



Strasbourg, le 22 janvier 2008

**Avis no. 453 / 2007**

**CDL-AD(2008)001**  
**Or. angl.**

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI**  
**SUR L'INTERDICTION DE LA DISCRIMINATION**  
**DE LA RÉPUBLIQUE DE SERBIE**

**sur la base des observations de**

**M. Ledi BIANKU (membre, Albanie)**  
**Mme Lydie ERR (membre, Luxembourg)**

**entérinées par la Commission de Venise**  
**lors de sa 73<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 14-15 décembre 2007)**

## **I. Introduction**

1. Par lettre datée du 10 octobre 2007, M. Rasim Ljajic, ministre serbe du travail et de la politique sociale, a sollicité l'expertise de la Commission de Venise pour qu'elle examine le projet de loi serbe relatif à l'interdiction de la discrimination.

2. M. Bianku, membre de la Commission de Venise (Albanie), et Mme Err, membre de la Commission de Venise (Luxembourg), ont été désignés comme rapporteurs. Ils ont examiné une version anglaise du projet de loi (CDL(2007)119) et présenté leurs observations qui ont été approuvées par la Commission de Venise lors de sa 73<sup>e</sup> session plénière, les 14 et 15 décembre 2007 (CDL(2007)120 et CDL(2007)121, respectivement).

3. Le présent avis a été rédigé sur la base de ces observations.

## **II. Observations liminaires**

4. D'après la lettre de M. Ljajic's, le projet de loi relatif à l'interdiction de la discrimination s'inscrit dans le cadre de réformes sociales, politiques et économiques qui ont été entreprises en vue d'harmoniser la législation et la pratique de la République de Serbie avec les conventions internationales auxquelles elle est partie et compte tenu de son statut de membre d'organisations internationales, ainsi que dans l'optique de son adhésion à l'Union européenne, qui exige la transposition d'un grand nombre de règles communautaires dans l'ordre juridique interne serbe.

5. Le 24 septembre 2002, dans son avis n° 239 sur la demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait déjà dit qu'« il conviendrait d'accorder une attention particulière à la lutte contre la discrimination – et à la promotion de l'égalité de traitement – à l'égard des Roms » (§ 16).

6. En 2004, le Comité des droits de l'homme de l'ONU avait recommandé que « [la Serbie-et-Monténégro adopte] une législation antidiscriminatoire d'ensemble pour lutter contre la discrimination fondée sur des motifs ethniques ou autres dans tous les domaines de la vie sociale et offrir des recours utiles aux victimes de discrimination »<sup>1</sup>.

7. En outre, dans sa décision 2006/56/CE du 30 janvier 2006 relative aux principes, aux priorités et aux conditions figurant dans le partenariat européen avec la Serbie-et-Monténégro, le Conseil de l'Union européenne avait indiqué que l'adoption d'une législation contre la discrimination était une priorité à court et moyen terme<sup>2</sup>.

8. Dans sa lettre, M. Ljajic a souligné que projet de loi relatif à l'interdiction de la discrimination était le fruit d'un long processus de consultation ayant fait intervenir des experts, des représentants de la société civile et le gouvernement.

---

<sup>1</sup> Voir CCPR/CO/81/SEMO, § 23.

<sup>2</sup> Voir Décision 2006/56/CE du Conseil, du 30 janvier 2006, relative aux principes, aux priorités et aux conditions figurant dans le partenariat européen avec la Serbie, y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies du 10 juin 1999, et abrogeant la décision 2004/520/CE (<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r18015.htm>).

### III. Considérations d'ordre général

9. La présente analyse du projet de loi relatif à l'interdiction de la discrimination se fonde sur les normes du Conseil de l'Europe, notamment l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)<sup>3</sup>, son protocole n° 12,<sup>4</sup> la Charte sociale européenne, les directives de l'UE en matière de lutte contre la discrimination<sup>5</sup> et surtout les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (Recommandation n° 7 de 2002 : Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale).

10. Le projet de loi rédigé par les autorités serbes constitue indéniablement une mesure importante et utile en vue de renforcer la protection contre la discrimination en Serbie.

