



Résumé du rapport slovaque sur les mesures de lutte contre la discrimination par Zuzana Dlugosova

1. Introduction

La République slovaque est un pays de cinq millions d'habitants. Hormis les ressortissants slovaques, le pays compte divers groupes minoritaires, les plus importants étant ceux des 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 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 mené sur la discrimination en Slovaquie a connu un historique en dents de scie. 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'Etat 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 et la Loi sur l'antidiscrimination actuellement en vigueur n'a été adoptée qu'au mois de mai 2004. L'adoption de la Loi sur l'antidiscrimination n'a été suivie d'aucun débat public spécifique sur la qualité des politiques de législation ou des politiques développées par l'Etat en cette matière. La seule exception qui a provoqué un débat concernait la question de l'action positive fondée sur l'origine raciale et ethnique incorporée dans la Loi sur l'antidiscrimination. 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. Après l'élection de juin 2006, le nouveau Vice-premier ministre a annoncé son projet de réintroduction d'une disposition juridique qui aiderait la population rom.

Entre-temps, en dépit de la décision de la Cour constitutionnelle, plusieurs mesures d'équilibrage sont entreprises en vue d'améliorer la position des Roms, telles que la présence d'assistants éducatifs dans les écoles primaires, l'organisation de cours préparatoires pour les enfants roms, des travailleurs sociaux de terrain roms, des policiers spécialisés dans certains sites d'implantation roms, etc.

La minorité rom de Slovaquie se trouve confrontée à des préjugés largement répandus et ne se trouve pas encore pleinement intégrée dans la société générale. Le comportement discriminatoire à leur égard se situe plus spécifiquement au niveau de l'accès à l'emploi, aux services (restaurants, cafés), à l'enseignement (ségrégation dans les écoles et les classes) et au logement. La haine raciale incitée par les groupes néonazis pose également un grave problème qui tend à prendre de l'ampleur en Slovaquie. La police slovaque a recensé 300 activistes néonazis et jusqu'à 2.000 sympathisants de ce mouvement.

Il existe un dialogue et une coopération avec les ONG spécialisées dans l'éducation aux droits de l'homme portant sur la discrimination, un travail de terrain au sein des communautés roms ainsi que la rédaction de propositions de lois et de commentaires afférents. Il y a cependant peu de dialogue entre les organisations civiques de lesbiennes et de gays et l'administration d'Etat. Pour la majorité des représentants politiques, la reconnaissance de l'orientation sexuelle comme motif de discrimination à interdire reste inacceptable.

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. Cependant, la qualité même de leur mise en œuvre en matière de discrimination raciale et l'efficacité des services publics dans la lutte contre la discrimination raciale, particulièrement contre la minorité des Roms, font l'objet d'un important débat.

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 par le code pénal. C'est ainsi, par exemple, que la diffamation à l'égard d'une nation, d'un groupe ethnique ou d'une race ou la violence fondée sur la race, l'appartenance ethnique ou les convictions d'une personne et l'incitation à la haine nationale, raciale et ethnique sont considérées comme étant des délits. En outre, il est interdit de soutenir et de promouvoir des mouvements qui propagent la haine nationale, raciale ou religieuse. En ce qui concerne l'agression et le meurtre, la motivation raciale ou religieuse est considérée comme une circonstance aggravante spéciale qui peut entraîner des charges pénales plus lourdes et une punition plus sévère que la "simple" atteinte à la santé d'une personne.

En réponse à la nécessité de mettre en œuvre les directives européennes relatives à l'égalité raciale et à l'égalité en matière d'emploi, la Slovaquie a adopté la Loi d'antidiscrimination le 20 mai 2004, la première de son histoire. A quelques imperfections près, la Loi d'antidiscrimination répond aux normes minimales fixées par les deux directives.

Hormis la Loi d'antidiscrimination, plusieurs lois spéciales ont été amendées dans les domaines des services sociaux, de l'enseignement, des soins de santé et de l'emploi. Ces modifications étendent les motifs de la discrimination interdits au-delà du champ d'application des directives et rendent la législation d'antidiscrimination assez complexe. Les autres motifs de discrimination interdite se situent dans les secteurs de l'emploi, de la santé et de l'éducation. La discrimination est plus spécifiquement interdite lorsqu'elle est fondée sur les motifs de l'état matrimonial et la situation familiale, de la couleur, de la langue, de l'opinion politique ou d'autre nature, de l'engagement syndical, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, de la lignée ou de tout autre statut.

