



DROITS FONDAMENTAUX
ET ÉTAT DE DROIT

Rapport sur la visite en Slovaquie

7-8 juillet 2022



Comité économique
et social européen



Droits Fondamentaux et État de Droit

Rapport sur la visite en Slovaquie 7-8 juillet 2022

Six membres ont participé à la visite organisée en Slovaquie. La délégation a rencontré plusieurs représentants, d'une part, de la société civile, à savoir des organisations de la société civile (OSC), des partenaires sociaux, des médias et de la profession juridique, et d'autre part, des autorités slovaques. L'objectif du présent rapport est de rendre compte, en les reproduisant fidèlement, des points de vue exprimés par la société civile.

1. Droits fondamentaux liés aux partenaires sociaux

Le premier sujet de préoccupation soulevé par les participants à cette session est celui qu'ils ont présenté comme étant à l'origine de l'**affaiblissement du dialogue tripartite** au cours des dernières années. Ils ont expliqué que le dialogue tripartite au niveau national a été suspendu pendant quelques mois en 2020 à la suite d'un différend sur le thème des salaires minimaux. La confédération syndicale a quitté les discussions pour protester contre la manière dont le gouvernement abordait la question. Selon les participants, la modification de la loi sur les consultations tripartites qui a suivi cette situation a conduit à intégrer des organisations syndicales qui, antérieurement, ne remplissaient pas les critères pour participer au dialogue tripartite, à savoir notamment un seuil de représentativité de 100 000 membres.

Selon un des participants, ce genre de réforme affaiblit le dialogue social plutôt qu'elle ne renforce la pluralité des points de vue. Toutefois, un autre participant s'est dit favorable à des efforts en faveur de l'inclusion de partenaires sociaux minoritaires — c'est-à-dire ne répondant pas aux critères de représentativité — dans le dialogue tripartite. Il a été noté par ailleurs que, même si on peut considérer que le dialogue tripartite a été affaibli au niveau national, le **dialogue social** est significatif au niveau sectoriel et au niveau des entreprises ou de l'administration, avec des mécanismes adéquats pour discuter de sujets tels que les salaires. Les représentants syndicaux ont dans l'ensemble dit regretter que le niveau du salaire minimum soit inférieur à ce qui serait nécessaire pour faire face au coût de la vie.

Les partenaires sociaux ont également estimé ne pas avoir été dûment associés à l'élaboration du **plan national slovaque pour la reprise et la résilience** (PNRR). Toutefois, un participant a dit apprécier que le gouvernement ait organisé des consultations informelles des partenaires sociaux (y compris des organisations minoritaires) pendant la crise de la COVID-19, mais il a exprimé son regret que ces échanges n'aient pas été reconduits.

2. Liberté d'association et de réunion

Un participant a dit estimer que la **liberté d'association** est bien établie sur le plan juridique en Slovaquie. Toutefois, il a précisé que, selon lui, l'accès au financement est très difficile pour les OSC au niveau national, la plupart des fonds disponibles étant uniquement accessibles sur la base de projets. Par ailleurs, des participants ont relevé que le processus d'allocation des ressources soulève des interrogations quant aux critères utilisés dans la prise de décision par les comités ministériels et quant à la possibilité de conflits d'intérêts.

Un autre participant a mentionné la **pression** croissante exercée sur les organisations de la société civile qui traitent de sujets sensibles et jouent un rôle de surveillance. Cette tendance s'est développée ces dernières années dans le contexte d'une polarisation des débats sur les médias sociaux, avec la diffusion de discours hostiles à la société civile. Des participants ont dit estimer que l'approche des autorités à l'égard des OSC n'est pas fondée sur l'hostilité, mais plutôt sur un manque de compréhension de la manière dont elles pourraient collaborer avec elles. Un autre élément qui a été mis en avant est que, si les autorités apprécient le rôle joué par la société civile quant elle fournit des services pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine, elles reconnaissent beaucoup moins son rôle d'observateur critique ou de contributeur au débat public. Il a été noté que le président de la République est issu de la société civile, ce qui contribue à donner une image plus positive de celle-ci.

