



Résumé du rapport

Slovène 2008 sur les mesures de lutte contre la discrimination

par Neža Kogovšek

1. Introduction

Ethniquement parlant, la Slovénie est un État plutôt homogène. Selon le recensement réalisé en 2002, le pays se compose de 83 % de slovènes, 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 résidant en Slovénie, qui ont émigré en Slovénie tout au long de la période d'existence de l'État yougoslave. Les membres des minorités ethniques italiennes et hongroises jouissent du statut de minorités autochtones et les Rom bénéficient du statut de communauté ethnique particulière, alors qu'il n'en est pas ainsi s'agissant des personnes en provenance des États issus de l'ancienne République yougoslave. Au sein de ce groupe, un groupe spécifique de personnes appelées « les effacés » doit toujours faire face à la discrimination, la décision de la Cour Constitutionnelle demandant la résolution de leur statut juridique et la restauration de leurs droits n'ayant pas été appliquée.

La Constitution garantit une protection spéciale pour les Roms. Les droits spécifiques dont jouit la communauté rom sont réglementés par douze lois spécifiques et divers programmes gouvernementaux, ayant pour objectif d'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 poser les bases d'autres mesures positives en faveur de ces derniers. Les Roms de Slovénie sont souvent victimes de discrimination, spécialement au niveau de 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 indépendamment des stratégies et des programmes adoptés par le Gouvernement. Selon le rapport précité, qui contenait un état des lieux de la situation des Roms en Bosnie et Herzégovine, en Croatie et en Slovénie, l'extrême pauvreté, la discrimination dans les écoles et l'absence de programmes scolaires réellement intégrants 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 même aller jusqu'à l'école peut s'avérer impossible lorsque celle-ci est trop éloignée pour s'y rendre 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 réaliser leurs devoirs scolaires dans des domiciles froids et surpeuplés. Dans certains cas, les enfants roms subissent une discrimination de la part de leurs propres enseignants.

Les stéréotypes négatifs appliqués au « mode de vie » ou à l'attitude des Roms face à l'enseignement servent souvent à expliquer, même dans la bouche des éducateurs, le faible taux de fréquentation et d'obtention de diplômes des Roms. Les enseignants, les enfants roms et les parents reconnaissent généralement qu'un grand nombre des difficultés rencontrées par les enfants roms à l'école primaire sont imputables aux barrières linguistiques. Pour l'heure, les langues parlées par les Roms sont virtuellement absentes des écoles des trois pays, à la différence d'autres langues minoritaires. Bon nombre d'enfants Roms ne possèdent qu'une maîtrise limitée, voire inexistante, de la langue parlée par la population majoritaire.

D'autres mesures qui pourraient contribuer à surmonter les obstacles linguistiques, telles que l'amélioration de l'accès à l'enseignement maternel pour les enfants roms et l'engagement d'assistants éducatifs roms formés à cet effet, n'ont pas encore été mises en œuvre de manière systématique et cohérente. La situation demeurait inchangée en 2008. Par ailleurs, un modèle scolaire séparant les enfants en fonction de leurs performances scolaires a été introduit dans une des écoles élémentaires. Ce modèle a été critiqué par les experts en éducation et le Conseil de l'Europe, puisque les classes demandant des performances moindres de la part des élèves sont majoritairement ou entièrement composées d'élèves Roms, ce qui témoigne d'une discrimination indirecte. Les discours haineux et le racisme à l'encontre des Roms sont également des problèmes fréquents.

En dépit de la législation réglementant l'enregistrement des partenaires de même sexe, ceux-ci sont encore victimes de discrimination par rapport aux parents de sexe opposé, dans des domaines tels que les successions et les droits de sécurité sociale dérivant de ce type de partenariat. Enfin, la discrimination à l'encontre des personnes handicapées demeure problématique en ce qui concerne l'accessibilité des bâtiments (y compris, à l'Office gouvernemental pour l'égalité des chances), le chômage et les mesures permettant à ces personnes de mener une vie indépendante.

2. Législation principale

Au niveau constitutionnel, la discrimination fondée sur des motifs uniquement personnels est interdite par l'article 14 de la Constitution. La Slovénie a ratifié tous les traités sur les droits de l'homme concernant la discrimination, notamment la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées récemment adoptée. Elle n'a en revanche pas ratifié le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui introduit le droit de non discrimination en tant que droit indépendant. 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, lequel définit plusieurs infractions associées à la violation de l'égalité de 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 de la haine fondée sur l'orientation sexuelle ou d'autres circonstances personnelles).

Après adhésion de la Slovénie à l'Union européenne et l'entrée en vigueur sur le territoire slovène des directives de cette dernière, a été adoptée, en mai 2004, la loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement en tant que loi d'antidiscrimination générale, afin de transposer les directives du Conseil 2000/43/CE et 2000/78/CE dans la législation nationale. Par ailleurs, la discrimination a été interdite dans le domaine de l'emploi, par le biais de l'article 6 de la loi relative aux relations professionnelles, qui est entrée en vigueur dès janvier 2003. Conformément à deux avis raisonnés de la Commission européenne au sujet de la transposition apparemment insuffisante des deux directives dans la législation nationale slovène, les deux lois principales ont été amendées en juin 2007 et en octobre 2007, respectivement. 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 pose les bases d'un système de mesures positives pour l'emploi des personnes handicapées.