La Loi d'antidiscrimination slovaque est également plus spécifique dans sa définition de la forme 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 une conduite d'abus d'une personne en position subalterne afin d'agir de manière discriminatoire envers un tiers. L'incitation à la discrimination peut prendre la forme de la persuasion, de l'affirmation ou de l'incitation d'une personne à agir de manière discriminatoire envers une tierce personne.

L'application des nouvelles règles établies par la Loi d'antidiscrimination n'a pas été encore éprouvée pleinement dans la pratique. On relève cependant certaines décisions prises par les tribunaux de première instance sur la discrimination raciale dans l'accès aux services. Les personnes se montrent encore assez réticentes voire non désireuses d'intenter un procès pour faire respecter leur droit à la non-discrimination.

3. Principes généraux et définitions

Avec l'adoption de la Loi d'antidiscrimination, 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 comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes et les rétorsions. Hormis l'incitation à la discrimination, qui représente une forme qui va au-delà du champ d'application des directives, les définitions suivent le modèle des deux directives 2000/43/CE et 2000/78/CE du Conseil. La Loi reprend également les deux directives européennes dans sa définition des motifs pour lesquels la discrimination est interdite. La discrimination par association est également interdite. En déterminant si une discrimination s'est produite ou pas, 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'aide sociale, l'assurance sociale, les paiements et prestations de la sécurité sociale, 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 genre, l'origine raciale et ethnique est interdite. Dans l'emploi, la discrimination fondée sur les motifs du genre, de l'origine ethnique ou raciale ainsi que les motifs de la religion ou des convictions, du handicap, de l'âge et de l'orientation sexuelle est interdite.

En outre, dans tous les domaines couverts par la Loi d'antidiscrimination (à l'exception de l'accès aux biens, aux services sociaux et à l'assurance maladie), la discrimination est également interdite lorsqu'elle est fondée sur les motifs du statut matrimonial ou de la situation familiale, de l'âge, de la fortune, de la lignée ou tout autre statut. L'orientation sexuelle n'est mentionnée que dans le domaine de l'emploi. Elle n'est pas explicitement mentionnée dans les autres domaines, étant politiquement inacceptable, spécialement pour le partenaire de la coalition, à savoir le Mouvement démocrate-chrétien. Cependant, la liste des motifs n'est pas précisément limitée dans la mesure où la loi prévoit "tout autre statut" comme motif de discrimination interdit. Ainsi donc, la Loi d'antidiscrimination peut également être invoquée dans des cas de discrimination fondée sur d'autres motifs, y compris celui de l'orientation sexuelle.

La Loi d'antidiscrimination oblige les employeurs 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. Le non-respect par l'employeur de son obligation d'assurer un aménagement raisonnable pour une personne handicapée est considéré comme une violation du principe de l'égalité de traitement. Dans le même temps, l'adaptation aux besoins d'une personne handicapée ne doit pas imposer à l'employeur une charge disproportionnée. La différence de traitement au niveau des fonctions est autorisée si elle se justifie par la nature du travail et doit être en même temps nécessaire et



proportionnée à l'exécution d'activités professionnelles particulières. La Loi définit aussi d'autres exceptions au principe de l'égalité de traitement. La discrimination fondée sur les motifs du genre, de l'âge, de la religion ou des convictions et de l'incertitude de l'orientation sexuelle est acceptée dans l'emploi ou l'exécution d'activités pour les employeurs qui ont une philosophie basée sur la religion ou les convictions. Cette exception est beaucoup plus large dans son champ d'application que la directive relative à l'égalité en matière d'emploi parce que la Loi ne fixe pas de critères pour justifier ce genre de discrimination.

La Loi d'antidiscrimination prévoit une réglementation juridique différente du statut des étrangers et stipule 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 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 européennes et ne va pas au-delà du champ d'application de celles-ci.

En vertu de la Loi d'antidiscrimination, la discrimination fondée sur les motifs du genre et de l'origine raciale ou ethnique est interdite dans le domaine de l'assistance sociale, de l'assurance sociale, des prestations sociales et des avantages sociaux, des soins de santé, de l'enseignement, des biens et services, y compris du logement, disponibles au public par des entités juridiques et des personnes physiques - entrepreneurs.