Un participant a dit estimer que, à l'instar de la liberté d'association, la **liberté de réunion** est bien établie en Slovaquie. Ces deux libertés figurent parmi celles qui ont été acquises à la suite de la révolution de 1989 et sont donc abordées avec prudence. Toutefois, selon les participants, la liberté de réunion a été limitée de manière disproportionnée par les décisions d'urgence prises dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Un participant a jugé discriminatoire que les rassemblements religieux aient pu être autorisés alors que ceux d'autre nature ne l'ont pas été. Il a également été jugé problématique que les rassemblements publics à l'occasion de manifestations aient été interdits et dispersés par la police, alors que certains événements sportifs ont été autorisés. Un autre intervenant a fait valoir que la planification des activités des OSC est rendue difficile par l'évolution rapide des règles, décidée au niveau central avec une entrée en vigueur immédiate.

3. Liberté d'expression et liberté des médias

D'après les participants, la protection juridique offerte pour la liberté d'expression est bonne en Slovaquie. Les journalistes peuvent s'exprimer librement sans être censurés mais, selon certains intervenants, l'**autocensure** sur des sujets sensibles serait également en hausse, dans un contexte de polarisation de la société qui affecte aussi la profession de journaliste.

Les journalistes d'investigation sont toujours soumis à **des pressions et à des menaces**, même si cela ne va pas jusqu'à l'assassinat comme dans le cas de Ján Kuciak en 2018. Un nouveau procès est attendu dans cette affaire, et il est espéré qu'il pourra finalement conduire à la condamnation des responsables présumés de la planification et de l'organisation du crime. Les autorités slovaques ont expliqué qu'elles considèrent l'autorégulation des médias et la protection des journalistes comme une priorité. Une loi constitutionnelle sur la liberté des médias est en cours d'élaboration, qui comportera des mesures dans ce domaine et abordera la protection des sources, le droit à l'information, l'autorégulation de la profession, les médias associatifs, etc. L'adoption d'une telle loi constitutionnelle nécessitera toutefois

une majorité qualifiée au parlement et donc une forte volonté politique générale, laquelle doit encore être obtenue. Les autorités slovaques ont également mis au point un projet visant à former la police et le pouvoir judiciaire afin de mieux protéger la sécurité des journalistes, notamment lors des manifestations et contre les menaces en ligne.

Les participants à la session sur la liberté d'expression ont également estimé que la confiance du public dans les médias traditionnels est en baisse, comme en témoigne le fait que de plus en plus de personnes mettent en doute les informations délivrées par des médias reconnus. Il a fait référence aux théories du complot. Les participants ont fait part de leurs préoccupations concernant les mesures prises pour lutter contre la **désinformation**, qui pourraient porter atteinte à la liberté d'expression. Ils ont expliqué que la loi interdisant les sites web conspirationnistes a été adoptée en réponse à la guerre en Ukraine et a été rédigée dans la précipitation, sans véritable débat. Selon eux, il n'existe pas de véritable clarté en ce qui concerne les critères exacts utilisés pour mettre un site web sur liste noire en raison d'activités de désinformation. La police a publié une liste de sites internet considérés comme pratiquant la désinformation, méthode considérée comme présentant des risques d'erreur à l'avenir.

Les participants se sont interrogés sur la nécessité éventuelle d'une définition plus stricte de la **profession de journaliste**, en soulignant, d'une part, que de nombreux propagateurs de fausses informations se cachent derrière l'étiquette commode de «journalisme citoyen», et en considérant, d'autre part, que l'adoption de définitions et distinctions trop strictes pose également un risque. Ils ont fait observer que la désinformation et les discours de haine (par exemple à l'encontre de groupes tels que les Roms) proviennent aussi parfois des médias traditionnels, dans le contexte d'une course féroce au lectorat qui encourage l'adoption de méthodes similaires à celles de la presse à scandale. Selon eux, la meilleure méthode pour contrecarrer ces tendances est de soutenir un journalisme de qualité.

Un participant a fait valoir que, si l'approche antérieure en matière de liberté d'expression était trop relâchée, comme en témoigne l'absence de protection offerte au journaliste Ján Kuciak lorsqu'il était menacé avant son assassinat, l'approche actuelle serait trop intrusive. Les enquêtes sur les contenus considérés comme **extrémistes** ont été confiées à l'agence nationale de lutte contre la criminalité, niveau trop élevé de l'avis des participants, notamment parce que l'agence a dû intervenir en rapport avec de simples offenses ou agressions verbales, y compris des plaisanteries.

