



CRI(2022)05

**CONCLUSIONS DE L'ECRI
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS
FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE ADRESSÉES À
LA SLOVENIE**

Adoptées le 7 décembre 2021 ¹

Publiées le 3 mars 2022

¹ Aucun fait intervenu après le 30 juin 2021, date de réception de la réponse des autorités slovènes à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62

www.coe.int/ecri
 @ECRI_CoE

AVANT-PROPOS

Dans le cadre du cinquième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a reconduit sa procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à deux recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément au document d'information sur le cinquième cycle de suivi de l'ECRI porté à l'attention des Délégués des Ministres le 14 novembre 2012,² l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble de son côté des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations spécifiques faisant l'objet d'un suivi intermédiaire et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

² CM/Del/Dec(2012)1154/4.2.

1) Dans son rapport sur la Slovénie (cinquième cycle de monitoring), publié le 5 juin 2019, l'ECRI recommandait aux autorités, dans le droit fil de ses recommandations de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, de combler les lacunes identifiées aux paragraphes 4 à 6 de son rapport. Les autorités chargées des poursuites devaient en particulier ne pas introduire d'autres restrictions à l'engagement de la responsabilité pénale en cas de comportements incitant à la haine et à la violence que celles qui figurent dans la loi.

Aux paragraphes 4 et 5 de son rapport de cinquième cycle, l'ECRI estimait que les poursuites contre le discours de haine présentaient de graves lacunes, entraînant le fait que les discours de haine potentiellement constitutifs d'infractions pénales font en fait très peu souvent l'objet de poursuites en Slovénie. Cette situation est due à deux facteurs : le premier est une condition énoncée à l'article 297(1) du Code pénal qui prévoit que pour être punissable par la loi, l'infraction que constitue le discours de haine doit être commise d'une manière pouvant compromettre ou troubler l'ordre public ou [par le recours à] la force ou à la menace, à l'injure ou à l'insulte³. Le second est un avis juridique du Bureau du Procureur général de 2013⁴, d'après lequel i) les conditions fixées dans cet article doivent être prises cumulativement et non alternativement, et ii) en vertu de cette disposition de droit pénal, le lien de causalité du « danger concret pour l'ordre public » est une condition nécessaire pour engager des poursuites en cas de discours de haine.

L'ECRI note avec intérêt la constitution, en 2018, d'un groupe de travail au sein du Bureau du Procureur suprême de l'État afin de spécialiser les procureurs de l'État et harmoniser les pratiques en matière de poursuites du discours de haine⁵. L'ECRI se félicite en outre de l'arrêt de la Cour suprême du 4 juillet 2019⁶, qui donne une interprétation plus large de l'article 297 du Code pénal. D'après la Cour suprême, les conditions fixées pour engager des poursuites en cas de discours de haine potentiellement assimilable à un crime ou un délit motivé par la haine doivent clairement être prises alternativement⁷ et il n'est pas nécessaire que le comportement de l'auteur représente un danger concret pour l'ordre public. L'ECRI note aussi avec satisfaction que les services de poursuites et de police concernés ont par la suite reçu des orientations du Bureau du Procureur général qui prenaient en compte l'arrêt de la Cour suprême⁸.

³ Slovénie – Code pénal – Législation en ligne.

⁴ Avis juridique préparé le 27 février 2013 et disponible à l'adresse suivante : www.spletno-okno.si/sites/default/files/sovrazni_govor_pravno_stalisce_-_vrhovno_tozilstvo_0.doc.

⁵ Le groupe a été transformé en groupe de travail sur le crime de haine en mars 2021.

⁶ Décision n. I Ips 65803/2012, disponible à l'adresse suivante : <https://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2015081111431656/>

⁷ Voir également la déclaration du Défenseur du principe d'égalité datée du 8 août 2019, disponible à l'adresse suivante : <https://www.rtvsllo.si/slovenija/po-novem-kazniv-ze-govor-ali-zapis-ki-sam-po-sebi-predstavlja-groznjo-ali-zalitev/496480>.

⁸ Par exemple, un document du parquet daté du 21 mai 2020 faisait spécifiquement référence à la décision de la Cour suprême et donnait à la police des directives sur la manière de traiter les cas de discours de haine en période de Covid-19. En outre, dans une déclaration du 6 septembre 2021, adoptée à une réunion des procureurs suprêmes de l'État, les procureurs concernés ont été invités à reprendre l'interprétation donnée par la Cour suprême dans sa décision de 2019 en cas de poursuites engagées dans des affaires de discours de haine en vertu de l'article 297 du Code pénal.

Toutefois, l'ECRI note avec préoccupation qu'une proposition tendant à mettre formellement et pleinement en conformité les précédentes orientations juridiques du Procureur général avec l'arrêt de la Cour suprême de 2019 a été rejetée par le conseil des procureurs principaux de l'État. Il ressort de données récentes que la pratique évolue peu. Plus précisément, malgré une augmentation sensible du nombre d'affaires relatives aux discours de haine traitées par la police, le nombre d'actes d'accusation émis par les procureurs reste comparativement faible⁹.

L'ECRI conclut qu'en l'absence d'un changement plus profond de la politique en matière de poursuites, l'espace d'impunité évoqué dans son rapport de 2019, qui fait que le discours de haine n'est que très peu souvent réprimé, reste un problème.

