi sur les relations professionnelles comprend également les motifs personnels que sont l'origine sociale, la couleur de la peau, l'état de santé, la situation familiale, l'appartenance à un syndicat et la situation financière. Les lois définissent toutes deux la discrimination directe fondée sur les circonstances personnelles comme un acte par lequel une personne a été, est ou pourrait avoir été traitée, en raison de ces circonstances, moins favorablement qu'une autre personne dans une situation égale ou comparable. La discrimination indirecte fondée sur les circonstances personnelles est définie comme le fait qu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre dans des situations égales ou comparables et dans des conditions similaires, place une personne présentant certaines circonstances personnelles dans une position défavorable par rapport à d'autres personnes.

Il existe une exception à cette règle, la discrimination étant permise si cette disposition, ce critère ou cette pratique est objectivement justifié par un but légitime et si les moyens de réaliser ce but sont appropriés et nécessaires.

Le harcèlement est défini comme un comportement indésirable lié à une circonstance personnelle quelconque, qui crée un environnement intimidant, hostile, humiliant ou offensant pour la personne visée, ou qui porte atteinte à sa dignité.

Les deux lois interdisent également les injonctions de pratiquer des actes discriminatoires et la rétorsion, ce qui signifie que les personnes victimes de discrimination et celles assistant les victimes de discrimination ne devraient pas subir de conséquences négatives suite à leur action. Néanmoins, aucune de ces lois ne définit ou n'interdit, de manière spécifique, la discrimination par association, la discrimination en raison de caractéristiques personnelles présumées, ou la discrimination multiple.

Les lois définissent également les exceptions à l'interdiction de discrimination, en particulier les exigences professionnelles essentielles et déterminantes, ce qui signifie qu'une différence de traitement dans le domaine du travail n'est pas interdite lorsqu'une caractéristique personnelle spécifique est requise pour accomplir le travail concerné pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée.



La loi instaurant le principe de l'égalité de traitement prévoit d'autres dérogations à l'interdiction de discrimination telles que la différence de traitement fondée sur la religion ou les convictions pour un emploi dans des institutions religieuses ou d'autres institutions dont l'éthique se fonde sur la religion ou les convictions, ainsi que la différence de traitement dans le domaine de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle pour des motifs fondés sur l'âge (à condition que l'objectif soit légitime et que les moyens pour l'atteindre soient appropriés et nécessaires). Toutes ces exceptions sont conformes aux dispositions des deux directives. La législation nationale introduit néanmoins certaines exceptions supplémentaires portant notamment sur la protection spéciale des femmes pendant la grossesse et l'allaitement, sur la fourniture de biens et de services pour un groupe d'un sexe déterminé si cela se justifie par un but légitime et si les moyens sont proportionnés, et sur les services d'assurance, conformément aux dispositions de la directive 2004/113/CE du Conseil.

L'obligation d'aménagement raisonnable est régie par la loi de 2010 sur l'égalité de traitement des personnes handicapées dans le domaine de l'emploi, de l'enseignement, de l'accès aux biens et services, de l'accès aux bâtiments publics et de l'accès à l'information. De même, une certaine forme d'obligation d'aménagement raisonnable peut, en réalité, être directement inférée de la loi sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, ainsi que de certaines dispositions de la loi sur les relations professionnelles (à la seule différence que la législation ne l'appelle pas «aménagement raisonnable», mais évoque des «manières, mesures et encouragements» en rapport avec l'emploi de personnes handicapées).

4. Champ d'application matériel

La législation nationale régit l'interdiction de discrimination dans tous les domaines visés par la directive 2000/34/CE (couvrant à la fois le secteur privé et le secteur public) et pour l'ensemble des motifs personnels (et pas uniquement pour des motifs de race et d'origine ethnique).

En d'autres termes, la discrimination est interdite en ce qui concerne l'accès à l'emploi salarié et à une activité ou profession non salariée; les critères de sélection, les conditions de recrutement et la promotion; l'enseignement et la formation professionnels (y compris la formation continue), le recyclage et l'expérience de travail pratique; les conditions d'emploi et de travail, les licenciements et le salaire; et l'affiliation ou la participation à une organisation de travailleurs ou d'employeurs, ou à une autre organisation professionnelle, y compris les avantages. La discrimination fondée sur ces cinq motifs est également interdite dans les domaines de la protection sociale, de la sécurité sociale et des soins de santé, des avantages sociaux, de l'éducation, de l'accès à des biens et des services mis à la disposition du public et la fourniture de ceux-ci, y compris le logement, comme l'exige la directive 2000/78/CE. Étant donné en outre que la loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement comporte également la clause générale «tous les domaines de la vie



sociale», la protection contre la discrimination s'étend bien au-delà des exigences des directives.

Dans le domaine de l'emploi, la discrimination n'est pas seulement interdite par la loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement, mais également par la loi sur les relations professionnelles. Ces deux textes lient tant le secteur public que le secteur privé, tout comme le Code pénal et la loi sur la réadaptation professionnelle et le travail des personnes handicapées.