11. Au niveau constitutionnel, au moins trois articles interdisent expressément la discrimination : l'article 21<sup>6</sup>, adopté en 2006, pose comme principe général l'interdiction de la discrimination, tandis que les articles 50 et 76 interdisent celle-ci dans certains domaines particuliers, notamment les activités des médias<sup>7</sup> et dans le cadre de la protection des minorités.

12. Il faut en outre s'assurer de la compatibilité et la complémentarité de ce projet de loi avec le code pénal et le code civil serbes.

---

<sup>3</sup> L'article 14 de la CEDH est ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

<sup>4</sup> L'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH est ainsi libellé :

« Article 1. Interdiction générale de la discrimination

1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1. »

<sup>5</sup> Notamment la directive du Conseil 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive du Conseil 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

<sup>6</sup> L'article 21 de la Constitution est ainsi libellé : « Interdiction de la discrimination »

« Toute personne est égale devant la Constitution et la loi. La loi offre la même protection à chacun, sans distinction. Toute discrimination directe ou indirecte, fondée notamment sur la race, le sexe, l'origine nationale ou sociale, la naissance, la religion, l'opinion politique ou autre, le patrimoine, la culture, la langue, l'âge, ou les handicaps mentaux ou physiques, est interdite.

Les mesures spéciales que la République de Serbie peut adopter afin d'assurer l'égalité pleine et entière des personnes ou des groupes de personnes qui se trouvent concrètement dans une situation d'inégalité par rapport à d'autres personnes ne peuvent être considérées comme de la discrimination. »

<sup>7</sup> Les paragraphes 3 et 4 de l'article 50 de la Constitution sont ainsi libellés : « Liberté des médias »

« La République de Serbie ne connaît pas la censure. Les juridictions compétentes ne peuvent faire obstacle à la diffusion d'informations par les médias que si cette mesure est nécessaire dans une société démocratique pour empêcher l'incitation au renversement violent du régime politique établi par la constitution, la violation de l'intégrité du territoire de la République de Serbie, la propagande de guerre, l'incitation directe à la violence ou l'apologie de la haine raciale, ethnique ou religieuse en vue d'attiser les discriminations, les hostilités ou les violences.

La loi régit l'exercice du droit de correction d'informations fausses, incomplètes ou inexactes dont la diffusion emporte violation des droits ou des intérêts d'une personne, et du droit de réaction aux informations communiquées ».

13. Le projet de loi, dont le plan est bien conçu, se divise en huit parties. Les articles sont ordonnés selon un lien logique : leurs intitulés sont clairs et permettent de comprendre l'article. Un exposé des motifs aurait toutefois été utile afin de mieux comprendre le projet de loi ainsi que la législation et la situation en Serbie de manière générale.

14. Les dispositions du projet de loi sont généralement très détaillées et étoffées, qu'il s'agisse des règles de fond, institutionnelles ou procédurales.

15. Les définitions proposées dans le projet de loi, détaillées et très complètes, sont non seulement conformes aux normes européennes mais aussi plus précises et élaborées que celles-ci.

16. À cet égard, la Commission de Venise constate avec satisfaction que le projet de loi consacre le principe de l'égalité – un droit à l'« égalité des droits » –, alors que l'article 14 de la CEDH ne l'énonce pas expressément.

17. Pour ce qui est de la définition de la discrimination, les exemples de discrimination interdite donnés par le projet de loi sont encore plus précis et détaillés que dans les règles européennes<sup>8</sup>. Toutefois, afin de rendre plus claire dans le projet de loi la définition générale de la discrimination directe et indirecte, les auteurs du texte auraient pu reprendre utilement les définitions de l'ECRI<sup>9</sup>.

18. En outre, le projet de loi semble préconiser vivement ce qu'il appelle les « actions positives ». À cet égard, la Commission de Venise recommande de prévoir un renvoi exprès et général au principe de proportionnalité.

#### **IV. Observations sur le plan du texte**

19. Bien que le texte soit bien articulé dans son ensemble, quelques modifications amélioreraient la logique de son plan.