Certains participants ont dit apprécier la dimension pluraliste de la procédure d'élection du **directeur de la télévision et de la radio publiques**, étant donné que plusieurs candidats ont comparu lors des auditions devant la commission de vérification. Toutefois, d'autres participants ont exprimé leurs réserves à l'égard de ce processus, estimant qu'il résulte de la décision de la majorité politique dominante au moyen d'un vote au parlement. Une autre menace qui a été évoquée concernant l'indépendance du radiodiffuseur public est la multiplication des contrats à court terme pour les employés, qui pourrait permettre à la direction de se débarrasser de journalistes s'écartant de la ligne d'entreprise. Dans l'ensemble, les conditions de travail des journalistes se sont détériorées ces dernières années, et il semble qu'ils bénéficient de niveaux de protection différents selon qu'ils travaillent pour des médias privés ou publics ou sont indépendants. Les autorités slovaques ont annoncé que le nouveau directeur du radiodiffuseur public serait bientôt en place, ce qui constituera une occasion d'aborder des questions telles que la prévalence des contrats de courte durée pour le personnel. Elles ont également reconnu que le sous-financement de la radiodiffusion publique est un problème.

De l'avis de participants, la réforme du **code de la presse** menée en 2019 bénéficierait principalement aux responsables politiques plutôt qu'aux journalistes, dont les propositions auraient été largement ignorées. L'une des sources de préoccupation concerne les amendements qui étendent le champ du droit de réponse des responsables politiques à tout type de contenu qui comprendrait prétendument de fausses déclarations de fait. Il est à craindre que cette disposition, qui découle d'un souhait de l'ancien Premier ministre d'atténuer le rôle des médias dans le suivi de la vie politique, puisse conduire à des abus similaires à ceux des années 1990, lorsque certains responsables politiques sont parvenus à éliminer certains médias par des décisions de justice fondées sur la diffamation. Les autorités slovaques ont dit estimer que la forme actuelle du droit de réponse ne présente pas, dans les faits, un risque réel pour les médias, lesquels n'ont pas été, en pratique, submergés par ce genre de demandes.

En ce qui concerne la question de la **diversité des médias**, certains participants ont dit craindre que la Slovaquie puisse suivre une tendance similaire à celle de ses voisins, à savoir une tendance des responsables politiques à détenir ou contrôler des médias, tant au niveau national qu'au niveau local, afin d'assurer leur autopromotion, en particulier aux alentours des élections. L'influence extérieure sur les médias ne se limiterait pas à l'influence politique au sens strict. Des participants ont donné l'exemple de la criminalité organisée, qui chercherait à infiltrer des organisations de journalistes. L'influence russe a également été prouvée, comme dans le cas d'une tentative de corruption d'un journaliste conspirationniste avant la guerre en Ukraine. En ce qui concerne la pluralité des médias, les autorités slovaques ont évoqué la législation récente qui renforcera selon elles la transparence de la propriété et du financement des médias.

4. Droit à la non-discrimination

Il a été expliqué que l'action dans le domaine de la lutte contre la discrimination est fondée sur la **loi anti-discrimination** et que le Centre national slovaque pour les droits de l'homme évalue les cas individuels sur la base de la législation, en fournissant une aide juridictionnelle et en représentant les victimes devant les tribunaux. Les autorités slovaques ont précisé que le Centre national slovaque pour les droits de l'homme a récemment bénéficié d'un accroissement de son financement et de ses effectifs.

Selon certains participants, **l'accès au financement** pour les OSC œuvrant dans des domaines tels que la discrimination ou la lutte contre l'extrémisme (par exemple, la mémoire de l'Holocauste) est insuffisant. Ils ont expliqué que, dans leur cas, la majeure partie de leur financement provient de l'UE ou d'États européens. Pour leur part, les autorités slovaques ont expliqué que plusieurs programmes sont à la disposition des OSC, notamment sur des problématiques comme les personnes LGBTQI et l'égalité hommes-femmes. Des fonds spécifiques sont, par exemple, disponibles pour aider les victimes d'infractions, ce qui est particulièrement important pour les OSC défendant les communautés LGBTQI.

