



Résumé du rapport

Croate 2009 sur les mesures de lutte contre la discrimination

Lovorka Kusan

Assistée par: Jagoda Novak

1. Introduction

La République de Croatie est un État unitaire. La Constitution définit les principes fondamentaux du droit croate. La législation doit être conforme à la Constitution et les autres réglementations doivent être conformes à la Constitution et à la législation.

L'État est organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs en trois branches: le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Le pouvoir législatif est exercé par le parlement croate. Le parlement peut autoriser le gouvernement, pendant un délai ne pouvant pas dépasser un an, à réglementer certaines matières dans le cadre de sa compétence déléguée, à l'exception des matières constitutionnelles liées à l'application des droits humains et des libertés fondamentales, aux droits des minorités nationales, au système électoral et à l'organisation, l'autorité et le fonctionnement des organes gouvernementaux et des collectivités autonomes locales, dès lors que ces questions relèvent de la compétence exclusive du Parlement.

Le système judiciaire est divisé en deux degrés de juridiction (le degré de première instance et le degré d'appel), auxquels s'ajoutent des voies de recours extraordinaires (comme un réexamen par la cour suprême). La règle veut que toute décision administrative puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Le rôle de la Cour suprême, en tant que plus haute juridiction du pays, consiste à veiller à l'application uniforme des lois et à l'égalité de tous les justiciables devant la justice. Les décisions des cours et tribunaux n'ont en général force obligatoire que pour les parties à la cause et elles n'ont pas valeur de précédent.

Le parquet est une instance judiciaire autonome et indépendante qui a le pouvoir et l'obligation d'engager des poursuites à l'encontre de toute personne ayant commis des infractions pénales et autres faits punissables, de poser des actes juridictionnels pour protéger les avoies de la République de Croatie et de fournir des voies de recours pour protéger la Constitution et le droit.



La Cour constitutionnelle de la République de Croatie a pour compétence notamment de statuer sur la conformité des lois par rapport à la Constitution; de se prononcer sur la conformité d'autres réglementations par rapport à la Constitution et à la législation; de statuer sur les recours constitutionnels dirigés contre des décisions individuelles émanant d'organes gouvernementaux, de collectivités autonomes locales et régionales et d'entités juridiques investies de l'autorité publique, lorsque ces décisions violent les droits humains et les libertés fondamentales ou le droit à l'autonomie locale et régionale qui sont garantis par la Constitution de la République de Croatie; et de veiller au respect de la constitutionnalité et de la légalité en notifiant au Parlement croate les cas d'inconstitutionnalité et d'illégalité observés.

Le Médiateur de la République est un commissaire du Parlement croate, qui a pour tâche de protéger les droits constitutionnels et légaux des citoyens dans leurs rapports avec l'administration et les organes investis de l'autorité publique.

La Croatie a une population de 4 434 000 habitants.

La Croatie a été reconnue comme État indépendant par les Nations unies en 1992. De 1991 à 1995, la Croatie a été en guerre. De 1991 à 1993, la Croatie a été attaquée par l'armée yougoslave et par les forces paramilitaires serbes. Durant la guerre en Croatie et en Bosnie, un grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées ont trouvé refuge en Croatie en zone inoccupée et beaucoup de villes et villages croates situés sur la ligne de front ont été détruits. En 1994 et 1995, la Croatie a récupéré une grande partie de son territoire occupé grâce à une série d'offensives militaires. La majorité des Serbes qui y vivaient ont fui vers la Serbie et la Bosnie en tant que réfugiés. Vers la fin des années 1990, les réfugiés serbes ont commencé à rentrer chez eux; selon les dernières données officielles, la vague des retours touche à sa fin, bien que seulement la moitié environ des 132 451 réfugiés enregistrés d'origine serbe résident en Croatie de manière permanente. Après une période caractérisée par l'autoritarisme du pouvoir en place et par son isolement par rapport à la communauté internationale, la Croatie a amorcé un changement de cap vers la fin des années '90 et surtout après l'année 2000. En 1996, la Croatie est devenue membre du Conseil de l'Europe. En 2001, elle a signé un accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} février 2005. En juin 2004, la Croatie a introduit sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne. Après avoir obtenu l'avis positif de la Commission européenne, le Conseil a décidé d'ouvrir les négociations le 3 octobre 2005. Le 12 février 2008, le Conseil a adopté le nouveau partenariat pour l'adhésion avec la Croatie. Au stade actuel, les négociations en vue de l'adhésion ont été ouvertes dans 30 des 33 chapitres prévus, et 18 chapitres ont été clos provisoirement. Les trois chapitres restant à ouvrir sont les suivants: justice et droits fondamentaux, politique étrangère, de sécurité et de défense, et politique de concurrence.

