



## Résumé du rapport 2011

### concernant les mesures de lutte contre la discrimination en Croatie

par Lovorka Kušan

#### 1. Introduction

La Croatie a une population de 4 434 000 habitants.

Reconnue en 1992 comme État indépendant par les Nations unies, la Croatie a été un pays en état de guerre de 1991 à 1995. Après une période de pouvoir autoritaire et d'isolement par rapport à la communauté internationale, la Croatie a changé de cap vers la fin des années 1990 et surtout à partir de 2000. Elle est devenue membre du Conseil de l'Europe en 1996. Le traité d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne a été signé en décembre 2011 et, sous réserve de ratification par l'ensemble des États membres, le pays deviendra le 28<sup>e</sup> État membre de l'UE le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

La structure ethnique du pays s'établit comme suit: les Croates représentent la majorité de la population (89 %). Les minorités les plus nombreuses sont formées par les Serbes (201 631 habitants, soit 4,5 %), les Bosniaques (20 755 habitants, soit 0,5 %), les Italiens (19 636 habitants, soit 0,4 %), les Hongrois (16 595 habitants, soit 0,4 %), les Albanais (15 082 habitants, soit 0,3 %), les Slovènes (13 173 habitants, soit 0,3 %) et les Roms (officiellement 0,2 %, mais selon des estimations officieuses, ils pourraient être 40 000, soit 0,9 %). La langue officielle est le croate, mais la Constitution donne à toutes les minorités nationales le droit d'organiser l'instruction en langue maternelle. La structure religieuse de la population se présente comme suit: 87,8 % de la population se déclare catholique ; il y a 4,4 % d'orthodoxes ; 1,3 % de musulmans ; 3,0 % d'agnostiques (ou sans religion précisée); et 2,2 % des citoyens se disent athées. Le pourcentage des autres religions est inférieur à 0,2 %.

La position du gouvernement et des instances officielles à l'égard des discriminations a évolué d'une approche pro-nationaliste au début des années 1990 à une approche plus égalitaire depuis 2000 en passant par une phase de déni à la fin des années 1990.

On constate depuis lors, indépendamment des élections et des changements de gouvernement, des progrès lents mais constants, lesquels ont été largement encouragés par les organisations de défense des droits de l'homme de même que par le processus d'adhésion à l'UE, par d'autres acteurs internationaux et par un nombre croissant de médias.

La République de Croatie est un État unitaire dont les principes de droit fondamentaux sont consacrés par la Constitution. La législation doit respecter la Constitution et les autres réglementations doivent être conformes à la Constitution et au droit.



L'État est organisé selon le principe de la séparation entre 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 qui relèvent de l'application des droits humains et des libertés fondamentales consacrés par la Constitution, des droits des minorités nationales, du système électoral et de l'organisation, des compétences et du fonctionnement des organes gouvernementaux et des collectivités autonomes locales, car elles relèvent de la compétence exclusive du parlement.

Le système judiciaire comporte deux niveaux de juridiction (première instance et appel) auxquels peuvent s'ajouter des voies de recours extraordinaires (réexamen par la Cour suprême notamment). Toute décision administrative peut en principe faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. En sa qualité de plus haute juridiction du pays, la Cour suprême a pour rôle de veiller à l'application uniforme des lois et à l'égalité de tous devant la justice. Les fonctions juridictionnelles sont permanentes. Les décisions des cours et tribunaux ne sont généralement contraignantes que pour les parties en cause et n'établissent pas 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 un délit pénal ou autre infraction punissable; de prendre des mesures légales visant à protéger les avoirs de la République de Croatie; et d'offrir des recours juridiques pour protéger la Constitution et le droit.

La Cour constitutionnelle de la République de Croatie a notamment pour compétence de statuer sur la constitutionnalité des lois; de se prononcer sur la conformité des autres réglementations avec la Constitution et la législation; de statuer sur les recours constitutionnels à l'encontre de décisions particulières prises par des organismes gouvernementaux, des collectivités autonomes locales et régionales ou des entités juridiques investies d'une autorité publique, lorsque ces décisions violent les droits humains et les libertés fondamentales ou le droit à l'autonomie locale et régionale, lesquels sont garantis par la Constitution de la République de Croatie; de veiller au respect de la constitutionnalité et de la légalité; et de notifier au parlement croate les cas d'inconstitutionnalité et d'illégalité constatés.

Le médiateur de la République est chargé en sa qualité de commissaire du parlement croate 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 anti-discrimination lui a conféré le rôle d'organe spécialisé pour la promotion de l'égalité de traitement.