La seconde lacune mise en évidence au paragraphe 5 du rapport concerne l'absence de voie de recours effective pour les victimes présumées si un procureur rejette une plainte pénale ou décide de ne pas engager de poursuites. D'après les autorités, en cas de rejet d'une plainte ou de suspension des poursuites, la victime peut opter pour des poursuites subsidiaires en vertu de la loi de 2019 portant modification de la loi sur la procédure pénale¹⁰, qui régit le statut des victimes de crimes¹¹. L'attention de l'ECRI a toutefois été attirée sur une décision de 2005 de la Haute Cour de Ljubljana¹² qui empêche les particuliers d'engager des poursuites ou de poursuivre eux-mêmes dans les affaires d'incitation à la haine, à la violence ou à l'intolérance. En outre, dans son avis juridique de 2013, le Bureau du Procureur général¹³ a déclaré que dans les cas où le discours de haine visait une communauté ou un groupe dans son ensemble, les personnes appartenant à cette communauté ou à ce groupe ne pouvaient être considérées comme des victimes. L'ECRI conclut donc que les victimes présumées du discours de haine ne disposent pas encore d'une voie de recours effective lorsqu'un procureur considère qu'une plainte n'est pas fondée ou que des poursuites pénales ne sont pas justifiées.

Globalement, l'ECRI considère que sa recommandation a été partiellement mise en œuvre.

2.) Dans son rapport sur la Slovénie (cinquième cycle de monitoring), l'ECRI recommandait de nouveau aux autorités de collecter des données ventilées sur l'égalité, à des fins de lutte contre la discrimination raciale. Si nécessaire, elles devaient chercher à clarifier la législation de sorte que les données soient toujours recueillies dans le respect des normes sur la protection des données et des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire.

L'ECRI note avec intérêt qu'en octobre 2019, le ministère des Affaires étrangères a constitué un groupe de travail informel sur la collecte de données ventilées sur l'égalité auquel pouvaient participer le commissaire à l'information, le défenseur du principe d'égalité, le médiateur et un représentant d'ONG. Cependant, il semble que le groupe n'ait été convoqué qu'une seule fois, en novembre 2019, et qu'il n'ait pas tenu de réunion par la suite.

⁹ Par exemple, le nombre de cas de discours de haine traités par la police est passé de 13 en 2018 à 50 en 2020 et celui des accusations portées au pénal par la police de 19 en 2018 à 44 en 2020, tandis que les procureurs ont procédé à six mises en accusation en 2018 contre sept en 2020. Pour plus de détails, voir le Rapport annuel du Défenseur du principe d'égalité pour l'année 2020, p. 100 à 102, disponible à l'adresse suivante : <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2021/04/Redno-letno-porocilo-Zagovornika-za-letno-2020-previ-del.pdf>.

¹⁰ Journal officiel de la République de Slovénie [Uradni list RS], no 22/19 : www.uradni-list.si.translate.goog.

¹¹ Cette loi prévoit notamment l'allongement du délai dont disposent les victimes pour engager des poursuites subsidiaires (qui passe de huit à 30 jours).

¹² Décision I Kp 1050/2004, disponible à l'adresse suivante : <https://www.sodisce.si/vislj/odlocitve/34757/>.

¹³ Avis juridique préparé le 27 février 2013 et disponible à l'adresse suivante : www.spletno-oko.si/sites/default/files/sovrazni_govor_pravno_stalisce_-_vrhovno_tozilstvo_0.doc.

En 2020, le Procureur général de l'État a ordonné que les dossiers du ministère public concernant des infractions pénales motivées par des préjugés portent une mention spéciale sur leur page de couverture¹⁴. L'ECRI salue cette initiative qui facilitera l'identification des infractions pénales motivées par la haine et pourra contribuer à la collecte future de données ventilées sur l'égalité. Il semble toutefois que les données issues de ce système de classement n'aient pas encore été systématiquement évaluées, traitées ou rendues publiques.

L'ECRI prend assurément note du projet de loi sur la protection des données à caractère personnel, rendu public en mai 2021, qui comprend une disposition autorisant le traitement des données à caractère personnel sur l'origine nationale ou ethnique d'une personne en mettant en particulier l'accent sur le consentement de cette dernière. Il semble toutefois que cette loi doive, quoi qu'il en soit, être complétée par l'adoption de dispositions juridiques sectorielles et ne s'appliquer qu'à titre exceptionnel au secteur public¹⁵. Par ailleurs, on ne sait pas clairement si ces données doivent être traitées à des fins de lutte contre la discrimination¹⁶.

L'ECRI note avec regret que les autorités hésitent encore beaucoup à recueillir des données ventilées sur l'égalité¹⁷, en raison notamment des évolutions récentes du cadre juridique national sur la protection des données à caractère personnel. À ce sujet, il ressort des informations communiquées à l'ECRI qu'aucune législation n'est actuellement envisagée pour garantir la collecte de données ventilées sur l'égalité dans tous les cas, dans le respect des normes relatives à la protection des données, y compris les principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire. L'ECRI estime donc que des mesures efficaces n'ont pas encore été prises.

L'ECRI conclut que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

¹⁴ Voir le rapport annuel du défenseur pour 2020, p. 101, disponible en slovène à l'adresse suivante : <http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2021/04/Redno-letno-porocilo-Zagovornika-za-letno-2020-prvi-del.pdf>.

¹⁵ Le projet est disponible en slovène à l'adresse suivante : <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10208>.

¹⁶ Dans son rapport annuel de 2020 publié en juin 2021, le médiateur réitère la recommandation adressée en 2019 au ministère de la Justice tendant à assurer la collecte systématique de données ventilées sur l'égalité : disponible en slovène, p. 75 : <https://www.varuh-rs.si/sl/porocila-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

¹⁷ Dans le cadre du Plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025, le Gouvernement slovène a affirmé que : « sa législation nationale ne permet pas la collecte de données fondées sur la race, l'appartenance ethnique, l'origine ethnique ou d'autres motifs personnels ». Voir le communiqué de presse sur la 41e séance du gouvernement du 26 novembre 2020, disponible en slovène à l'adresse suivante : <https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2020/11-2020/SJsevl41.doc>.