La structure ethnique du pays se présente comme suit: les Croates représentent la majorité de la population (89 %).

Les minorités les plus nombreuses sont les minorités serbe (201 631 habitants, soit 4,5 %), bosniaque (20 755 habitants, soit 0,5 %), italienne (19 636 habitants, soit 0,4 %), hongroise (16 595 habitants, soit 0,4 %), albanaise (15 082 habitants, soit 0,3 %), slovène (13 173 habitants, soit 0,3 %) et rom (officiellement 0,2 %, mais selon des estimations officieuses, il y aurait jusque 40 000 Roms, soit 0,9 %). La langue officielle est le croate, mais la Constitution donne à toutes les minorités nationales le droit d'organiser l'éducation dans leur langue. La structure religieuse de la population se présente comme suit: 87,8% des citoyens se revendiquent du culte catholique; il y a 4,4 % d'orthodoxes; 1,3 % de musulmans; 3,0 % d'agnostiques (ou sans religion précisée) et 2,2 % de citoyens qui se disent athées. Le pourcentage des autres religions est inférieur à 0,2 %.

La position du gouvernement et des organes officiels à l'égard des discriminations a évolué d'un point de vue pro-nationaliste au début des années 1990 à une approche plus égalitaire depuis 2000. Depuis lors, indépendamment des élections et des changements de gouvernement, on a constaté des progrès lents mais constants, qui ont été largement salués par les organisations de défense des droits de l'homme de même que par les instances de la procédure d'accession à l'UE, par d'autres acteurs internationaux et par un nombre croissant de médias.

La première législation antidiscrimination globale à avoir vu le jour en Croatie est la loi antidiscrimination qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

D'autres sources de la législation antidiscrimination croate sont la Constitution, les traités internationaux et certaines lois contenant des dispositions antidiscrimination comme la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales, le Code pénal, la loi relative à l'emploi, la loi relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, la loi concernant les relations entre personnes du même sexe et la loi relative aux agents de la fonction publique.

Malgré ces nombreux textes de loi et dispositions antidiscrimination, la jurisprudence est encore assez limitée et elle ne suit pas les normes fixées par la législation antidiscrimination européenne.

2. Principale législation

La Croatie a ratifié tous les traités antidiscrimination du droit international à l'exception de la charte sociale européenne révisée, qui a été signée et dont la procédure de ratification est en cours (convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales + protocole n° 12, pacte international relatif aux droits civils et politiques, convention-cadre pour la protection des minorités nationales, pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discriminations raciales, convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, convention de l'OIT concernant la discrimination (n° 111); convention relative aux droits de l'enfant et convention relative aux droits des personnes handicapées).



La première législation antidiscrimination globale à avoir vu le jour en Croatie est la loi antidiscrimination qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Cette loi, qui ne compte que 30 articles, contient des dispositions régissant: toute forme de discrimination directe ou indirecte, le harcèlement moral et le harcèlement sexuel, le logement raisonnable, la ségrégation, dix-sept motifs de discrimination, les représailles, les dérogations à la loi, les mesures pénales, une interdiction imposée aux personnes physiques ou morales de pratiquer une quelconque forme de discrimination dans tous les domaines de la vie sociale, les compétences du médiateur en tant qu'organe central en matière d'égalité et les dispositions procédurales particulières applicables aux affaires de discrimination. Cette loi laisse des points importants à l'appréciation des juridictions.

L'ancienne loi relative au travail (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009) contenait des dispositions antidiscrimination sanctionnant toute discrimination au travail, mais la nouvelle loi relative au travail (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010) a considérablement réduit les dispositions antidiscrimination. Le législateur les a apparemment jugées superflues à cause de l'existence d'une loi antidiscrimination globale.

