



Résumé du rapport 2010

de la Croatie sur les mesures de lutte contre la discrimination,

par Lovorka Kušan

1. Introduction

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 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 textes à caractère réglementaire 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. Les décrets gouvernementaux ne peuvent régler les matières liées à l'application des droits humains et des libertés fondamentales, qui sont définis par la Constitution, ni les matières liées aux droits des minorités nationales, au système électoral et à l'organisation, aux pouvoirs et au 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). En règle générale, toute décision administrative peut 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 fonctions juridictionnelles sont permanentes. 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 des autres textes réglementaires 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 loi antidiscrimination lui a conféré le rôle d'organe spécialisé chargé de promouvoir l'égalité de traitement.

Les premières dispositions antidiscrimination détaillées (définition des notions de discrimination directe et de discrimination indirecte, de harcèlement et de harcèlement sexuel, de déplacement du fardeau de la preuve, etc.) à avoir vu le jour en Croatie ont été insérées dans la législation croate par voie d'amendements à la loi sur le travail en juillet 2003, dans le but de mettre ladite loi en conformité avec le droit européen, mais 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.

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 Constitution de la République de Croatie garantit des droits et libertés à quiconque réside sur son territoire, sans distinction de race, de couleur, de genre, de langue, de religion, de convictions politiques ou autres, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance, d'éducation, de statut social ou de toute autre caractéristique.



Les autres motifs de discrimination comme le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle sont couverts implicitement par les termes « toute autre caractéristique », mais il n'existe pas encore à ce jour de décision contenant une interprétation en ce sens.

Les principales lois qui traitent des discriminations sont : la loi antidiscrimination qui interdit toute forme de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la couleur, le genre, la langue, la religion, les convictions politiques ou les autres convictions, l'origine nationale ou sociale, la fortune, l'appartenance à un syndicat, l'éducation, le statut social, marital ou familial, l'état de santé, le handicap, l'hérédité, l'identité de genre et l'orientation sexuelle.

La loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes interdit toute discrimination fondée sur le genre, tandis que la loi relative aux relations entre personnes du même sexe interdit toute discrimination fondée sur « les relations avec une personne de même sexe » et sur « l'orientation homosexuelle ».

La loi sur l'emploi interdit toute discrimination dans le domaine du travail et des conditions de travail : critères et conditions d'embauche, promotion, formation professionnelle, perfectionnement professionnel et reconversion, mais elle ne mentionne pas les causes de discrimination.

3. Principes généraux et définitions

La loi antidiscrimination (ci-après « LAD ») 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, sans définir ces motifs de discrimination de quelque manière que ce soit.

La LAD définit la discrimination multiple comme une différence de traitement fondée sur plusieurs motifs de discrimination prohibés. Il s'agit d'une forme de discrimination grave dont le juge devra tenir pour fixer le montant de la compensation ou le taux de la peine.

La LAD interdit toute discrimination fondée sur un malentendu quant à l'existence d'un motif de discrimination prohibé (par exemple une présomption qui s'avère erronée). Elle interdit également toute discrimination fondée sur l'association d'une ou de plusieurs personnes à une caractéristique particulière.

D'après la définition contenue dans la LAD, 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 LAD définit le harcèlement comme tout comportement indésirable causé par l'un des motifs interdits, 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 LAD interdit toute incitation intentionnelle à la discrimination, mais ne vise pas en particulier les « instructions visant à établir une discrimination ».

La LAD 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 au lieu de travail et à des conditions de travail adaptées, conformément à leurs besoins spécifiques, en adaptant l'infrastructure et les locaux ainsi qu'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.

La LAD ne fait pas de distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants et confère donc à chacun une protection contre la discrimination. Elle ne fait pas davantage de distinction entre les personnes physiques et les personnes morales, ni en termes de protection contre les discriminations, ni en termes de responsabilité en tant qu'auteur d'une discrimination.

La LAD prévoit un nombre relativement important d'exceptions à l'interdiction de discriminer.

La loi antidiscrimination prévoit une exception qui concerne les exigences essentielles et déterminantes pour le déroulement de l'activité professionnelle. Elle dispose que le fait d'être placé à un poste moins favorable n'est pas réputé être constitutif d'une discrimination dans le cadre d'un emploi déterminé lorsque la nature du travail est telle ou que le travail est accompli dans des conditions telles que les caractéristiques liées à un quelconque des motifs de discrimination prohibés présente une condition réelle et décisive pour l'accomplissement du travail en question, à condition que l'objectif à atteindre soit justifié et que la condition soit appropriée.