La discrimination fondée sur les motifs du genre, de l'origine ethnique ou raciale, ainsi que sur les motifs de religion ou de convictions, de handicap, d'âge et d'orientation sexuelle est interdite dans les domaines suivants: l'accès à l'emploi, à la profession et toute autre activité ou fonction rémunératrice, impliquant notamment les exigences de recrutement, les critères et méthodes de sélection, la formation professionnelle, la formation de perfectionnement et la participation aux programmes politiques actifs du marché de l'emploi, les 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. Comme mentionné plus haut, on trouve plus de motifs de discrimination interdits en vertu de dispositions juridiques spéciales. Cependant, les dispositions juridiques spéciales n'étendent pas les domaines définis par les directives européennes. La mise en œuvre de la Loi d'antidiscrimination 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 victime de discrimination peut demander devant un tribunal civil (il n'existe pas de juridictions spéciales du travail) qu'une personne qui a enfreint le principe de l'égalité de traitement soit empêchée d'adopter une telle conduite et, lorsque c'est possible, soit forcée de corriger cette 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. La victime peut justifier sa demande en fonction de la gravité des conséquences du traitement discriminatoire et c'est au tribunal qu'il appartient alors d'accepter, de rejeter ou de modifier le montant proposé au cas par cas.

Il y a un transfert de la charge de la preuve dans l'action judiciaire dès que la victime a soumis au tribunal la preuve qui donne 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. A ce jour, aucune preuve statistique n'a pas été utilisée dans le cadre d'affaires de discrimination bien que la loi n'exclue pas ce genre de preuve. Le test de situation n'est pas explicitement exclu non plus par la loi et certaines ONG l'ont avancé devant les tribunaux dans des affaires de discrimination raciale. Cependant, les opinions juridiques diffèrent quant à la légalité des preuves fondées sur un enregistrement caché.

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. Une telle organisation n'a pas le droit de lancer une procédure juridique sans le consentement de la victime. Il n'existe pas en Slovaquie beaucoup d'organisations qui ont pour objet spécifique d'apporter une assistance juridique aux victimes de discrimination. Certaines organisations visent une sensibilisation juridique et offrent des services juridiques en cas de violation des droits de l'homme en général ou pour des groupes spécifiques. Cependant, on ne peut dire que de telles organisations sont bien connues des victimes et facilement accessibles sans beaucoup d'efforts de recherche. C'est pourquoi la représentation par une ONG est très rarement sollicitée dans la pratique.

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, on ne connaît pas de cas où de telles amendes ont été imposées en Slovaquie.

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 d'antidiscrimination, 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. Le Centre est également tenu d'organiser l'assistance juridique des victimes de discrimination en vertu de la Loi d'antidiscrimination et est habilité à représenter les victimes devant les tribunaux. Comme il est compétent pour agir dans des affaires de discrimination telles qu'elles sont définies par la Loi d'antidiscrimination, il agit pour tous les motifs définis par la Loi d'antidiscrimination et d'autres lois spéciales, à savoir: le genre, l'origine raciale, nationale et ethnique, la religion, les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial et la situation familiale, la couleur, les biens, le lignage et tout autre statut. Le Centre publie aussi un rapport annuel sur le respect des droits de l'homme en Slovaquie. Dans certains domaines, la compétence du Centre est large et générale et se trouve donc encore en processus de définition de la manière d'exécuter sa mission. Une importante extension de la portée du Centre est prévue pour le début de l'année 2007. Selon le programme de l'Union européenne et de la République slovaque qui finance le projet de création de branches régionales du Centre, celui-ci devrait fonctionner plus efficacement dans toutes les régions de Slovaquie.

Hormis l'arrangement d'une assistance juridique aux victimes de discrimination, le Centre a le droit de représenter les parties dans des procès qui concernent une violation du principe de l'égalité de traitement. On ne dispose pas de sources matérielles, de rapports ou d'évaluations indépendantes en suffisance pour pouvoir se faire une image réelle de la qualité et de l'indépendance de l'assistance offerte aux victimes de discrimination. La seule information dont on dispose est celle des rapports produits par le Centre quant à ses propres activités. Ces rapports n'offrent que des exemples choisis de l'assistance offerte aux victimes.