20. À cette fin, il faudrait que l'actuel article 4 (le principe de l'égalité des droits et les obligations) devienne l'article 3 et fasse ainsi suite au principe de l'égalité énoncé à l'article 2. L'actuel article 6 sur la notion de discrimination devrait précéder l'actuel article 3 sur l'interdiction de principe de la discrimination et l'actuel article 5 sur les exceptions à cette interdiction.

21. Étant donné qu'ils visent certains types particuliers de discrimination, les articles 9, 10 et 12 devraient faire suite à l'article 6 sur la notion de discrimination.

22. Les articles 3 et 13 pourraient être regroupés puisqu'ils visent tous deux les actions positives. Il conviendrait peut-être aussi d'employer l'expression « mesures visant à assurer une égalité effective » au lieu d'« action positive ».

---

<sup>8</sup> Ainsi, il y a lieu de noter que, si les directives de l'UE énumèrent quatre motifs de discrimination interdite, le projet de loi prévoit dix-huit cas de discrimination, active ou passive.

<sup>9</sup> D'après la Recommandation n° 7 de l'ECRI, « on entend par ... « discrimination raciale directe » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable. Une différence de traitement manque de justification objective et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou si fait défaut un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. [On entend par] « discrimination raciale indirecte » le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable. Il en est ainsi s'il poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».

23. En outre, la partie VII (dispositions en matière pénale) pourrait être intégrée à la partie V (protection juridictionnelle), rattachant ainsi de manière directe et logique les dispositions de ces deux parties. Si l'on suit le même raisonnement, la partie VI (contrôle) pourrait faire suite à la partie sur les dispositions en matière pénale car l'effectivité de ces dispositions doit s'inscrire dans le cadre du contrôle de l'application de la loi.

#### **V. Observations sur certaines dispositions précises**

24. Outre l'analyse générale et les observations sur le plan du texte, certaines dispositions précises du projet de loi méritent d'être examinées plus avant.

#### **Partie I : Dispositions générales (articles 1-13)**

25. Cette première partie du projet de loi énonce les principes essentiels et les définitions en matière d'interdiction de la discrimination. Elle énumère un grand nombre de cas de discrimination interdite et énonce des dispositions de principe, avec des définitions détaillées.

#### **Le principe de l'égalité (article 2)**

26. Cet article consacre le principe de l'égalité. Ainsi, le projet de loi va plus loin que la CEDH, qui ne mentionne pas ce principe expressément.

27. À cet égard, l'article 2 du projet de loi constitue un véritable progrès par rapport à la CEDH.

#### **Le principe de l'égalité des droits et des obligations (article 4)**

28. Afin d'éviter le risque que la portée de ce principe soit restreinte, il est recommandé de supprimer les mots « uniquement ou principalement » employés au paragraphe 2 de cet article. En effet, du fait de ces deux adverbes, il sera peut-être plus difficile de prouver la violation du principe, ce qui serait regrettable et fâcheux.

#### **Exceptions au principe de l'interdiction de la discrimination (article 5)**

29. Cet article dispose que les exceptions aux règles énoncées dans le projet de loi ne peuvent être prévues que par la Constitution. Il conviendrait peut-être plutôt d'évoquer la question de la hiérarchie des normes dans l'article 2 du projet de loi.

#### **La notion de discrimination (article 6)**

30. Cet article donne une définition extensive des actes ou motifs de discrimination. La Commission de Venise se félicite de cette démarche.

31. L'article prévoit la discrimination fondée sur la nationalité, ce qui va au-delà de ce qu'imposent les directives de l'UE.

32. Toutefois, la Commission de Venise recommande de définir au départ la discrimination directe proprement dite. À cet égard, la définition donnée par l'ECRI dans sa Recommandation n° 7 serait un bon exemple à suivre.

33. À l'instar de l'article 4 § 2 et pour les mêmes motifs, il faudrait supprimer les mots « uniquement ou principalement » employés au paragraphe 2 de l'article 6.

**Définitions des expressions (article 7)**

34. La définition de l'expression « vérificateur volontaire de cas de discrimination » n'est pas claire et devrait être remaniée.

35. En outre, cette notion pourrait être jugée superflue compte tenu des dispositions de l'article 28 § 1, qui permet à « toute personne » de porter plainte en cas de discrimination.