D'autres sources de la législation croate en matière de lutte contre les discriminations sont la Constitution, les traités internationaux et certaines lois contenant des dispositions antidiscrimination comme la loi constitutionnelle relative aux droits des minorités nationales, le code pénal, la loi relative à l'emploi, la loi relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, la loi concernant les relations entre personnes du même sexe et la loi relative aux agents de la fonction publique.

Malgré ces nombreux textes de loi et dispositions antidiscrimination, la jurisprudence est encore assez limitée et elle ne suit pas les normes fixées par la législation antidiscrimination européenne.

3. Principes généraux et définitions

La loi antidiscrimination interdit toute forme de discrimination fondée sur les motifs suivants: la race, l'ethnie ou la couleur de peau, le genre, la langue, la religion, les convictions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la propriété, l'appartenance à un syndicat, l'éducation, le statut social, le statut marital ou familial, l'âge, l'état de santé, le handicap, l'hérédité, l'identité et l'expression du genre, ainsi que l'orientation sexuelle, mais sans définir ces motifs de discrimination.

La loi antidiscrimination interdit toute discrimination fondée sur un malentendu quant à l'existence d'un motif de discrimination prohibé ainsi que toute discrimination fondée sur l'association d'une ou de plusieurs personnes à des caractéristiques particulières.



D'après la définition contenue dans la loi antidiscrimination, une discrimination directe se produit lorsque, pour un des motifs frappés d'interdiction, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable. De même, une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre entraîne ou est susceptible d'entraîner par rapport à d'autres personnes un désavantage particulier sur la base d'un des motifs frappés d'interdiction, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.

La loi antidiscrimination définit le harcèlement comme tout comportement indésirable lié à l'un des motifs frappés d'interdiction, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

La loi antidiscrimination n'interdit pas les « instructions visant à établir une discrimination », mais bien toute « incitation à la discrimination » et encore faut-il que cela soit fait de manière intentionnelle.

La loi antidiscrimination oblige de prévoir des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées. Elle précise que le fait de ne pas prendre les mesures appropriées pour permettre aux personnes handicapées d'accéder à des ressources à la disposition du public, de participer à la vie publique et sociale et d'avoir accès à un lieu de travail et à des conditions de travail adaptées, conformément à leurs besoins spécifiques, en adaptant l'infrastructure et les locaux, en utilisant des équipements et d'autres moyens qui n'imposent pas une charge déraisonnable à la personne obligée de les fournir, est considéré comme une forme de discrimination.

Une discrimination multiple est considérée comme une forme de discrimination grave.

Une des neuf exceptions à l'interdiction de discriminer est celle de l'exigence essentielle pour le déroulement de l'activité professionnelle.

Les huit autres sont: la santé et la sécurité publiques, la protection de la conviction des communautés religieuses, les exceptions liées aux services d'assurance, le critère de l'âge dans les relations professionnelles, les mesures d'action positive, les privilèges accordés aux femmes enceintes, aux enfants, aux jeunes, aux personnes âgées, aux personnes qui ont des responsabilités familiales et aux personnes handicapées et la différence de traitement lors de la détermination des droits et obligations découlant des relations familiales en vue de protéger les enfants.

La loi antidiscrimination ne fait aucune distinction entre les personnes physiques et les personnes morales, ni aux fins de la protection contre toute forme de discrimination ni pour ce qui est de la responsabilité en matière de discrimination.



4. Champ d'application matériel

La loi antidiscrimination est universellement applicable, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, sans limitation aucune. Elle énumère explicitement dix domaines méritant une attention particulière: 1) le travail et les conditions de travail, l'accès à une activité non salariée et à l'emploi, y compris la sélection, les critères, le recrutement et les conditions de promotion, l'accès à tous les types d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de perfectionnement professionnel et de recyclage; 2) l'éducation, les sciences et les sports; 3) la sécurité sociale, y compris l'aide sociale, les pensions ainsi que l'assurance maladie et l'assurance chômage; 4) les soins de santé; 5) la justice et l'administration; 6) le logement; 7) l'information publique et les médias; 8) l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services; 9) l'adhésion et la participation à des organisations syndicales, des organisations de la société civile, des partis politiques ou toute autre organisation et 10) l'accès et la participation à la culture et à l'art.