Les autres exceptions sont : la santé et l'ordre public ; les actions positives, l'octroi de privilèges aux femmes enceintes, aux enfants, aux jeunes, aux personnes âgées, aux personnes qui ont des responsabilités familiales et aux personnes handicapées ; en ce qui concerne les activités professionnelles, le fait de devenir membre et d'agir conformément au canon et à la mission d'une église et d'une congrégation religieuse ou de toute autre organisation publique ou privée si la doctrine, les croyances ou les objectifs religieux le requièrent ; la prise en compte de l'âge et du sexe pour le calcul des primes et autres conditions d'assurance ; la fixation d'une limite minimum d'âge, d'expérience ou de niveau de formation pour accéder à certains emplois ou pour l'acquisition de certains droits liés à l'emploi ; la fixation d'un âge maximum pour mettre fin à un emploi ou une retraite ; la nationalité ; la détermination des droits et obligations découlant des relations familiales.

Chaque exception doit être interprétée de manière proportionnée à l'objectif et à la finalité qui constitue sa raison d'être.

4. Champ d'application matériel

Si la loi antidiscrimination a un champ d'application très vaste – elle est applicable tant au secteur public qu'au secteur privé et dans tous les domaines, sans limitation aucune – elle énumère toutefois explicitement dix domaines qui méritent 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) la protection de la 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 active 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 création culturelle et artistique.

5. Respect de la loi

Les victimes d'une discrimination peuvent obtenir une protection en engageant une procédure judiciaire – au civil ou au pénal (dans les deux cas, l'affaire sera jugée par une juridiction ordinaire et/ou au correctionnel (pour les délits de moindre importance qui sont jugés par les tribunaux correctionnels).

Dans une procédure civile, la victime d'une discrimination peut déposer plainte pour faire protéger ses droits individuels, en arguant de la violation d'un de ses droits par une 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 pour le préjudice causé par la discrimination (action en réparation) ou
- à faire publier la décision constatant l'existence de la discrimination (action en publication).

La loi antidiscrimination ne définit aucune règle de dédommagement et les règles applicables sont les règles générales de la loi relative aux obligations civiles et de ses dispositions relatives à la responsabilité civile délictuelle (par exemple ses dispositions sur le préjudice et la réparation de celui-ci). En vertu de ces règles, un juge appelé à statuer sur une violation des droits personnels devra accorder à la victime une compensation équitable s'il estime que la gravité de la violation et des circonstances le justifie. Lors de la fixation du montant de la compensation pécuniaire équitable, le juge tiendra compte du degré et de la durée de la détresse psychique et physique et de la peur provoquées par la violation. Il tiendra aussi compte de l'objectif de cette compensation et du fait qu'elle ne doit pas susciter des attentes incompatibles avec sa nature et sa finalité sociale.

La réglementation ne fait aucune distinction entre l'emploi public ou privé et les domaines en dehors de l'emploi.

Dans les deux cas, les infractions pénales en matière de discrimination donnent lieu à des poursuites d'office et la sanction des deux types d'infraction est une peine de prison de six mois à cinq ans.

La LAD spécifie que les actes de harcèlement moral, de harcèlement sexuel et de victimisation relèvent de la responsabilité délictuelle et sont passibles d'une amende pouvant être infligée aux personnes physiques, aux personnes responsables des actes juridiques de certaines entités juridiques au titre de certaines lois particulières, aux artisans et aux travailleurs indépendants ainsi qu'aux personnes morales. La loi fixe aussi des niveaux d'amende en fonction des catégories d'infractions (de 684,93 EUR à 41 095,89 EUR pour les faits de harcèlement moral et de 684,93 EUR à 47 945,20 EUR pour les faits de harcèlement sexuel).

Toute victime d'une discrimination peut déposer plainte auprès du médiateur, qui est l'organe central chargé de la lutte contre les discriminations.

Lorsqu'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.

Toute organisation, institution, association ou autre personne active dans la protection du droit à l'égalité de traitement du groupe dont les droits sont en cause dans la procédure, est habilitée à agir au nom ou à l'appui des victimes de discrimination.



Selon la loi antidiscrimination, l'auteur d'un recours antidiscrimination (devant une juridiction administrative ou civile) 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 loi ne prévoit pas d'exception à cette règle dans les affaires de harcèlement et de victimisation.

Le droit national reste muet à propos du recours aux tests de situation. En effet, il n'autorise pas explicitement le recours aux tests de situation ; 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.

Le droit national n'autorise pas explicitement le recours 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 de preuves d'ordre statistique.

6. Organes compétents en matière d'égalité

La loi antidiscrimination confère au médiateur les compétences d'organe central chargé d'éliminer les discriminations et de promouvoir l'égalité de traitement sans distinction d'origine raciale ou ethnique. Le médiateur est l'organe central chargé d'éliminer les discriminations fondées sur d'autres motifs également, à l'exception du handicap, qui relève de la compétence du médiateur pour les personnes handicapées, et du sexe, qui relève du médiateur pour l'égalité des genres.

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.