Les premières dispositions précises en matière de lutte contre la discrimination (définition de la discrimination directe et indirecte, du harcèlement et du harcèlement sexuel, du renversement de la charge de la preuve, etc.) ont été incorporées dans la législation croate en juillet 2003 au travers d'amendements à la loi sur le travail en



vue d'harmoniser celle-ci avec le droit de l'UE; le premier acte législatif exhaustif adopté en Croatie en matière de discrimination a toutefois été la loi anti-discrimination entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

## 2. Législation principale

La Croatie a ratifié tous les traités anti-discrimination faisant partie 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, y compris son 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 résidant 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. D'autres motifs de discrimination tels que le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle sont implicitement couverts par le libellé «toute autre caractéristique» mais une interprétation dans ce sens est encore attendue.

Les principaux actes législatifs en matière de lutte contre la discrimination sont les suivants :

La loi anti-discrimination, 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 autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, l'appartenance à un syndicat, l'éducation, le statut social, l'état matrimonial ou la situation familiale, l'âge, l'état de santé, le handicap, l'hérédité, l'identité sexuelle et son expression, et l'orientation sexuelle.

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

La loi sur le travail, qui interdit toute discrimination en matière d'emploi et de conditions de travail, y compris les critères et conditions d'embauche, de promotion, de formation professionnelle, de perfectionnement professionnel et de reconversion professionnelle, mais qui ne cite pas les motifs de discrimination.



### 3. Principes généraux et définitions

La loi anti-discrimination interdit toute forme de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou la couleur de peau, le genre, la langue, la religion, les convictions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, l'appartenance à un syndicat, l'éducation, le statut social, l'état matrimonial ou la situation familiale, l'âge, l'état de santé, le handicap, l'hérédité, l'identité sexuelle et son expression, ainsi que l'orientation sexuelle, sans définir pour autant, de quelque manière que ce soit, aucun de ces motifs.

La loi anti-discrimination définit la discrimination multiple comme le fait de réserver à une personne un traitement différent fondé sur plusieurs motifs de discrimination interdits. La loi considère qu'il s'agit d'une forme grave de discrimination dont le juge doit tenir compte au moment de fixer le montant de l'indemnisation ou de sanctionner le délit.

La loi anti-discrimination interdit toute discrimination fondée sur une idée fausse quant à l'existence d'un motif de discrimination interdit (une présomption qui s'avère erronée, par exemple). Elle interdit également toute discrimination fondée sur l'association avec une ou plusieurs personnes présentant une caractéristique particulière.

La loi anti-discrimination définit et interdit expressément les rétorsions.

La loi anti-discrimination définit la discrimination directe comme le fait de traiter en raison de l'un des motifs frappés d'interdiction une personne de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable; et la discrimination indirecte comme le fait qu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre entraîne ou est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour les personnes auxquelles s'applique l'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 anti-discrimination définit le harcèlement comme tout comportement indésirable lié à 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 loi anti-discrimination interdit toute incitation délibérée à la discrimination, mais ne vise pas spécifiquement «l'injonction de discriminer».

La loi anti-discrimination 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 mises 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 compte tenu de 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 loi anti-discrimination ne fait pas de distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants et assure donc à tous une protection contre la discrimination. Elle n'établit pas davantage de distinction entre les personnes physiques et les personnes morales, que ce soit en termes de protection contre les discriminations ou en termes de responsabilité juridique de la discrimination.

La loi anti-discrimination prévoit un nombre relativement important d'exceptions à l'interdiction de discriminer.

Ainsi prévoit-elle une exception en ce qui concerne les exigences professionnelles essentielles et déterminantes. Elle dispose que le fait de placer une personne dans une situation moins favorable n'est pas constitutif de discrimination dans le cadre d'un emploi déterminé lorsque la nature du travail ou le contexte dans lequel il s'effectue est tel(le) que des caractéristiques liées à l'un des motifs de discrimination prohibés constituent une condition réelle et décisive pour l'exécution du travail en question, à condition que l'objectif à atteindre soit justifié et que la condition soit appropriée.

Les autres exceptions concernent 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 ayant des responsabilités de garde et de soins et aux personnes handicapées; les activités professionnelles; l'adhésion et une pratique conforme au canon et à la mission d'une église ou 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 acquérir certains droits liés à l'emploi; la fixation d'un âge maximum pour la résiliation d'un contrat de travail ou le départ à la retraite; la nationalité; la réglementation des droits et obligations découlant des relations familiales.

Chaque exception doit être appréciée par rapport à l'objectif et la finalité qui la sous-tendent.

#### **4. Champ d'application matériel**

Si la loi anti-discrimination a un champ d'application très vaste – étant applicable tant au secteur public qu'au secteur privé et dans tous les domaines sans restriction – 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 les critères de sélection, l'embauche 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 à la participation à la création culturelle et artistique.

## 5. Mise en application de la loi

Une victime de discrimination peut demander 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 jugés par les tribunaux correctionnels).

Dans une procédure civile, la victime de discrimination peut introduire un recours demandant la protection de ses droits individuels en invoquant le fait qu'un droit a été violé par une discrimination (protection accessoire contre les discriminations) ou un recours demandant qu'il soit statué au principal sur l'existence d'une discrimination (action anti-discrimination spéciale et individuelle). Dans ce dernier cas, la victime peut demander :

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

La loi anti-discrimination ne contient aucune règle en matière d'indemnisation et ce sont les règles générales de la loi relative aux obligations civiles et de ses dispositions relatives à la responsabilité civile délictuelle (autrement dit ses dispositions sur le préjudice et la réparation) qui s'appliquent. En vertu de ces règles, lorsqu'une juridiction constate une violation des droits de la personnalité, elle octroie une indemnisation équitable si elle estime que la gravité de ce non-respect et des circonstances le justifie. Lorsqu'elle fixe le montant de cette réparation pécuniaire, la juridiction saisie tient compte de l'intensité et de la durée de la détresse psychique et physique et de la peur provoquées par l'infraction, de l'objectif de l'indemnisation et du fait qu'elle ne doit pas susciter des attentes incompatibles avec sa nature même 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 relevant d'une discrimination donnent lieu à des poursuites d'office et à une peine d'emprisonnement de six mois à cinq ans.

La loi anti-discrimination spécifie que les actes de harcèlement, de harcèlement sexuel et de victimisation relèvent du délit correctionnel 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 lois particulières, aux artisans et aux travailleurs indépendants ainsi qu'aux personnes morales. La loi fixe les niveaux d'amende en fonction des catégories d'infractions (de 684,93 EUR à 41 095,89 EUR pour les faits de harcèlement 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'une personne estime qu'un acte administratif est discriminatoire à son égard, elle 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 exerçant une activité en rapport avec la protection du droit à l'égalité de traitement de groupes dont les droits sont en cause dans le cadre d'une action en justice est habilitée à agir au nom ou à l'appui des victimes de discrimination.

Selon la loi anti-discrimination, l'auteur d'un recours (devant une juridiction administrative ou civile) doit prouver la probabilité de faits discriminatoires. Il incombe ensuite à la partie défenderesse de démontrer qu'aucune discrimination n'a été commise. La loi ne prévoit pas d'exception à cette règle pour ce qui concerne les affaires de harcèlement et de rétorsions.

La législation nationale reste muette à propos du recours aux tests de situation: elle n'autorise pas explicitement le recours à ce type de test, et elle ne définit ni n'établit aucune condition procédurale ou limitation à l'admissibilité de ces moyens de preuve en justice. Rien cependant dans la loi anti-discrimination ni dans la législation régissant la procédure civile ne fait obstacle à l'utilisation de tests de situation.

La législation nationale n'autorise pas explicitement le recours aux statistiques comme moyen de preuve: elle ne définit ni n'établit par conséquent aucune condition procédurale ou limitation à l'admissibilité de ces moyens de preuve en justice. Rien cependant dans la loi anti-discrimination ni dans la législation régissant la procédure civile ne fait obstacle à l'utilisation de preuves statistiques.

## **6. Organismes de promotion de l'égalité de traitement**

La loi anti-discrimination confère au médiateur la qualité d'organe central chargé d'éliminer les discriminations et de promouvoir l'égalité de traitement sans distinction



d'origine raciale ou ethnique. Il a les mêmes compétences pour ce qui concerne les discriminations fondées sur d'autres motifs, hormis le handicap, qui relève de la compétence du médiateur pour les personnes handicapées, et le sexe et l'orientation sexuelle, qui relèvent du médiateur pour l'égalité des genres.

Les compétences du médiateur s'établissent comme suit:

1. recevoir de toute personne physique ou morale des rapports concernant une suspicion raisonnable de discrimination;
2. fournir aux personnes physiques ou morales ayant déposé plainte pour discrimination les informations nécessaires quant à leurs droits et obligations et quant aux options dont elles disposent en matière de protection juridique ou autre;
3. si aucune procédure n'a encore été engagée devant les tribunaux, examiner des rapports individuels et prendre, dans les limites de ses compétences, des mesures visant à mettre fin à la discrimination et à protéger les droits des personnes qui en font l'objet;
4. sensibiliser le public aux cas de discrimination;
5. procéder avec l'accord des parties à une médiation pouvant conduire à la conclusion d'un accord extrajudiciaire;
6. engager des poursuites pénales pour faits de discrimination auprès du parquet compétent;
7. recueillir et analyser des données statistiques sur les discriminations;
8. informer le parlement croate de la prévalence des discriminations dans le cadre de ses rapports annuels et, s'il y a lieu, de rapports extraordinaires;
9. réaliser des études sur les discriminations, émettre des avis et des recommandations, et suggérer au gouvernement des solutions juridiques et stratégiques adéquates.

Le médiateur n'est pas un organe quasi-judiciaire: il ne peut rendre de décisions contraignantes ni imposer de sanctions.