La législation en vigueur interdit la discrimination dans tous les domaines de la vie sociale et notamment dans ceux requis par les directives. La discrimination est interdite pour les cinq motifs énoncés par les directives, à savoir, la race et l'ethnie, la religion et les croyances, l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap.

En outre, la législation interdit la discrimination fondée sur le genre et toutes les lois comportent une clause générale afférente aux « autres circonstances personnelles », ce qui signifie que les motifs non spécifiquement mentionnés dans la législation devraient également être des motifs protégés. En particulier, 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.

De même, 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 tous les cinq motifs (et plus) dans tous les domaines de la 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 d'antidiscrimination. La législation est également appliquée par le Défenseur du principe d'égalité, institué en vertu de la loi mettant en application le principe de l'égalité de traitement et chargé d'examiner les plaintes pour discrimination et d'apporter une assistance aux victimes.

En 2008, le Défenseur a examiné 47 affaires (en nombre identique qu'en 2007). La procédure a abouti dans 41 affaires et dans 23 d'entre elles, un avis a été rendu. Dans le cadre de 9 affaires, les plaignants ont bénéficié de renseignements généraux et de conseils de la part du Défenseur. Dans trois autres affaires, la procédure n'a pas été entamée, dans la mesure où il ne s'agissait pas, de toute évidence, de cas de discrimination.

Dans deux affaires, le délai de prescription d'un an à partir de la commission des actes prétendument discriminatoires avait été dépassé. Dans deux autres affaires, la procédure a été interrompue en raison du défaut d'intérêt des plaignants et dans deux autres affaires, les parties n'avaient pas mis suffisamment d'information à la disposition du Défenseur pour que ce dernier puisse se prononcer, raison pour laquelle ces cas ont été transférés à l'inspection compétente. La discrimination a été retenue dans 14 avis sur les 23 avis rendus.

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 la discrimination, ainsi que la rétorsion fondés sur le genre, la race et l'ethnie, la religion et la croyances, l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap. La loi sur les relations professionnelles comprend également les motifs personnels d'origine sociale, de couleur de la peau, d'état de santé, de statut familial, d'appartenance à un syndicat et de situation financière. Les lois définissent, toutes deux, la discrimination directe fondée sur les circonstances personnelles, comme l'acte ayant pour conséquence qu'une personne, en raison de ces circonstances personnelles ait été, soit ou aurait pu être traitée moins favorablement qu'une autre personne dans une situation égale ou comparable. La discrimination indirecte pour circonstances personnelles est définie comme le fait, pour une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre dans des situations égales ou comparables et dans des conditions similaires, de placer une personne, présentant certaines circonstances personnelles, dans une position moins favorable 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 pour atteindre ce but sont appropriés et nécessaires. Le harcèlement est défini comme étant une conduite indésirable, fondée sur une circonstance personnelle, quelle qu'elle soit et créant un environnement intimidant, hostile, humiliant ou offensant pour une personne ou qui offense la dignité de cette personne.

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 voir leur action contre la discrimination suivie de conséquences négatives. 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.

La loi définit également les exceptions à l'interdiction de discrimination, en particulier les exigences professionnelles essentielles et déterminantes, ce qui implique que la différence de traitement dans le domaine du travail n'est pas interdite si une certaine caractéristique personnelle est requise, en tant que condition, pour accomplir un certain travail, à condition que l'objectif de cette condition soit légitime et que la condition soit proportionnelle.

La loi mettant en place le principe de l'égalité de traitement introduit des exceptions supplémentaires à l'interdiction de discrimination, telles que la différence de traitement fondée sur la religion ou la croyance dans l'emploi dans des institutions religieuses ou d'autres institutions dont l'éthique se fonde sur la religion ou les croyances, ainsi que la différence de traitement dans le domaine de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle pour des motifs d'âge (si justifié par un objectif légitime et si destiné à un objectif approprié et nécessaire). Toutes ces exceptions sont en accord avec les dispositions des deux directives. La législation nationale introduit, toutefois, certaines exceptions supplémentaires, telles que la protection spéciale des femmes pendant la grossesse et l'allaitement, dans la fourniture de biens et de services pour un groupe d'un sexe si cela est justifié par un but légitime et si les moyens sont proportionnels, ainsi que dans les services d'assurance, conformément aux dispositions de la directive du Conseil 2004/113/CE.

Contrairement aux exigences de la directive 2000/78/CE, la législation d'antidiscrimination slovène ne mentionne pas spécifiquement le devoir, pour les employeurs, d'aménagement raisonnable du lieu de travail pour les personnes handicapées. Toutefois, ledit devoir est mentionné expressément au sein de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la Slovénie et directement applicable dans ce pays. Aussi, une sorte de devoir d'aménagement raisonnable peut, en fait, être directement inféré 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 de « manières, mesures et encouragements » se rapportant à l'emploi des personnes handicapées).