5. Respect de la loi

Les victimes de discriminations peuvent obtenir une protection en engageant une procédure judiciaire – au civil ou au pénal. La loi antidiscrimination prévoit la responsabilité pénale de l'auteur de harcèlement, de harcèlement sexuel et de rétorsions. Toute victime d'une discrimination peut déposer plainte auprès du médiateur, qui est l'organe central chargé de la lutte contre les discriminations. Si un acte administratif renferme une discrimination, la victime de cette discrimination peut porter plainte devant le tribunal administratif de la République de Croatie, qui est compétent pour contrôler la légalité des actes administratifs.

Dans une procédure civile, la victime d'une discrimination peut déposer plainte pour faire protéger un droit individuel, en arguant de la violation de ce droit par la discrimination (protection accessoire contre les discriminations) ou en réclamant un jugement constatant que le fond de l'affaire est lié à l'existence de la discrimination (action spéciale visant à lutter contre une discrimination individuelle). Dans ce dernier cas, la victime peut demander:

- à faire constater l'existence de la discrimination (action déclaratoire) ou
- à faire interdire la discrimination (action en interdiction) ou
- à faire cesser la discrimination ou ses effets (action en cessation) ou
- à obtenir réparation du préjudice causé par la discrimination (action en réparation) ou
- à faire publier la décision constatant la discrimination (action en publication).

La loi antidiscrimination prévoit la possibilité pour des organisations (organes, organisations, institutions, associations ou autres personnes actives dans la protection du droit à l'égalité de traitement du groupe dont les droits sont en cause dans la procédure) de participer à la procédure civile en qualité de partie intervenante (*umješaći*) au nom d'un plaignant (victime supposée de discrimination).



La loi ne fixe aucune autre exigence à remplir pour qu'une organisation puisse agir en qualité de partie intervenante, de sorte qu'il appartiendra chaque fois aux tribunaux de décider dans chaque cas s'il y a lieu d'accéder à la demande d'une organisation qui souhaite être admise à la cause en tant que partie intervenante, et donc de vérifier si celle-ci s'occupe du droit à l'égalité de traitement dans le cadre de ses activités.

La loi antidiscrimination instaure l'action associative (*udružna tužba*) en tant qu'instrument de protection de groupes importants de personnes contre les discriminations. Les associations, organes, institutions ou autres organisations qui sont légalement constitués et qui justifient d'un intérêt à protéger les intérêts collectifs d'un groupe déterminé ou s'occupent de la protection du droit à l'égalité de traitement dans le cadre de leurs activités, sont habilités à ester en justice en qualité de demandeur contre toute personne ayant violé le droit à l'égalité de traitement, s'ils peuvent accréditer que le comportement du défendeur a discriminé ou a pu discriminer un grand nombre de personnes appartenant pour la plupart à un groupe dont les droits sont défendus par le plaignant.

Le droit national n'autorise pas explicitement le recours aux tests de situation ou aux statistiques comme moyen de preuve dans le cadre des procédures antidiscrimination; il ne définit ni n'établit aucune condition procédurale ou limitation à l'admissibilité de ces moyens de preuve en justice. Mais la loi antidiscrimination et la législation régissant la procédure civile ne font toutefois pas obstacle à l'utilisation des tests de situation ou de preuves d'ordre statistique.

Selon la loi antidiscrimination, l'auteur d'un recours antidiscrimination doit prouver que la discrimination s'est probablement produite. Il incombe alors au défendeur de prouver que la discrimination ne s'est pas produite. La règle du renversement de la charge de la preuve est applicable dans le cadre des procédures judiciaires et administratives, à l'exception des affaires pénales.

Les infractions pénales liées à une discrimination sont poursuivies d'office, ce qui signifie que la victime de cette discrimination n'a en théorie qu'à déposer une plainte pénale auprès du Parquet. Si le parquet décide de ne pas poursuivre, la victime est en droit de continuer les poursuites. Les infractions pénales en matière de discrimination sont passibles d'une peine de prison de six mois à cinq ans.

L'on ne dispose pas encore de statistiques sur le nombre d'affaires de discrimination qui ont donné lieu à des actions en justice.