En ce qui concerne précisément les **droits des personnes LGBTQI**, les participants ont exprimé leur regret qu'il n'y ait pas de reconnaissance juridique des couples de même sexe et de leurs familles, ce qui a des conséquences sur la vie quotidienne, par exemple au niveau du patrimoine. Ils ont dit apprécier que les manifestations des fiertés LGBTQI, qui rassemblent des milliers de personnes, puissent en général se dérouler sans incidents majeurs, et avec le soutien des municipalités de Bratislava et de Košice. Toutefois, ils ont aussi fait état de cas de contre-manifestations agressives. Ils ont par ailleurs souligné l'absence de reconnaissance juridique du genre des personnes transgenres s'il n'y a pas de stérilisation forcée et le manque de soutien médical et psychologique pour les personnes transgenres en

transition. Ils ont cité des exemples d'attaques verbales perpétrées contre des personnes transgenres par des responsables politiques. L'attention a été attirée sur un projet de loi proposé devant le Parlement pour interdire les drapeaux arc-en-ciel sur les bâtiments appartenant à l'État. En ce qui concerne l'absence de partenariats entre personnes de même sexe, les autorités slovaques ont souligné qu'il sera possible d'accorder des droits aux personnes LGBTQI dans le contexte plus large de la future législation destinée à élargir les droits des couples non mariés, par exemple en matière d'héritage ou d'accès aux soins de santé. Elles ont également souligné que le ministère de la santé a travaillé sur la possibilité de faciliter le changement d'indication du sexe sur les cartes d'identité des personnes transgenres, mais qu'il n'y a pas eu de volonté politique au Parlement de faire avancer le dossier.

Les participants ont dit apprécier que les OSC concernées aient eu la possibilité de formuler des observations sur le plan d'action national pour le développement de la qualité de vie des **personnes handicapées**, qui est en cours d'élaboration. Ils se sont également félicités d'évolutions positives, comme le fait que la certification des bâtiments inclue désormais des critères d'accessibilité. Ils ont toutefois attiré l'attention sur un certain nombre de défis à long terme. Par exemple, les infrastructures sociales à destination des personnes handicapées ne sont pas réglementées par la loi, ce qui ne facilite pas les enquêtes en cas de violation des droits de l'homme. De plus, l'acceptation des personnes handicapées dans le domaine de l'emploi n'est que très partielle, et il arrive encore très fréquemment que l'accès aux bâtiments soit insuffisant.

Les participants ont également attiré l'attention sur la question de la participation à la vie publique. Ils se sont félicités de la possibilité offerte aux personnes handicapées d'avoir un assistant personnel dans le bureau de vote, mais ont regretté que le vote par correspondance ne soit pas utilisé comme solution pour faciliter l'exercice du droit de vote par ces personnes.

Les participants ont expliqué que la Constitution offre une protection globale aux personnes ne se reconnaissant pas dans une **religion**, qui représentent jusqu'à un tiers de la population du pays. Ils ont toutefois regretté qu'aucune législation spécifique ne soit en place pour offrir aux organisations proposant une vision spirituelle humaniste un meilleur financement et un meilleur accès aux médias publics. Ils estiment que le déséquilibre est trop important entre, d'une part, le traitement réservé aux églises enregistrées, qui reçoivent légalement des centaines de millions d'euros de fonds publics, et, d'autre part, les organisations de la société civile œuvrant à des fins humanistes non religieuses, qui doivent pour la plupart se financer elles-mêmes. Ils ont également souligné la forte influence de l'Église sur la vie politique et sociale et sur les programmes d'enseignement. Sur ce dernier point, les autorités slovaques ont précisé que les élèves ont la possibilité de choisir entre un enseignement religieux et un enseignement éthique humaniste au début de chaque année scolaire.