5. Mise en application de la loi

Une victime de discrimination dispose de procédures formelles et informelles pour assurer la protection de son droit à l'égalité de traitement. La victime peut déposer une plainte auprès du Défenseur du principe d'égalité ou, lorsque l'auteur allégué de l'acte est l'État ou un organe lié à l'État, également auprès du Médiateur pour les droits de l'homme. Le Défenseur peut déférer l'affaire à l'inspection compétente, afin d'engager une procédure officielle pour délit. La victime peut également déposer directement plainte auprès de l'inspection en recourant à une procédure administrative formelle (les inspections se sont néanmoins déclarées incompétentes dans certains cas lorsque l'interdiction de discrimination n'était pas couverte par les lois organiques dont elles sont tenues de contrôler la mise en application). Si l'inspection estime qu'il y a eu discrimination, l'auteur du délit est sanctionné d'une amende. La victime peut également intentier un procès auprès d'un tribunal civil (tribunaux du travail et tribunaux sociaux en charge des questions relatives à l'emploi et à la sécurité sociale, entre autres) et demander à être indemnisée pour les dommages subis en conséquence directe de la discrimination. Si l'acte discriminatoire constitue un acte criminel, il peut être signalé à la police ou au parquet. La victime a également la possibilité de recourir à des procédures administratives, à un contrôle juridictionnel et au mécanisme de recours constitutionnel pour faire valoir ses droits.

La loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement prévoit une possibilité de coopération de la part d'ONG dans le cadre de poursuites administratives et judiciaires en cas de présomption de discrimination conformément à la loi. Cependant, les règles en matière de procédures administratives et civiles en vigueur par ailleurs ne donnent pas aux ONG la capacité juridique d'ester en justice au sens de la directive.

Selon la Cour constitutionnelle, les associations et autres entités n'ont pas le droit de contester les réglementations qui interfèrent avec le statut juridique de leurs membres ou d'autres personnes. Ils n'ont ce droit que si la réglementation en question interfère directement avec leurs propres droits, intérêts légaux ou statut.

La loi mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement et la loi relative aux relations professionnelles introduisent toutes deux la règle du renversement de la charge de la preuve: elles stipulent que lorsque la victime établit des faits conduisant



à présumer d'un non-respect de l'interdiction de discrimination fondée sur un motif protégé, il incombe à l'auteur présumé de prouver l'absence de discrimination. S'il est établi qu'il y a eu non-respect de l'interdiction de discrimination, des sanctions sont appliquées sous la forme d'amendes (allant de 250 à 40 000 EUR), de sanctions pénales, d'indemnisations, de publications du jugement, etc. Des arrêts ont été rendus l'année dernière sur de nouvelles affaires en matière de discrimination. Le montant de certaines amendes infligées (3 000, 6 000 ou 11 000 EUR) montrent que les sanctions peuvent être considérées comme proportionnées et dissuasives. La législation nationale ne spécifie pas si l'utilisation du «test de situation» serait recevable comme preuve en justice.

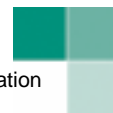
En ce qui concerne la preuve statistique en justice, les plaignants ont le droit d'exiger que les défendeurs fournissent des données statistiques, mais cette possibilité est limitée par la loi sur la protection des données personnelles. Il n'existe à ce jour aucun cas de jurisprudence dans lequel des données statistiques auraient été utilisées.

6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Conformément aux dispositions de la loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement, le Défenseur du principe d'égalité est entré en fonction en 2005, au sein du Bureau pour l'égalité des chances. Le Défenseur a pour mission d'examiner les plaintes pour discrimination fondées sur tous les motifs protégés dans tous les domaines de la vie sociale, de fournir assistance aux victimes et d'émettre des recommandations. La procédure est informelle et gratuite. Le Défenseur ne dispose pas de pouvoirs d'enquête et ne peut pas infliger d'amendes en cas d'infraction. Si l'auteur de l'acte ne se conforme pas aux recommandations du Défenseur, celui-ci peut déférer l'affaire devant l'inspection compétente. Bien que cette institution ait été établie pour permettre aux victimes de bénéficier d'un recours rapide et financièrement abordable, les plaintes ne sont pas toujours réglées à bref délai (la plainte relative à l'évacuation d'une famille rom du village d'Ambrus, déposée auprès du Défenseur par des ONG en janvier 2007, n'a été tranchée que 26 mois plus tard).

Les préoccupations relatives à l'institution du Défenseur portent principalement sur le fait qu'il fonctionne au sein du Bureau pour l'égalité des chances, ce qui suscite le doute quant à sa capacité d'examiner en toute impartialité des affaires dans lesquelles une présomption de discrimination est alléguée à l'encontre du gouvernement. L'impartialité du Défenseur pourrait également être mise à mal du fait qu'il est nommé par le gouvernement sur proposition du directeur du Bureau. Il ne dispose en outre d'aucun personnel d'appui (il s'agit d'un organisme unipersonnel). Ses pouvoirs d'enquête sont insuffisants et ses pouvoirs de sanction inexistant – sans compter que son financement dépend du Bureau pour l'égalité des chances.

Cette situation suscite des inquiétudes quant à sa capacité d'examiner les plaintes en toute indépendance et impartialité, surtout lorsque l'auteur présumé des faits de discrimination est l'administration publique. Ces inquiétudes quant au manque



éventuel d'indépendance ont été renforcées en 2009 et 2010 par les conclusions négatives de deux inspections concernant la procédure de nomination du Défenseur et la procédure de nomination inhabituelle de son successeur. Dans son rapport annuel relatif à 2010, le Défenseur lui-même évoque le problème du manque de pouvoirs, de personnel et d'indépendance dont bénéficie l'institution (qui est en l'occurrence un seul fonctionnaire), ainsi que l'inadéquation du cadre juridique général régissant l'organisme pour la promotion de l'égalité en Slovénie.

Le Bureau pour l'égalité des chances au sein duquel opère le Défenseur a été supprimé le 1^{er} avril 2012 et l'ensemble de son personnel, y compris le Défenseur, a été transféré au ministère du Travail, de la famille et des affaires sociales.