



Résumé du rapport slovaque sur les mesures de lutte contre la discrimination par Zuzana Dlugosova, 2007

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. 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 son adoption, 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, ce qui a été fait au mois de novembre 2007. Le Parlement a adopté la modification de la loi sur l'antidiscrimination en février 2008, incluant des mesures temporaires d'équilibrage. En raison des changements intervenus au sein du Parlement, ces dernières mesures ne portent plus que sur les motifs fondés sur l'âge et sur le handicap. Cette modification entrera en vigueur au mois d'avril 2008.

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, la construction de logements à prix modérés, 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 (ségrégation).

Une autre difficulté de taille est celle de la haine raciale, suscitée par les groupes néonazis et nationalistes. Les agressions physiques perpétrées, dans les rues, à l'encontre de membres de la communauté Rom ou d'étrangers sont en passe d'augmenter.

Il existe un dialogue et une coopération avec les ONG spécialisées dans l'éducation aux droits de l'homme, en matière, entre autres, de discrimination et comportant un travail de terrain au sein des communautés roms, ainsi que la formulation d'observations sur les propositions de lois. 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.

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 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. Une modification de taille a été apportée à cette loi au mois de juin 2007. 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 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. Plus spécifiquement, dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi, la discrimination est également 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 certaines décisions judiciaires en matière de discrimination raciale dans l'accès aux services, ainsi que des affaires en cours afférentes au domaine de l'emploi. De même, les premières actions en discrimination indirecte ont d'ores et déjà été introduites, sur le fondement de l'ethnie Rom.

En général, les gens se montrent encore assez réticents, voire non désireux, 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 dernière modification de la loi sur l'anti-discrimination, qui entrera en vigueur au mois d'avril 2008, a élargi la liste de motifs à l'ensemble des domaines couverts par les directives européennes. 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. Toutefois, suite à l'entrée en vigueur de la dernière modification apportée à la loi (avril 2008), la liste de motifs suivante sera unifiée concernant l'ensemble des domaines couverts par les directives européennes : sexe, religion ou croyances, race, appartenance à un groupe national ou ethnique, handicap, âge, orientation sexuelle, situation maritale ou de famille, couleur de la peau, langue, opinions politiques ou de toute autre nature, origine nationale ou sociale, propriété, descendance ou tout autre statut.

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. 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 sur des fondements identiques à ceux retenus par les directives communautaires 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 d'anti-discrimination prévoit une réglementation juridique différente en ce qui concerne le statut des nationaux de pays tiers 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 retraites, des compléments additionnels, des prestations sociales et des avantages sociaux étatiques, 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. 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. 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 et dissuasives vis-à-vis des auteurs des infractions.

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. Les preuves statistiques n'avaient pas été utilisées dans le cadre d'affaires de discrimination jusqu'à une époque récente, à l'occasion de l'introduction des premières actions fondées sur la discrimination indirecte, dans le domaine des assurances sociales. La loi n'exclut pas ce genre de preuve. Néanmoins, nulle expérience ou jurisprudence n'est disponible, à l'heure actuelle, en la matière. 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. C'est pourquoi la représentation par une ONG est très rarement sollicitée dans la pratique. La plupart des affaires concernent des cas de discrimination à l'encontre des membres de la communauté Rom, lesquelles comptent sur l'appui du Centre pour les droits civils et de l'homme (Poradňa pre občianske a ľudské práva), de Košice. 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 et en pratique, les procédures administratives ne sont pas utilisées, en vue d'obtenir l'application des dispositions de lutte contre la discrimination. On ne connaît pas de cas où de telles amendes auraient 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. 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.

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. Selon les sources disponibles, il semble apparaître qu'en général, le Centre ne représente pas les victimes dans le cadre des procédures juridictionnelles et qu'il remplit, plutôt, un rôle de conseil ou de mise à disposition d'avis d'expert.