**Formes de discrimination (article 8)**

36. La définition de la discrimination indirecte donnée au § 2 ne semble pas être la bonne.

37. La Commission de Venise recommande de retenir la définition donnée dans la Recommandation n° 7 de l'ECRI<sup>10</sup>.

**Interdiction de la victimisation (article 9)**

38. La Commission de Venise recommande de définir la victimisation. Il serait alors plus facile de comprendre cette notion, le but de cet article et son titre.

**Interdiction du harcèlement (article 10)**

39. Le libellé actuel de l'article 10 pourrait restreindre la définition extensive de la discrimination donnée à l'article 6.

40. Il est donc recommandé d'expliciter cette disposition afin d'éviter de telles conséquences fâcheuses, en remplaçant par exemple le mot « discrimination » par « harcèlement » ou par « harcèlement discriminatoire ».

**Formes graves de discrimination (article 11)**

41. Cet article énumère les types de « discrimination grave ».

42. La Commission de Venise suggère d'ajouter comme forme grave de discrimination la victimisation, le harcèlement ainsi que le soutien et l'incitation à la discrimination, étant donné que tous ces actes se caractérisent par un élément subjectif manifeste et peuvent donc être considérés comme des formes graves de discrimination.

**Actions positives (article 13)**

43. L'incorporation dans le projet de loi de la notion d'« action positive », et plus particulièrement de la notion d'« action positive provisoire », est particulièrement opportune.

44. À cet égard, la Commission de Venise rappelle qu'il est important et nécessaire de renvoyer expressément au principe de proportionnalité.

**Cas particuliers de discrimination (article 14)**

45. Cet article semble inutile.

46. La Commission de Venise recommande plutôt d'insérer une disposition précisant clairement le champ d'application de la loi.

---

<sup>10</sup> Voir note de bas de page 9.

## **Partie II : La Commission de protection de l'égalité (articles 15 - 27)**

47. La création de la Commission de protection de l'égalité constitue la deuxième partie principale du projet de loi. Les dispositions régissant cette question, qui sont particulièrement complètes et détaillées, mettent en place un cadre solide garantissant le bon fonctionnement de l'institution.

48. Il faudrait toutefois que les observations ci-après soient prises en compte afin d'améliorer la teneur de certaines dispositions et le fonctionnement de l'institution.

### **Statut et composition de la Commission (article 15)**

49. Aux termes des dispositions du projet de loi, la Commission est un organe indépendant et autonome composé de trois membres.

50. Ce nombre semble insuffisant compte tenu de la compétence et des attributions étendues de la Commission, mais aussi de l'impératif d'indépendance de cet organe.

51. Il est donc recommandé d'augmenter le nombre des membres de cet organe (au moins cinq) pour qu'il soit plus collégial.

### **Autorités de désignation (article 16)**

52. Trois entités peuvent proposer des candidats aux fonctions de membre de la Commission.

53. La Commission de Venise estime que la possibilité offerte au gouvernement de proposer un candidat sur trois peut faire obstacle à l'indépendance réelle de l'institution et ne permet assurément pas de garantir celle-ci.

54. La Commission de Venise souhaite appeler l'attention des rédacteurs sur l'autre solution consistant à mettre publiquement en concurrence les candidats en permettant le dépôt direct de candidatures sans modifier la procédure prévue à l'article 17.

### **La procédure de dépôt des candidatures aux fonctions de membre de la Commission (article 17)**

55. La procédure exposée dans cet article est particulièrement précise ; il faudrait toutefois la modifier quelque peu afin d'apporter des éclaircissements et d'éviter les incohérences.

56. Le projet de loi fait mention de la « Commission compétente de l'Assemblée nationale » sans préciser de laquelle il s'agit. La Commission de Venise recommande plutôt d'indiquer nommément la Commission de l'Assemblée nationale qui serait compétente.

57. Les différents paragraphes de cet article consacrés au nombre de candidats que peut proposer une autorité de désignation sont quelque peu confus (aux termes du paragraphe 2, il s'agirait d'un seul candidat car le singulier est employé, tandis que le paragraphe 4 renvoie aux candidats au pluriel).