Les participants se sont félicités que des progrès aient été enregistrés en ce qui concerne les questions d'**égalité entre les hommes et les femmes** sous le gouvernement précédent, en donnant l'exemple de la mise en place d'un congé parental pour les hommes. Ils ont toutefois dit regretter que l'actuel ministère du travail, des affaires sociales et de la famille ait mis de côté un programme d'égalité entre les femmes et les hommes et que la coopération sur les questions d'égalité hommes-femmes soit très difficile. Par exemple, il a été indiqué que le ministère n'envisage pas de procéder à un audit mené par les OSC sur les questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans le service public. Il a également été expliqué que l'accès à l'enseignement préscolaire est extrêmement difficile en raison du nombre limité de places et du coût élevé de la scolarité préscolaire privée, ce qui fait porter la charge liée à la

famille sur les femmes. Les autorités slovaques ont expliqué que le ministère du travail, des affaires sociales et de la famille fournit des fonds sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes et que des plans d'action ont été mis en place en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes et l'élimination de la violence fondée sur le genre. Un plan d'action sur l'emploi des femmes est en cours d'élaboration, qui augmentera les possibilités de garde d'enfants et de formation dans des domaines tels que la possibilité pour les femmes d'acquérir des compétences adaptées au marché du travail actuel.

Les participants ont estimé que la discrimination à l'égard des **Roms** correspond à une marginalisation socio-économique profondément enracinée. Si des efforts législatifs ont été déployés pour remédier à la situation, la ségrégation des élèves roms reste, par exemple, une réalité difficile: les enfants roms sont généralement placés dans des écoles spéciales avec des enfants souffrant de handicaps mentaux. Il a été expliqué que les autorités n'ont présenté que récemment des excuses officielles pour la stérilisation illégale des femmes roms pendant la période communiste et qu'un régime d'indemnisation est en train d'être mis en place, ce que les autorités slovaques ont confirmé. Ces dernières ont par ailleurs expliqué que la future législation sur la scolarité préscolaire devrait constituer un moyen important de lutte contre la ségrégation scolaire susmentionnée.

Les participants ont expliqué que le public a une perception positive des **demandeurs d'asile** en provenance d'Ukraine, ce qui n'empêche pas les cas de discrimination à la frontière, notamment à l'encontre des Roms et de demandeurs d'asile transgenres, qui se sont apparemment vu refuser l'accès au transport et au logement. Des personnes transgenres ont eu des difficultés à franchir la frontière en raison de la référence de genre figurant sur leur passeport. Par rapport à l'ouverture générale à l'égard des demandeurs d'asile ukrainiens, les personnes arrivées en provenance de pays tiers en 2015 et 2016 avaient été confrontées à des discours négatifs, notamment de nature islamophobe. Il a également été rappelé que les autorités de l'époque avaient cherché à sélectionner les demandeurs d'asile, pour n'accepter que les chrétiens.

5. État de droit

Les participants ont reconnu que le cadre institutionnel de l'**état de droit** est solidement en place, tout en signalant que la culture politique du pays est orientée vers une préférence pour des modes de prise de décision directs et verticaux. Ils ont dit estimer que la participation de la société civile, y compris les partenaires sociaux, est considérée par les autorités comme un mal nécessaire plutôt que comme une véritable valeur ajoutée pour le processus législatif. Les participants ont également dit estimer que les autorités ont une approche excessivement superficielle de l'exercice du mécanisme de protection de l'état de droit mené par la Commission européenne, et ne prennent pas de mesures proactives sur la base de rapports annuels. Ils apprécient donc que le rapport de la Commission européenne sur l'état de droit contienne cette année des recommandations par pays, dont ils espèrent qu'elles aideront la société civile dans son rôle de surveillance.

Les participants ont dit apprécier le travail mené par l'institution du **défenseur public des droits**. Ils ont toutefois déploré un manque de volonté politique pour garantir que le poste vacant correspondant soit pourvu dans les meilleurs délais. L'institution a également fait l'objet d'attaques verbales ouvertement critiques de la part de certains responsables politiques. Si un poste de commissaire chargé de l'enfance a été créé récemment, il a été remarqué par ailleurs que les postes de direction d'autres

organismes de réglementation, tels que l'autorité chargée de la protection des données, sont restés vacants pendant des mois. Les participants se sont dits favorables à des processus de nomination fondés sur les compétences plutôt que sur l'appartenance politique et ont recommandé de veiller à ce que les procédures de sélection pour la direction des organismes publics de réglementation soient plus transparentes: elles pourraient s'effectuer au moyen d'auditions publiques auxquelles participerait une commission spéciale ouverte aux OSC, comme cela a été le cas pour l'office des marchés publics.