Eu égard à la jurisprudence peu abondante dans le domaine des discriminations, à l'exception de quelques litiges en matière d'emploi, l'efficacité des sanctions n'est que théorique.



6. Organes compétents en matière d'égalité

La loi antidiscrimination désigne le médiateur en tant qu'organe central chargé d'éliminer les discriminations et de promouvoir l'égalité de traitement. Le médiateur est compétent pour tous les motifs de discrimination, mais certaines activités (réception de rapports sur les discriminations; fourniture des informations nécessaires sur les droits et obligations; examen des rapports et prise des mesures nécessaires à l'élimination des discriminations; information du public concernant les cas de discrimination; conduite de procédures de médiation et rédaction de rapports pénaux à propos de cas de discriminations) relèvent de la compétence de médiateurs spécialisés (en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, les handicapés et les enfants).

La Constitution prévoit que le médiateur est un commissaire du parlement croate. Il protège les droits constitutionnels et légaux des citoyens dans leurs rapports avec l'administration publique et les organes investis de l'autorité publique, le ministère de la défense, y compris l'armée et les services de sécurité, ainsi que les collectivités autonomes locales et régionales. Il protège aussi le droit à l'autonomie locale et régionale.

Le médiateur n'a pas bénéficié de moyens supplémentaires pour mettre en œuvre la loi antidiscrimination. Il traite donc les problèmes de discrimination avec le même budget et les mêmes effectifs que ceux dont il disposait avant l'entrée en vigueur de la loi.

En 2009, le médiateur a reçu 169 plaintes pour discrimination et entamé trois actions en justice de sa propre initiative en réaction à des cas de discrimination rapportés par les médias. Les plaintes reçues portaient sur des discriminations fondées sur les motifs suivants:

race/appartenance ethnique/couleur/origine nationale (53); sexe (17); religion (4); convictions politiques ou autres (3); affiliation à une organisation syndicale (6); éducation (7); statut social/origine (11); statut marital ou familial (3); âge (5); santé (4); handicap (10); et orientation sexuelle (1). Deux plaintes avaient pour objet une discrimination multiple (sexe + âge et sexe + affiliation à un syndicat).

En ce qui concerne les cas de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le médiateur possède les compétences suivantes:

1. il peut recevoir des rapports de toute personne physique ou morale concernant toute suspicion raisonnable de discrimination;
2. il peut fournir aux personnes physiques ou morales qui ont déposé plainte pour discrimination, les informations nécessaires à propos de leurs droits et obligations ainsi qu'à propos des options qui s'offrent à elles en matière de protection légale ou autre;



3. si aucune procédure n'a encore été engagée, il peut examiner les rapports individuels et prendre des mesures, dans les limites des compétences qui lui sont attribuées, pour mettre fin à la discrimination et pour protéger les droits des personnes discriminées;
4. il peut sensibiliser le public aux cas de discrimination;
5. il peut, avec l'accord des parties, conduire une médiation avec possibilité de conclure un accord extrajudiciaire;
6. il peut déposer une plainte pénale pour discrimination auprès du parquet compétent;
7. il peut recueillir et analyser des données statistiques sur les discriminations;
8. il peut informer le Parlement croate de la prévalence des discriminations, dans le cadre de ses rapports annuels et, au besoin, sous forme de rapports extraordinaires;
9. il peut réaliser des études sur les discriminations, émettre des avis et des recommandations, et suggérer au gouvernement des solutions juridiques et stratégiques adéquates.

Le médiateur est compétent pour toute discrimination fondée sur un des motifs interdits par la loi et ne relevant pas de la compétence des médiateurs spécialisés. Il y a un médiateur spécialisé en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et un autre spécialisé dans la problématique du handicap.

Le médiateur est aussi compétent pour fournir une assistance indépendante aux victimes, réaliser des études indépendantes et publier des rapports indépendants. Il peut aussi formuler des recommandations sur les questions liées à la discrimination. Le médiateur est habilité à engager auprès de parquet compétent une procédure pénale pour cause de discrimination. De plus, le médiateur peut intervenir en qualité de partie intervenante, au nom du plaignant, dans toute procédure afférente à un cas de discrimination.