58. En outre, en ce qui concerne la liste des candidats que doit dresser la « Commission compétente » et qui doit être présentée à l'Assemblée nationale pour que celle-ci procède à l'élection, il faudrait que le paragraphe 5 précise que cette liste est impérativement établie à partir des propositions des trois autorités. Or le paragraphe 7 prévoit l'élection d'un candidat de chacune des listes soumises par les autorités, sans faire mention de la liste dressée par la Commission compétente.

59. La Commission de Venise invite donc les rédacteurs à réexaminer la procédure d'élection afin d'éviter les ambiguïtés et les contradictions qu'elle présente.

60. Il faudrait peut-être préciser dans quel domaine les candidats doivent avoir obtenu un diplôme universitaire.

61. Le paragraphe 7 vise à faire respecter le principe de l'égalité des sexes lors de l'élection des membres de la Commission.

62. La Commission de Venise se félicite de cet impératif d'égalité des sexes lors de l'élection<sup>11</sup>. Toutefois, chercher à faire appliquer ce principe, ainsi énoncé, semble plutôt vain étant donné que les membres de cette institution sont en nombre limité et impair (trois).

63. Peut-être faudrait-il songer à déclarer irrecevables les listes (que ce soit celles établies par les autorités de désignation ou celle dressée par la « Commission compétente ») qui ne comporteraient pas de représentants des deux sexes.

#### **Le mandat des membres de la Commission (article 19)**

64. La Commission de Venise se félicite qu'il soit impossible de renouveler le mandat d'un même membre car il s'agit d'une garantie d'indépendance.

65. La Commission de Venise suggère toutefois d'aller plus loin en prévoyant un mandat unique.

66. La question de la prestation de serment pourrait être traitée au paragraphe 3 de cet article.

#### **L'appel public pour la proposition de nouveaux candidats (article 22)**

67. La Commission de Venise recommande d'harmoniser la procédure de remplacement avec la procédure de désignation (articles 16 et 17).

#### **L'élection du président de la Commission (article 24)**

68. Compte tenu du nombre limité des membres de la Commission (trois), la procédure d'élection de son président parmi ses membres eux-mêmes n'est pas satisfaisante et ne garantit pas non plus la prééminence du rôle ni l'autorité du président.

69. La Commission de Venise suggère donc que l'Assemblée nationale élise le président.

#### **La prise de décision par la Commission (article 26)**

70. La légitimité de décisions prises par une majorité de trois membres est contestable.

71. La Commission de Venise réitère donc sa proposition tendant à ce que le nombre de membres de la Commission soit augmenté.

---

<sup>11</sup> La Commission de Venise a par ailleurs adopté elle-même une « Déclaration relative à la participation des femmes aux élections » lors de sa 67<sup>e</sup> session plénière, tenue les 9 et 10 juin 2006 (CDL-AD(2006)020).



### **Les services administratifs de la Commission (article 27)**

72. Compte tenu des attributions étendues de la Commission, il faudrait que cet article décrive plus précisément la structure et la composition de tous les services administratifs de la Commission, qui aura certainement besoin d'un nombre suffisant de collaborateurs assignés à ses membres.

73. En outre, la Commission de Venise se doit de répéter qu'il est impératif que cette institution soit aussi indépendante que possible. Le projet de loi doit donc prévoir expressément un budget indépendant, au lieu que le gouvernement lui attribue l'ensemble de ses ressources, comme le prévoit le projet de loi.

### **PARTIE III Procédure devant la Commission de protection de l'égalité**

#### **L'ouverture de la procédure (article 28)**

74. Les modes de saisine de la Commission prévus au paragraphe 1 sont satisfaisants.

75. Toutefois, le paragraphe 2 énumère respectivement les catégories de défendeurs, ce qui nuit à la portée et à l'efficacité de la loi elle-même, d'autant plus que, en vertu de l'article 32 § 2, une plainte déposée contre une personne ne relevant pas de ces catégories peut être rejetée.

76. La Commission de Venise recommande de réexaminer de cet article pour que la liste des défendeurs actuellement prévue ne soit plus aussi restreinte.

#### **Dépôt de plainte (article 29)**

77. La Commission de Venise se satisfait de cette procédure, qui ne pose pas de conditions formelles restrictives. Il faudra toutefois disposer d'un nombre suffisant d'agents pour traiter les plaintes.

#### **Le déroulement de la procédure et les autres voies de recours (article 30)**

78. La possibilité de saisir la Commission, qu'une action en justice ait été formée parallèlement ou non, pose problème car elle pourrait nuire aux pouvoirs de médiation de la Commission.

79. La Commission de Venise recommande donc de remanier cet article afin de respecter le principe général de l'épuisement des recours administratifs avant la saisine du juge. Cela permettrait non seulement de renforcer le rôle de la Commission, qui doit être saisie préalablement, mais aussi de respecter le principe de non-révocabilité des décisions de justice par l'administration et le principe de l'autorité de la chose jugée.

80. Ces mêmes observations valent pour l'article 45 du projet de loi.

#### **Délai pour le dépôt d'une plainte (article 31)**

81. Ce délai, qui semble assez bref, pourrait être étendu à un an.

#### **Rejet d'une plainte (article 32)**

82. Cet article régit les cas dans lesquels une plainte doit être rejetée.

83. Il respecte généralement les critères tirés des normes européennes<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Article 35 de la CEDH.

84. Toutefois, le rejet d'une plainte au motif qu'elle n'a pas été déposée contre une personne visée à l'article 28 § 2 pose problème étant donné que l'énumération limitative qui y est faite nuit à la portée et à l'efficacité de la loi elle-même.

85. La Commission de Venise recommande donc de réexaminer la question du rejet des plaintes sur le fondement de l'article 28 § 2, d'autant plus qu'il y a lieu de modifier celui-ci.

86. En outre, la Commission de Venise recommande aux rédacteurs de préciser le sens de l'expression « délai prévu ».

### **Communication d'une plainte (article 33)**

87. Le délai de 15 jours prévu pour que le défendeur présente ses observations à la Commission est une garantie solide, mais qui pourrait être difficile à faire respecter en pratique.

### **Communication d'informations, de documents et d'observations à la Commission (article 34)**

88. Cet article ne semble pas assez contraignant. En effet, il oblige la personne physique ou morale contre laquelle la plainte a été déposée à répondre aux questions de la Commission, sans prévoir de sanction en cas de non-respect de cette obligation.

89. En outre, le paragraphe 3 semble superflu et pourrait être supprimé étant donné que les articles 63 et 64 règlent cette question de manière satisfaisante.

### **Recommandations et avis (article 35)**

#### **Suivi des recommandations (article 36)**

90. Les délais fixés dans ses articles, qui sont assez rigoureux, seront peut-être difficiles à faire respecter en pratique.

## **Partie IV Mesures que peut prendre la Commission**

### **Mesures visant une personne contre laquelle une plainte a été déposée (article 39)**

91. Les sanctions prévues dans cet article, notamment les condamnations publiques, ne sont pas efficaces si elles sont prises isolément.

92. Il serait préférable que ces mesures accompagnent d'autres sanctions, pénales ou administratives.

### **Recours contre une décision portant adoption d'une mesure (article 40)**

93. Les deux paragraphes semblent contradictoires.

94. En outre, la Commission de Venise tient à rappeler aux rédacteurs que refuser à un défendeur l'accès aux tribunaux dans un litige portant sur l'atteinte à sa réputation serait contraire aux normes européennes<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Voir par exemple l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *British American Tobacco c. Pays-Bas*, 20 novembre 1995, Série A No. 331.

### **Demander l'ouverture des procédures qui s'imposent (article 41)**

95. Si un cas de discrimination est avéré, le projet de loi devrait donner à la Commission l'obligation et non la faculté d'intervenir, ainsi qu'il est actuellement prévu (« peut »). Cela permettrait de renforcer la protection contre les discriminations et de contribuer à l'accomplissement des buts poursuivis par cette loi.

96. La Commission de Venise recommande de remanier ainsi le troisième paragraphe de cet article.

### **Le déclenchement de la procédure de modification des lois et règlements en matière d'interdiction des discriminations (article 42)**

97. L'obligation de recueillir l'avis de la Commission sur les projets de loi ou de règlement dans le domaine de la lutte contre la discrimination, telle que prévue au § 2, doit également être mentionnée à l'article 25 du projet de loi.

## **Partie V. Protection juridictionnelle**

### **Déclenchement de l'action (article 47)**

98. Par rapport à l'article 28 § 1, cet article semble limiter encore davantage les catégories de personnes qui peuvent porter plainte pour demander d'être protégées contre une discrimination.

99. Ce choix est regrettable compte tenu des objectifs poursuivis par la loi.

### **Plaintes (article 48)**

100. Le paragraphe 4 empêche les associations qui ont porté plainte conformément à l'article 47 § 3 d'être indemnisées pour les préjudices qu'elles ont subis.

101. L'impossibilité pour les associations d'être indemnisées porte atteinte à l'essence même du projet de loi, vu le rôle essentiel joué par celles-ci dans la lutte contre la discrimination.

102. La Commission de Venise recommande de réexaminer cette question.

### **La charge de la preuve (article 50)**

103. Cet article semble instaurer un partage de la charge de la preuve, ce qui peut être considéré comme une mesure particulièrement positive et importante.

104. L'utilité du paragraphe 3 reste toutefois contestable.

## **Partie VI Contrôle**

### **Le contrôle de l'application de la présente loi (article 54)**

105. Le contrôle opéré par le ministère compétent, tel que prévu par le projet de loi, risque de compromettre l'indépendance et l'autonomie de la Commission.

106. La Commission de Venise recommande de désigner l'Assemblée nationale, par le biais de sa séance plénière ou de sa commission compétente, comme organe de contrôle de l'application de la loi.

## **Partie VII Dispositions en matière pénale**

107. Certaines des sanctions prévues dans cette partie risquent d'être inefficaces ou insuffisantes, notamment pour ce qui est des violations graves (article 59).

108. La Commission de Venise invite les rédacteurs à s'assurer de bien mesurer la gravité des sanctions prévues pour que la loi soit efficace.

### **VI. Conclusions**

109. Le projet de loi relatif à l'interdiction de la discrimination est un texte vaste, complet et bien articulé qui offre une protection contre les discriminations. Il donne des définitions détaillées et ouvre des voies de droit effectives contre les discriminations. Il respecte les normes internationales en la matière et constitue donc un pas important vers l'interdiction des discriminations.

110. La Commission de Venise se félicite en particulier :

- du nombre élevé des motifs de discriminations interdites prévus par le projet de loi ;
- de la création de la Commission de protection de l'égalité aux attributions étendues ;
- du principe du partage de la charge de la preuve prévu par le projet de loi ;
- de l'incorporation de la notion d'action positive ; et
- du recours au principe de l'égalité comme motif de protection contre la discrimination ;

111. La Commission de Venise recommande toutefois que les rédacteurs reviennent sur les points suivants et leur donnent la priorité afin d'améliorer la qualité du texte et de faire en sorte que l'interdiction de la discrimination soit respectée :

- définir le champ d'application de la loi ;
- incorporer le principe de proportionnalité ;
- préciser davantage les dispositions du projet de loi sur la définition générale des discriminations directes et indirectes en reprenant les définitions de l'ECRI ;
- en ce qui concerne la Commission de protection de l'égalité : renforcer les garanties de son indépendance en prévoyant un budget indépendant, réexaminer le rôle de l'Exécutif à l'égard des candidatures aux fonctions de membre de la Commission et dans le contrôle de l'application de la loi, augmenter le nombre de membres de la Commission et prévoir un nombre suffisant d'agents à sa disposition ;
- réexaminer quelques points concernant le plan du texte compte tenu des observations présentées à cette fin dans la partie IV du présent avis ;
- réexaminer les restrictions apportées aux catégories de défendeur ;
- réexaminer les sanctions prévues aux articles 34, 35, 36 et 39 afin qu'elles soient plus efficaces ; et
- expliciter chacune des dispositions mentionnées dans la partie V du présent avis (observations sur certaines dispositions précises).

112. La Commission de Venise tient à rappeler aux autorités serbes qu'il faut s'assurer de la compatibilité et de la complémentarité du projet de loi avec le code pénal et le code civil serbes.