Un participant a souligné les progrès réalisés par les autorités dans le domaine de la **lutte contre la corruption**, avec une augmentation du nombre d'affaires portées devant les tribunaux, y compris en ce qui concerne des fonctionnaires de haut niveau, ce qui constitue une évolution positive significative. Ce même participant s'est dit convaincu que la situation générale du pouvoir judiciaire a cessé de se détériorer, bien que d'importants défis subsistent.

Selon les participants, la **longueur des procédures judiciaires** constitue un problème majeur pour l'état de droit en Slovaquie. La plupart des remarques formulées à ce sujet visaient des affaires concernant la Slovaquie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Un participant a fait remarquer que le tableau de bord de la justice dans l'UE place la Slovaquie en tête du taux de variation du stock d'affaires pendantes (ce qui signifie que le système judiciaire a réussi à clôturer un plus grand nombre d'affaires qu'il n'en a ouvert), mais que cela est en contradiction avec un sentiment général de retard perpétuel dans le secteur judiciaire. Le manque de personnel et l'absence de mécanismes de contrôle interne ont été présentés comme les principales raisons de cette situation.

Les participants ont dit estimer que la **formation des services répressifs**, notamment de la police et du pouvoir judiciaire, devrait être améliorée en ce qui concerne les droits de l'homme et la discrimination. Il est ressorti en particulier que les juges feraient preuve d'un manque de compréhension concrète de ce que recouvre la discrimination, ce qui empêcherait l'identification des cas et le règlement des affaires dans ce domaine, par exemple en ce qui concerne les femmes. Le nombre de cas de discrimination traités par les tribunaux a été donné comme minime. Les participants ont par ailleurs plaidé en faveur d'un renforcement de la formation en matière de droits de l'homme dans le secteur de l'éducation, à destination des enseignants. Les autorités slovaques ont expliqué que des formations sont disponibles dans le système judiciaire sur des sujets tels que les droits des victimes, notamment dans le but de prévenir la victimisation secondaire, et le droit de la famille, y compris la violence intrafamiliale.

Les participants ont dit regretter que, pendant la pandémie de COVID-19, le processus législatif ait été marqué par des règles imprévisibles, contradictoires et non transparentes. Un participant a expliqué que seule la moitié des lois adoptées dans le cadre de la **procédure législative accélérée** étaient effectivement liées à la pandémie. Il faut préciser que le sujet a également été abordé lors de la session sur les droits des partenaires sociaux, au cours de laquelle un participant a expliqué que cette pratique a été maintenue, semblant devenir la norme plutôt que l'exception, ce qui a entraîné le contournement de la consultation de la société civile, y compris des partenaires sociaux. Un autre participant a estimé qu'une telle évolution constitue l'un des principaux défis en matière d'état de droit dans le pays et a demandé que cette procédure législative accélérée soit strictement limitée aux critères initialement définis pour son recours, à savoir les crises extraordinaires, les menaces pour les droits fondamentaux et les situations économiques graves.

Les participants se sont félicités de la mise en place récente d'un bureau indépendant de protection des **lanceurs d'alerte**, mais ont également souligné un manque de sensibilisation et d'encouragement à recourir à cette option, notamment dans les institutions publiques. Les autorités slovaques ont souligné que la législation nationale sur les lanceurs d'alerte est antérieure à la directive de l'UE, ce qui explique qu'il subsiste un certain nombre de lacunes mineures dans la législation, auxquelles la voie législative devrait bientôt remédier afin de mettre pleinement en œuvre la directive.



Comité économique et social européen

Rue Belliard 99
1040 Bruxelles
BELGIQUE

Responsable d'édition: unité "Visites et Publications"
EESC-2022-78-FR

www.eesc.europa.eu



© Union européenne, 2022

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction des photographies / illustrations est soumise à une autorisation préalable à demander directement aux détenteurs de leurs droits d'auteur.



Office des publications
de l'Union européenne



Print
QE-03-22-218-FR-C
ISBN 978-92-830-5806-9
doi:10.2864/555826

Online
QE-03-22-218-FR-N
ISBN 978-92-830-5811-3
doi:10.2864/68716

FR