4. Champ d'application matériel

La législation nationale régit l'interdiction de la discrimination dans tous les domaines requis par la directive 2000/34/CE (y compris, tant le secteur privé que le secteur public) pour toutes les raisons personnelles (et pas uniquement pour des motifs de race et d'ethnicité). Ce qui signifie que la discrimination est interdite dans l'accès à l'emploi, au travail indépendant et à l'activité professionnelle, dans les critères de sélection, les conditions de recrutement, la promotion, l'éducation et la formation professionnelle et continue (notamment avancée) et le recyclage, l'expérience de travail pratique, les conditions d'emploi et de travail, les licenciements et le salaire, ainsi que l'appartenance à et l'implication dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs, ou dans une autre organisation professionnelle, notamment en ce qui concerne les bénévoles. 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 disponibles au public et à la fourniture de ceux-ci, incluant le logement, comme requis par la directive 2000/78/CE.

De plus, la loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement comprend également la clause générale « tous les domaines de la vie sociale », ce qui signifie que 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, ainsi que 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 officielles et informelles pour s'assurer une 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 un État ou un organe lié à l'État, 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 sous la forme d'une procédure administrative officielle (toutefois, dans certains cas, les inspections s'en sont déclarée incompétentes car l'interdiction de la discrimination n'était pas comprise dans 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 de l'acte délictueux devra payer une amende. La victime peut également intenter un procès auprès d'un tribunal civil (notamment tribunaux du travail et tribunaux sociaux pour les questions relatives à l'emploi et à la sécurité sociale) et demander à être indemnisée pour les dommages subis en conséquence directe de la discrimination. Si l'acte de discrimination constitue un acte criminel, il peut faire l'objet d'un rapport auprès de la police ou du bureau du Procureur. La victime a également la possibilité de recourir à des procédures administratives, à un examen judiciaire et au mécanisme de plainte constitutionnelle pour protéger ses droits.

La loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement définit la possibilité d'une coopération entre le plaignant et les ONG dans le cadre de procédures administratives et judiciaires dans les cas de discrimination alléguée, conformément à la loi. Cependant, les règles en matière de procédures administratives et civiles, bien qu'en vigueur, ne donnent pas aux ONG la capacité juridique de participer aux procédures au sens de la directive. Selon le Tribunal constitutionnel, les entreprises et autres associations 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 droits, leurs intérêts légaux ou leur statut.

La loi mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement et la loi relative aux relations professionnelles introduisent, toutes deux, la règle de l'inversion de la charge de la preuve, stipulant que lorsque la victime fait état de faits prouvant qu'il y a eu infraction de l'interdiction de la discrimination fondée sur des motifs protégés, l'auteur allégué de l'acte doit prouver qu'il n'y a pas eu discrimination.

S'il est établi qu'il y a eu infraction à l'interdiction de discrimination, les sanctions correspondantes s'appliquent sous la forme d'amendes (allant de 250 à 40 000 euros), de sanctions pénales, d'indemnisations, de publications du jugement, etc. Jusqu'à présent, il n'a été statué que sur un petit nombre d'affaires invoquant la nouvelle législation d'antidiscrimination. Peu nombreuses sont, jusqu'alors, les sanctions infligées à des auteurs d'actes discriminatoires. Il est donc encore trop tôt pour dire si les sanctions prévues sont effectives, proportionnelles et dissuasives. La législation nationale ne spécifie pas si l'utilisation du « test de situation » serait recevable comme preuve au tribunal.

En ce qui concerne la preuve statistique au tribunal, 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 pas de jurisprudence concernée à ce jour où 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 de l'Office gouvernemental 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 accessible du point de vue financier, les plaintes ne sont pas toujours réglées rapidement (la plainte dans le cas du transfert de la famille Rom du village d'Ambrus fut déposée auprès du Défenseur par des ONG en janvier 2007, pour n'être tranchée que 26 mois plus tard).

Le principal problème auquel le Défenseur doit faire face est constitué par le fait que cet organisme fonctionne au sein de l'Office gouvernemental pour l'égalité des chances¹. Il est alors permis de douter qu'il puisse être en mesure d'examiner avec impartialité les affaires de discrimination alléguée commises par le Gouvernement. Son impartialité pourrait, également, se voir entravée par le fait que le Défenseur est nommé par le Gouvernement sur proposition du Directeur de l'Office. De plus, le Défenseur ne dispose pas de personnel pour le soutenir dans ses tâches, ses pouvoirs d'enquête sont insuffisants, ceux de sanction inexistantes et son financement dépend de l'Office gouvernemental. Tout ceci fait craindre pour sa capacité à évaluer de manière indépendante et impartiale les plaintes, tout particulièrement dans les affaires où l'auteur allégué de l'acte de discrimination est le Gouvernement.

¹ Article 11 de la loi mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement.