



Strasbourg, 19 mars 2018

CDL-AD(2018)001

Avis n° 915 / 2018

Or. angl.

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

« Ex-République yougoslave de Macédoine »

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
RELATIVE À LA DISCRIMINATION : PRÉVENTION ET PROTECTION**

**adopté par la Commission de Venise
à sa 114^e session plénière
(Venise, 16 et 17 mars 2018)**

sur la base des observations de

**M. Bogdan Lucian AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
Mme Claire BAZY-MALAUURIE (membre, France)
M. Nicolae EȘANU (membre suppléant, République de Moldova)
M. Ciril RIBIČIČ (membre, Slovénie)**

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



Implemented
by the Council of Europe

Table des matières

I. Introduction	3
II. Contexte.....	3
III. Analyse	4
A. Observations liminaires	4
B. Observations générales.....	5
C. Observations spécifiques.....	6
1. Dispositions générales (partie I, articles 1 à 6)	6
2. Formes de discrimination (partie II, articles 7 à 12)	7
3. Mesures et actions réputées non discriminatoires (partie III, articles 13 et 14)	8
4. Commission pour la protection contre la discrimination (partie IV, articles 15 à 23).....	9
5. Procédure devant la commission pour la protection contre la discrimination (partie V, articles 24 à 32)	14
6. Droit à la protection des tribunaux (partie VI, articles 33 à 41).....	16
7. Sanctions (partie VII, articles 42 à 45)	17
8. Dispositions transitoires et finales (partie VIII, articles 46 à 50)	17
IV. Conclusion.....	17

I. Introduction

1. Mme Mila Carovska, ministre du Travail et de la Politique sociale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », a demandé à la Commission de Venise un avis sur le projet de loi relative à la discrimination : prévention et protection (CDL-REF(2018)003, ci-après désigné par « le projet de loi ») dans une lettre datée du 3 août 2017.
2. M. Aurescu, Mme Bazy-Malaurie, M. Eşanu and M. Ribičič ont été nommés rapporteurs.
3. Une mission s'est rendue à Skopje les 29 et 30 janvier 2018 pour mieux comprendre le contexte local. Elle était formée de M. Eşanu et de M. Bedirhanoğlu (secrétariat).
4. Cette visite avait été bien organisée par le bureau du Conseil de l'Europe à Skopje et le ministère du Travail et de la Politique sociale (ci-après désignée par « le ministère »). La délégation s'est entretenue avec des représentants du ministère, le président et trois membres de la commission pour la protection contre la discrimination, des parlementaires, le bureau du médiateur, les bureaux de la délégation de l'UE et de l'OSCE à Skopje, ainsi qu'avec des représentants d'ONG.
5. La visite s'est révélée très utile ; elle a permis de mieux comprendre le contexte national et les problèmes à régler dans la préparation du projet de loi.
6. Le présent avis se fonde sur la traduction en langue anglaise du projet, fournie par les autorités macédoniennes. Cette traduction pourrait n'être pas parfaitement fidèle à la version originale, et certains points ou imprécisions relevés pourraient avoir leur origine dans des problèmes de traduction.
7. Le présent avis s'appuie sur les observations des rapporteurs et les informations recueillies au cours de la visite. La Commission de Venise l'a adopté à sa 114^e session plénière (Venise, 16 et 17 mars 2018).

II. Contexte

8. La loi relative à la discrimination : prévention et protection actuellement en vigueur (ci-après désignée par « la loi antidiscrimination ») a été adoptée en avril 2010 et légèrement modifiée en 2014, 2015 et 2016.
9. Avant son adoption, et à la demande des autorités macédoniennes, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient formulé des observations sur deux projets de textes communiqués par le ministère concerné. Bien que celui qui fait l'objet du présent avis diffère sur un certain nombre de points des précédents textes examinés par la Commission de Venise¹ et l'OSCE/BIDDH² en 2008 et 2009, certaines remarques et inquiétudes ont gardé leur pertinence dans le présent contexte.

¹ CDL-AD(2008)042, avis sur le projet de loi sur la protection contre la discrimination de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (ci-après désigné par « l'avis de 2008 de la Commission de Venise »).

² OSCE/BIDDH, Comments on the Draft Anti-Discrimination Law of the former Yugoslav Republic of Macedonia, 19 décembre 2008 ; OSCE/BIDDH, Comments on the Draft Anti-Discrimination Law in former Yugoslav Republic of Macedonia, 12 mars 2008; et OSCE/BIDDH, Comments on the Draft Law on Prevention and Protection Against Discrimination of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 13 octobre 2009 (ci-après désigné par « les observations de 2009 de l'OSCE/BIDDH »). Ces documents sont consultables à <http://www.legislationline.org/topics/topic/84/country/31>

10. Le texte de la loi antidiscrimination et son application ont été critiqués par des organisations internationales, en particulier l'Union européenne³ et le Conseil de l'Europe⁴. Les principaux reproches portent sur le manque d'indépendance et d'impartialité de la commission pour la protection contre la discrimination (ci-après désignée par « la commission antidiscrimination »), le fait que cette dernière n'a pas de secrétariat, l'insuffisance de ses ressources financières et humaines,⁵ l'absence d'aide juridictionnelle gratuite à la saisine de la justice, l'absence de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans la liste des motifs de discrimination, l'absence de mention expresse dans la loi de l'obligation de l'État de promouvoir l'égalité, la précision et la compétence insuffisantes des analyses juridiques de la commission antidiscrimination, la lourde charge imposée au plaignant dans l'administration des preuves de discrimination, l'impossibilité pour les associations ayant un intérêt légitime à lutter contre la discrimination d'engager une action en justice si ce n'est au nom d'une victime déterminée et de porter plainte auprès de la commission antidiscrimination, etc.

11. La lettre de demande de 2017 de la ministre du Travail et de la Politique sociale précisait que le projet avait été préparé avec les organisations nationales et internationales concernées, et visait à mettre en place un système plus efficace de protection contre la discrimination et de prévention.

12. Lors de sa visite à Skopje, la délégation a été informée que le ministère attendrait l'avis de la Commission de Venise pour transmettre le projet définitif au gouvernement.

III. Analyse

A. Observations liminaires

13. Le présent avis examine les principaux problèmes relevés dans le projet de loi et décrit des inquiétudes qu'il suscite. Dans un souci de concision, il s'attarde davantage sur les points problématiques que sur les qualités du texte.

14. Le projet de loi a été évalué à la lumière de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), de son Protocole n° 12, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, des Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales des droits de l'homme (« Principes de

³ Voir Commission européenne, 2016 Report on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf), p. 61 ; Commission européenne, 2015 Report on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf), p. 59.

⁴ Voir en particulier ECRI, cinquième rapport sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté le 18 mars 2016 (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Former_Yugoslav_Republic_Macedonia/MKD-CbC-V-2016-021-FRE.pdf), p. 11 à 13 ; et Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, quatrième avis sur « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté le 24 février 2016 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d23e4>), paragraphes 7, 20 et 31.

⁵ La délégation de la Commission de Venise a appris lors de sa visite à Skopje que la commission ne dispose que de deux personnes qualifiées, détachées par d'autres autorités, et d'un petit bureau situé dans le bâtiment de la chaîne de télévision publique de Macédoine.

Paris »), et des directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement.⁶ Une attention particulière a été portée à la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, adoptée le 7 décembre 2017, et à sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002. Au besoin, le présent avis renvoie en outre à des recommandations formulées dans l'avis antérieur de 2008 de la Commission de Venise.

15. L'article 9 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (ci-après désignée par « la Constitution ») ne mentionne le principe d'égalité qu'à propos des citoyens. La liste exhaustive des motifs de discrimination interdits ne comporte que le sexe, la race, la couleur de la peau, l'origine nationale et sociale, les croyances politiques et religieuses, la situation sociale et la fortune.

16. Contrairement à la Constitution, les listes de motifs figurant dans des lois comme la loi antidiscrimination (article 3) et la loi sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes (paragraphe 6 de l'article 3) sont plus longues et non exhaustives.

17. Outre la loi antidiscrimination, on trouve des dispositions antidiscrimination dans un très grand nombre de lois, comme la loi sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, la loi sur la commission pour les relations intercommunautaires, la loi sur la promotion et la protection des membres des communautés représentant moins de 20 % de la population, le Code pénal, la loi sur les relations professionnelles, la loi sur la protection sociale, la loi sur la protection des droits du patient, la loi sur la santé publique, la loi sur l'utilisation des langues, la loi sur l'autonomie locale, la loi sur le statut juridique d'une église, d'une communauté religieuse et d'un groupe religieux, etc.

18. Le présent avis porte uniquement sur le projet de loi soumis pour examen. Il ne constitue donc pas une analyse complète du cadre juridique actuel de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en matière de discrimination.

B. Observations générales

19. Le projet apporte de nettes améliorations à l'actuelle loi antidiscrimination. Il remédie à la plupart des insuffisances décrites au paragraphe 10 ci-dessus. C'est indéniablement une avancée dans la protection qu'accorde la loi contre la discrimination en « ex-République yougoslave de Macédoine ». Il est plus précis que la loi antidiscrimination sur bien des points, et mieux rédigé.⁷ Il étend les pouvoirs et les attributions de la commission antidiscrimination, et renforce ses capacités de lutte contre la discrimination.

20. Il conserve toutefois certaines faiblesses majeures : il affirme bien l'indépendance de la commission antidiscrimination, mais sans l'entourer de suffisamment de garanties. Tout en disant que la commission antidiscrimination est financièrement indépendante, il ne lui garantit pas les crédits dont elle aura besoin pour s'acquitter de ses missions. Les dispositions relatives

⁶ Particulièrement la Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (Directive 2000/43) et la Directive 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 (Directive 2000/78).

⁷ Il n'en contient pas moins quelques répétitions et erreurs évidentes : des erreurs formelles au paragraphe 1 de l'article 35 (qui devrait renvoyer au paragraphe 1 de l'article 33), à l'article 41 (où il faut lire l'article 33 plutôt que 34) et au paragraphe 2 de l'article 42 (il n'y a pas de paragraphe 7 à l'article 25). La double formulation « formes » et « types » est inutile dans le titre de la partie II et l'article premier du projet.

à l'élection et à la révocation des membres de la commission ne semblent pas assurer suffisamment son indépendance.

21. Bien que le titre du projet annonce un texte sur la prévention et la protection, la plupart des dispositions traitent de la protection. Certaines attributions de la commission touchent bien à la promotion de l'égalité et à la prévention de la discrimination (paragraphe 1, 9, 12, 14, 15 et 16 de l'article 22, par exemple), mais les dispositifs mis en place dans le projet portent principalement sur la protection. Contrairement à ce que recommande l'ECRI (RPG n° 7, paragraphe 8), le projet n'impose pas aux autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions.

C. Observations spécifiques

1. Dispositions générales (partie I, articles 1 à 6)

Objet et but de la loi (articles 2 et 3)

22. La mention, à l'article 2, des traités internationaux ratifiés ne tient pas compte du fait que les traités n'ont pas toujours besoin d'être ratifiés, comme l'indique l'article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (« Le consentement d'un État à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu »). La Commission de Venise recommande donc de remplacer le terme « ratifié » par « qui lie la République de Macédoine ». Il conviendrait aussi, dans un souci de cohérence, de reformuler dans le même sens l'expression « traités internationaux auxquels la République de Macédoine a adhéré » au paragraphe 2 de l'article 13.

23. Sachant que le projet de loi contient aussi des articles relatifs à la commission antidiscrimination, il vaudrait mieux, à l'article 2, faire précéder le mot « la prévention » de la formule « le cadre juridique et institutionnel de ».

Champ d'application de la loi (article 3)

24. Si l'intention des auteurs du projet était que le texte s'applique dans tous les domaines, comme le recommande le paragraphe 7 de la RPG n° 7 de l'ECRI, et comme le ministère l'a dit à la délégation, l'énumération de certains domaines d'application de la loi n'est pas vraiment nécessaire. Si l'intention était de souligner l'importance de l'interdiction de la discrimination dans certains domaines, il serait souhaitable de mentionner clairement que la loi s'applique de manière générale dans tous les domaines, avant d'en énumérer quelques-uns dans lesquels elle s'applique notamment.

Motifs interdits de discrimination (article 4)

25. L'ajout de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre aux motifs interdits de discrimination, et le remplacement d'« appartenance politique » par « convictions politiques » sont bienvenus. De même, le passage de la formulation actuelle « tout autre motif visé dans la loi ou dans des accords internationaux ratifiés » à « tout autre motif » est également une bonne chose.

26. Cela dit, les observations formulées au paragraphe 41 de l'avis de 2008 de la Commission de Venise et aux paragraphes 18 à 20 des observations de 2009 de l'OSCE/BIDDH restent valables. La très longue liste de motifs de discrimination (26 dans le projet de loi, 24 à l'article 3 de la loi antidiscrimination) risque fort d'affaiblir la protection contre les formes les plus graves de discrimination. De plus, il n'est juridiquement pas nécessaire de fournir une liste complète des motifs de discrimination puisque la liste n'est pas exhaustive.

27. Comme l'indiquait la Commission de Venise au paragraphe 42 de son avis de 2008, le critère de nationalité⁸ mentionné dans le projet semble contredire les dispositions de l'alinéa 1 du paragraphe 2 de son article 13, selon lesquelles les différences de traitement envers les personnes ne possédant pas la nationalité de la République de Macédoine ne constituent pas des discriminations. Il est recommandé de supprimer ce critère ou de préciser les intentions des auteurs du projet.

Définition de la discrimination (article 5)

28. Il est recommandé d'aligner la définition donnée à l'article 5 sur celle de la discrimination raciale figurant à l'article 1 de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale en ajoutant « ou pour effet » après « qui a pour but ».

Glossaire (article 6)

29. La définition donnée de la personne semble très restrictive, du fait que les critères de lieu, d'enregistrement ou d'activité commerciale limitent le champ d'application du texte. Elle semble également contredire le premier paragraphe de l'article 3, qui dit que la loi s'applique à toutes les personnes physiques et morales.

30. Cette définition exclut la protection des personnes qui n'ont jamais pénétré en « ex-République yougoslave de Macédoine », mais n'en ont pas moins été victimes de discrimination de la part d'autorités ou de particuliers du pays.⁹ L'expression « entité juridique enregistrée ou ayant des activités commerciales dans la République de Macédoine » exclut les personnes morales qui se proposent d'entamer des activités commerciales dans le pays : elles ne seraient pas protégées, même si elles peuvent montrer qu'elles ont été victimes de discrimination dans l'exercice de droits fondamentaux garantis par des conventions internationales. De l'avis de la Commission de Venise, le projet devrait s'appliquer à toute personne relevant de la juridiction de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » — une formulation qui serait conforme à l'article 1 de la CEDH.

31. Au paragraphe 11, la formule « plusieurs fois » devrait être remplacée par « plus d'une fois ».

32. La définition de la discrimination persistante (paragraphe 12) devrait être reformulée. Pour marquer la différence avec la discrimination répétée, il est recommandé d'ajouter « discrimination commise de façon ininterrompue ».

2. Formes de discrimination (partie II, articles 7 à 12)

33. Pour que le texte soit conforme au paragraphe 6 de la RPG n° 7 de l'ECRI, il est recommandé d'ajouter aux formes de discrimination l'intention annoncée de discriminer et le fait d'aider autrui à discriminer.

⁸ Le ministère a dit à la délégation que le mot qui figurait à l'origine dans le texte de la loi antidiscrimination était *citizenship*, et que *nationality* n'est qu'une traduction différente du même terme.

⁹ Ce peut être par exemple le cas de Macédoniens nés hors du pays et qui n'ont jamais séjourné dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », ou de personnes ayant noué des relations commerciales avec des personnes physiques ou morales du pays sans être elles-mêmes physiquement sur le territoire macédonien (commandes de biens ou de services par l'internet, par exemple).

34. La discrimination par association¹⁰ et la discrimination par perception¹¹ définies à l'article 6 constituent deux formes différentes de discrimination : elles devraient donc figurer dans la partie II. Des sanctions devraient être prévues à l'article 42 et/ou à l'article 43 pour chacune d'elles.

Discrimination directe et indirecte (article 7)

35. Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une différence de traitement constitue une discrimination si elle manque de justification objective et raisonnable.¹² Dans un souci de conformité de la définition de la discrimination directe avec cette jurisprudence, la Commission de Venise suggère d'ajouter au premier paragraphe la formule « sans justification objective et raisonnable » après « dans une situation comparable ».

Appel à la discrimination, incitation à la discrimination et ordre de discrimination (article 8)

36. La terminologie assez vague utilisée dans cet article (« toute activité appelant, incitant ou invitant indirectement à la discrimination », par exemple) pourrait servir à restreindre de façon disproportionnée la liberté d'expression. Cet article devrait être reformulé très soigneusement à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de façon qu'il ne porte pas atteinte à la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la CEDH.

3. Mesures et actions réputées non discriminatoires (partie III, articles 13 et 14)

Exceptions générales à l'interdiction de la discrimination (article 13)

37. Le projet de loi ne reprend pas les articles 14 et 15 de la loi antidiscrimination, qui énumèrent un total de 18 situations non qualifiables de discrimination. Leur suppression est une bonne chose, car ils contenaient des exceptions vagues à l'interdiction de la discrimination. Mais l'article 13 du projet, censé les remplacer, suscite quelques inquiétudes. Tout d'abord, le terme d'exception est impropre. Le droit européen en matière de droits de l'homme admet certaines différences de traitement ;¹³ il ne s'agit pas d'exceptions, mais de traitements jugés non discriminatoires parce qu'ils ont une justification objective et raisonnable.

38. Le premier paragraphe de l'article 13 traite des mesures positives, et pourrait donc être fusionné avec l'article 14. Son second paragraphe, qui circonscrit la notion de discrimination, pourrait trouver place à l'article 3 du projet.

39. Pour faciliter l'application de la loi, il serait possible de réunir et d'explicitier dans l'exposé des motifs les différences de traitement les plus courantes que le droit international ne considère pas comme de la discrimination.

¹⁰ La discrimination par association est définie au paragraphe 8 de l'article 6 comme toute distinction, exclusion ou restriction frappant une personne en raison de ses rapports avec une autre personne ou un groupe pour quelque motif discriminatoire que ce soit.

¹¹ La discrimination par perception est définie au paragraphe 9 de l'article 6 comme toute distinction, exclusion ou restriction frappant une personne ou un groupe de personnes pour des motifs discriminatoires présumés.

¹² Voir, parmi bien d'autres affaires, *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 42184/05, paragraphe 61, Cour européenne des droits de l'homme, 2010.

¹³ Voir par exemple le paragraphe 2 de l'article 3 de la Directive 2000/43 et les articles 3 (paragraphe 2), 4 et 6 de la Directive 2000/78.

40. La formulation du troisième alinéa du second paragraphe¹⁴ est trop vague, et pourrait considérablement affaiblir la protection contre la discrimination. Au cours de sa visite, la délégation a appris que d'autres lois nationales contenaient des dispositions discriminatoires. Il va sans dire qu'une personne ne saurait être sanctionnée en application du projet de loi pour avoir respecté les dispositions d'une autre loi. Mais l'État a l'obligation en droit international d'abolir toute disposition législative, réglementaire ou administrative contraire au principe de non-discrimination.¹⁵ Tant que l'alignement sur le droit international et européen n'est pas complet, l'article devrait renvoyer aux dispositions spécifiques de ces textes plutôt que d'évoquer de façon générale la Constitution et la loi.

Mesures positives (article 14)

41. Le deuxième paragraphe de cet article dit que seules les « autorités compétentes » peuvent prendre des mesures positives ; cela veut dire que celles que prendrait une personne privée (physique ou morale) pourraient être qualifiées de discriminatoires. La Commission de Venise ne voit aucune raison pour interdire les mesures positives dans le secteur privé.

42. Les autorités mentionnées au troisième paragraphe entrant toutes dans la catégorie des « autorités compétentes », il est recommandé de fusionner le deuxième et le troisième paragraphes, de sorte que la nouvelle disposition laisse aux personnes privées la possibilité de prendre des mesures positives.

4. Commission pour la protection contre la discrimination (partie IV, articles 15 à 23)

43. La commission actuelle a été créée en 2011. Mais nous l'avons dit, elle manque gravement de ressources budgétaires et humaines, ce qui l'a empêchée de jouer un rôle significatif dans la lutte contre la discrimination.

44. La commission étant l'un des principaux acteurs chargés de la mise en œuvre de la loi antidiscrimination, on peut se féliciter des dispositions du projet visant à renforcer sa capacité à promouvoir l'égalité et à lutter contre la discrimination.

Statut juridique de la commission et élection de ses membres (articles 15, 18 et 19)

45. L'article 15, inchangé, fait de la commission un organisme autonome et indépendant.

46. Dans le domaine de la promotion de l'égalité et de la lutte contre la discrimination, on s'accorde généralement à penser qu'outre les institutions ordinaires (comme les tribunaux), un organe spécialisé indépendant est nécessaire.¹⁶ Mais il ne suffit pas de proclamer son indépendance : la loi devrait mettre en place les conditions pratiques garantissant cette indépendance, ce qui ne semble pas suffisamment fait dans le projet.

47. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » dispose aussi d'une institution du médiateur habilitée à entreprendre toute action et à prendre toutes mesures de défense du principe de non-discrimination (article 2 de la loi sur le médiateur). Or l'article 77 de la Constitution limite les compétences du médiateur à la sphère publique, tandis que la commission peut intervenir dans la sphère publique comme privée. Il est donc important que

¹⁴ Le troisième alinéa parle de différences de traitement fondées sur des dispositions figurant dans la Constitution et d'autres lois.

¹⁵ Cette obligation découle avant tout de l'article 14 de la CEDH et de son Protocole n° 12. C'est aussi une exigence de l'UE, qui figure expressément à l'article 14 de la Directive 2000/43.

¹⁶ Voir par exemple les paragraphes 1 et 2 de la RPG n° 2 (récemment révisée) de l'ECRI, et l'article 13 de la Directive 2000/43.

soient mises en place toutes les garanties permettant à la commission, principal organe de défense de l'égalité, de s'acquitter de ses missions avec indépendance et efficacité.

48. L'indépendance d'un organisme de promotion de l'égalité découle surtout des règles d'élection et de révocation de ses membres.

49. Dans le projet de loi, la commission est formée de sept membres nommés et révoqués par le Parlement. Ce dernier annonce publiquement le processus de nomination de membres de la commission (paragraphe 1 de l'article 19) et la commission des élections et nominations (également appelée commission de l'Assemblée au paragraphe 3 de l'article 19, et Commission de l'élection et de la nomination aux paragraphes 1 et 3 de l'article 21) prépare une liste de candidats, après des auditions publiques, et la soumet au Parlement macédonien (paragraphe 3 de l'article 19). C'est aussi le mode d'élection des membres de la commission actuelle.

50. Cette procédure mériterait d'être clarifiée. L'article 20 du règlement de l'Assemblée de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » dit que les partis politiques doivent être convenablement représentés au sein de la commission des élections et nominations : la coalition au pouvoir au Parlement est donc majoritaire aussi à la commission — ce qui n'a pas été contesté par les autorités au cours de la visite de la délégation. Il a été dit à cette dernière que la commission prend ses décisions à la majorité simple. Même si le Parlement peut rejeter un ou plusieurs candidats de la liste, il y a peu de chances que cela se produise puisque le poids relatif des partis politiques est le même à la commission et au Parlement. Mais si cela devait se produire, on ne voit pas très bien comment seraient sélectionnés les nouveaux candidats appelés à remplacer ceux qui ont été rejetés par le Parlement. Faudrait-il reprendre la procédure à zéro, en commençant par l'annonce publique, ou la commission des élections proposerait-elle simplement d'autres candidats choisis parmi les candidats non retenus au premier tour ?

51. Il a été dit à la délégation qu'en pratique, la commission des élections transmet une liste de sept candidats au Parlement, qui ne peut pas élire un candidat qui ne figure pas sur cette liste, même s'il remplit les conditions objectives. La délégation a aussi été informée que le Parlement élit les membres de la commission à la majorité simple. Tout cela devrait être clarifié dans le projet, ou alors ce dernier devrait renvoyer aux articles des autres lois applicables.

52. Vu l'importance des attributions et des pouvoirs de la commission, les autorités devraient peut-être envisager que ses membres soient élus par le Parlement à la majorité qualifiée (des deux tiers, par exemple), avec un dispositif antiblocage — ce qui pousserait le Parlement à arriver à un consensus, et réunirait des conditions plus propices à la sélection de candidats indépendants. Or cela nécessiterait une révision de la Constitution, car son article 69 est interprété par les autorités macédoniennes comme interdisant la majorité qualifiée.¹⁷ Mais les autorités devraient au moins envisager une majorité des deux tiers pour les décisions de la commission des élections en ce qui concerne le choix des candidats à soumettre au Parlement. Et pour la révocation des membres de la commission, la majorité nécessaire au sein de la commission des élections et du Parlement devrait être au moins égale (et de préférence supérieure) à la majorité nécessaire à leur élection.

53. Le texte devrait détailler davantage les critères sur lesquels est préparée la liste à l'issue des auditions. Il devrait contenir un dispositif quelconque faisant en sorte que la sélection des candidats se fonde sur des critères objectifs et sur le mérite, et non pas sur des considérations d'ordre politique.

¹⁷ Comme cela a été expliqué par le ministère du Travail et de la Politique sociale dans une note envoyée lors de la préparation du présent avis.

54. Le critère d'expérience professionnelle dans le domaine des droits de l'homme défini au paragraphe 3 de l'article 18 devrait être précisé dans l'exposé des motifs, et l'expression « décision effective de justice » qui figure au paragraphe 4 du même article devrait être remplacée par « décision définitive de justice ».

Budget de la commission (article 16)

55. Les dispositions relatives au budget de la commission sont beaucoup plus détaillées que dans l'actuelle loi antidiscrimination. La commission propose elle-même l'enveloppe dont elle a besoin, et décide par elle-même de son emploi. Cet article constitue indéniablement un progrès utile, puisqu'il vise à assurer l'indépendance financière de la future commission — dont il ne garantit toutefois pas la réussite tel qu'il est rédigé. La commission actuelle a des difficultés financières, et la Commission de Venise recommande que cet article soit reformulé pour garantir à la commission les crédits dont elle aura besoin pour s'acquitter efficacement des fonctions et des attributions que lui confie le projet de loi.

56. L'exposé des motifs pourrait préciser des indicateurs concrets et objectifs de détermination du budget de la commission.¹⁸

57. Il serait également souhaitable que le projet de loi contienne des garanties suffisantes contre la réduction arbitraire et disproportionnée du budget de la commission¹⁹. Une façon de le faire serait d'ajouter au projet une disposition disant que les pouvoirs publics ne doivent pas, à la faveur du processus budgétaire, augmenter ou réduire les ressources budgétaires de la commission d'une manière qui porte atteinte à son indépendance. Il serait autrement possible de poser le principe que toute réduction du budget de la commission ne doit pas excéder le pourcentage de réduction du précédent budget annuel du Parlement ou du gouvernement.

58. La commission peut aussi se procurer d'autres fonds, qui lui donneront certainement un appoint de ressources pour ses activités. Mais sans garde-fous suffisants, comme l'obligation de déclarer tous les fonds qu'elle reçoit au-delà d'un certain montant, cela pourrait compromettre son indépendance. Les fonds provenant d'autres sources ne doivent par ailleurs pas réduire les crédits alloués par l'État.²⁰

59. Enfin, il est important d'énoncer clairement les règles de transparence de l'emploi des ressources financières de la commission, en reprenant les règles applicables aux autorités publiques en matière de comptabilité financière et de dépenses.²¹

Composition de la commission (article 17)

60. Le dernier paragraphe de l'article 17 dit que les membres de la commission doivent refléter la composition de la société dans son ensemble, et que leur élection doit satisfaire aux principes de représentation convenable et équitable des membres de la communauté et de participation équilibrée des sexes. L'ajout de l'impératif d'équilibre entre les sexes est particulièrement bienvenu.

61. La délégation a été informée que le principe de représentation convenable et équitable, qui reflète l'article 8 de la Constitution, est à comprendre comme la représentation équitable des groupes ethniques. Dans ce cas, il est évident que l'article ne garantit pas en soi « la

¹⁸ Le paragraphe 101 de l'exposé des motifs de la RPG n° 2 (révisée) de l'ECRI propose des bases concrètes de définition d'indicateurs objectifs de ce type.

¹⁹ Voir paragraphe 28 de la RPG n° 2 de l'ECRI.

²⁰ Voir CDL-AD(2009)043, avis sur les projets d'amendements à la loi relative au défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro, paragraphe 10.

²¹ Voir paragraphe 32 de la RPG n° 2 de l'ECRI.

représentation pluraliste des forces sociales [...] concernées par la promotion et la protection des droits de l'homme », telles les ONG participant à la lutte contre la discrimination, les organisations professionnelles, les universités, etc. — un critère fondamental des Principes de Paris, que les auteurs du projet devraient chercher à concilier avec les autres conditions fixées à l'article 17, pense la Commission de Venise.

62. La composition de la commission des élections et la majorité simple exigée pour la préparation de la liste de candidats et l'élection de ces derniers par le Parlement inspirent de graves inquiétudes en ce qui concerne l'indépendance de la commission dès lors que ses membres sont rééligibles (paragraphe 2 de l'article 17). La Commission de Venise suggérerait un mandat unique, mais plus long.

63. Les règles d'élections qui figurent au troisième paragraphe de cet article ne devant être appliquées qu'une seule fois, la technique législative voudrait qu'elles soient plutôt énoncées dans les dispositions transitoires et finales.

Statut des membres de la commission (article 20)

64. La professionnalisation de la commission (dont les membres seront employés à plein temps, contrairement à l'emploi à temps partiel prévu dans l'actuelle loi antidiscrimination) est un renforcement notable de l'efficacité de son travail. Le fait que les membres nommés ne pourront pas exercer d'autres fonctions publiques ou politiques offre une garantie supplémentaire d'indépendance.

65. Le fait que l'emploi précédent des membres est suspendu mais leur est conservé du jour de leur nomination est également une bonne chose, qui attirera des candidats qualifiés.

66. Le deuxième paragraphe dit qu'à l'expiration de son mandat, un membre de la Commission conserve ses fonctions jusqu'à la nomination d'un nouveau membre, sans que cette prolongation puisse excéder trois mois. Or cela pourrait entraver le bon fonctionnement de la commission si le Parlement ne parvient pas, pour une raison quelconque, à élire un nouveau membre. Les auteurs du projet devraient envisager l'abandon de cette limite de trois mois, de sorte que la commission puisse fonctionner jusqu'à la nomination des nouveaux membres. Il en va de même pour la disposition similaire de l'article 46.

Révocation des membres de la commission (article 21)

67. Si la commission des élections et des nominations décide à une majorité des voix que l'un de ses membres a perdu la capacité mentale d'exercer sa fonction ou ne s'est pas acquitté de ses fonctions de façon professionnelle, impartiale et consciencieuse (motifs explicitement fixés dans cet article), elle propose sa révocation au Parlement.²² Comme pour l'élection, l'article 69 de la Constitution semble impliquer que le Parlement prend sa décision à la majorité simple, ce qui suscite des inquiétudes quant à l'indépendance de la commission.

68. Et cela d'autant plus que le professionnalisme, l'impartialité et la conscience sont des critères assez vagues, qui ouvrent donc à la majorité au pouvoir la possibilité de révoquer un membre de la commission pour des raisons politiques. Ce paragraphe devrait être reformulé d'une façon qui protège les membres de la commission contre la révocation arbitraire. La procédure de révocation doit être plus détaillée dans la loi, et prévoir la garantie fondamentale d'un procès équitable. On ne voit pas très bien, par exemple, si le membre concerné peut se

²² Il a été dit à la délégation, lors de sa visite à Skopje, que cet article avait été mal traduit : « avait perdu de façon permanente ses capacités d'exercice » devait être compris comme « avait perdu la capacité mentale d'exercer », et « de manière contraire à l'éthique » comme « de façon non consciencieuse ».

défendre devant la commission des élections et nominations et/ou le Parlement, et contester la décision de la commission et/ou du Parlement devant la justice, si la révocation doit être dûment motivée, etc.

69. Pour se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le projet devrait indiquer que la perte de capacité doit être constatée par une autorité compétente, sur examen médical objectif.²³ Si d'autres lois prévoient des conditions de ce type, le projet devrait y renvoyer.

Attributions de la commission (article 22)

70. L'article 22 donne de nouvelles attributions à la commission (paragraphe 3, 5, 7, 9 et 13 de l'article 22), ce qui est une bonne chose. Certaines attributions existantes sont par ailleurs modifiées dans un sens bienvenu. Par exemple, la commission peut coopérer avec des personnes morales, mais aussi physiques (paragraphe 12), ce qui va au-delà des exigences de la Directive 2000/43.²⁴ De plus, la suppression de la précision « aux organismes de l'État » habilite la commission à recommander aussi des mesures visant à instaurer l'égalité à des acteurs privés (paragraphe 14).

71. Certaines attributions de la commission pourraient être clarifiées. Le paragraphe 7, par exemple, dit que la commission engage des actions en justice et y participe dans un but de protection contre la discrimination, mais on ne voit pas très bien les actions que la commission devrait engager en application des paragraphes 3 et 6, qui devraient être reformulés.

72. Lors de sa visite, la délégation a appris du ministère que le paragraphe 15 habilite la commission à formuler des avis sur les projets de loi et le paragraphe 11 sur des lois existantes. Si c'est bien le cas, ces paragraphes, qui sont vagues, devraient être reformulés d'une façon qui prévienne les confusions.

73. Globalement, la commission dispose des grandes compétences recommandées par les organisations internationales concernées²⁵ pour qu'elle puisse s'acquitter de sa mission de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination : aide aux victimes, pouvoirs d'investigation, droit d'engager des actions en justice et d'y participer, etc. Les auteurs n'en devraient pas moins envisager, comme le demande l'ECRI,²⁶ d'habiliter la commission à rechercher un règlement amiable par la conciliation, ce qui peut être un mode efficace de prévention de la discrimination, particulièrement dans un domaine comme l'emploi.

Secrétariat de la commission (article 23)

74. Cet article dote la commission d'un secrétariat. C'est une des avancées majeures du projet dans la mise en place de conditions améliorant l'efficacité de la commission. Mais l'article devrait être plus détaillé, et faire en sorte que le recrutement du personnel de la commission respecte les critères énumérés aux paragraphes 38 et 39 de la RPG n° 2 de l'ECRI.

75. Comme le demande le paragraphe 27 de la RPG n° 2 de l'ECRI, il serait important pour l'indépendance et l'efficacité de la commission qu'elle dispose de ses propres locaux, et qu'ils soient adaptés à ses besoins.

²³ Voir, parmi bien d'autres affaires, *Shtukurov c. Russie*, 44009/05, 27 mars 2008, paragraphe 114 ; et *Winterwerp c. Pays-Bas*, 6301/73, 24 octobre 1979, paragraphe 39.

²⁴ L'article 12 de la Directive 2000/43 dit que « les États membres encouragent le dialogue avec les organisations non gouvernementales concernées ».

²⁵ Voir par exemple le paragraphe 2 de l'article 13 de la Directive 2000/43 ; les paragraphes 10 à 21 de la RPG n° 2 de l'ECRI ; et les Principes de Paris.

²⁶ Voir le paragraphe 14 b) de la RPG n° 2 de l'ECRI et le paragraphe 10 de sa RPG n° 7.

5. Procédure devant la commission pour la protection contre la discrimination (partie V, articles 24 à 32)

Actions de la commission (article 24)

76. L'article 24 habilite la commission à engager une procédure d'office, dans des conditions qui seraient à clarifier mieux.

77. Le troisième paragraphe autorise les associations, les fondations et autres organisations de la société civile à saisir la commission, ce qui est une bonne chose. Mais la formule « un grand nombre de personnes » doit être clarifiée dans l'exposé des motifs ou dans le règlement évoqué au dernier paragraphe de ce même article. Il en va de même pour les formules similaires employées dans d'autres articles comme « un groupe important de personnes » (article 25, paragraphe 5), « un grand nombre de personnes » (article 29), « un grand nombre de gens » (article 36, paragraphe 1).

Éléments et langue de la plainte, délais (Article 25)

78. Le deuxième paragraphe de l'article 25 respecte mieux les droits des minorités que ne le font les dispositions correspondantes de la loi antidiscrimination. Le quatrième paragraphe porte le délai de saisine de la commission de trois à six mois. Ces deux changements sont bienvenus.

79. Cet article n'en devrait pas moins être plus détaillé. Si une requête est incompréhensible ou omet des faits nécessaires à la qualification de l'acte discriminatoire, la commission devrait pouvoir demander des clarifications au requérant dans un certain délai. De plus, les requêtes ne doivent bien sûr pas être anonymes, mais le requérant devrait avoir la possibilité de demander que son identité ne soit pas divulguée.

80. Les délais fixés au dernier paragraphe (cinq jours donnés à la commission pour transmettre la plainte à la personne contre laquelle elle a été déposée, et huit jours donnés à cette personne pour répondre) semblent très courts. Le délai de 15 jours que prévoit l'actuelle loi antidiscrimination dans les deux cas (paragraphe 7 de l'article 25 et paragraphe 2 de l'article 27) devrait être maintenu.

Prévention des conflits d'intérêts (article 26)

81. Contrairement à la loi antidiscrimination, le projet indique les motifs de récusation des membres de la commission, ce qui est une bonne chose. Il est recommandé de préciser que les membres de la Commission peuvent se récuser eux-mêmes et leur récusation peut être demandée par les parties.

Charge de la preuve (articles 27 et 38)

82. Ces articles, qui fixent les règles de partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination examinées par la commission et les tribunaux, renforcent la protection contre la discrimination du fait qu'il devient nettement plus facile de prouver la discrimination. Ces nouvelles dispositions sont conformes aux directives de l'UE.²⁷

²⁷ Voir le paragraphe 1 de l'article 8 de la Directive 2000/43 et l'article 10 de la Directive 2000/78.

Décisions de la commission (article 28)

83. Le délai dans lequel la commission doit avoir donné son avis est ramené de 90 à 45 jours, ce qui ne paraît pas réaliste. Il est suggéré de maintenir le délai actuel.

84. Si la commission ne respecte pas ce délai, le requérant peut se plaindre auprès de l'inspection de l'administration publique (paragraphe 5). La délégation a été informée lors de sa visite que l'inspection de l'administration publique est un organisme administratif dépendant du ministère de la Justice, et qu'elle peut saisir une juridiction correctionnelle si la commission ne réagit pas dans le délai prescrit.

85. La Commission de Venise pense que la possibilité de porter plainte auprès d'un organe administratif public pour inaction de la commission ne promeut pas l'image d'indépendance de cette dernière. Sachant que les requérants peuvent eux-mêmes saisir la justice, il est recommandé de supprimer le paragraphe 5.

86. On peut inférer du paragraphe 6 que la même affaire peut être soumise à un tribunal ou à la commission. Si elle est déjà examinée par un tribunal, elle ne peut pas être renvoyée devant la commission. Mais une fois que la commission s'est prononcée, l'affaire peut être soumise à un tribunal. Il est recommandé de préciser que la commission devrait rejeter une affaire si la justice a déjà été saisie d'une affaire portant sur un point de droit identique par une autre personne. Par exemple, si des parents ont déjà contesté devant un tribunal le placement d'enfants roms dans des classes distinctes par l'administration d'une école, la commission ne devrait pas accepter les plaintes d'autres parents, même s'ils ne sont pas parties au procès.

87. Comme le recommande l'ECRI (paragraphe 20 de la RPG n° 2), cet article devrait dire expressément que la procédure devant la commission interrompt le délai de saisine de la justice.

88. Il pourrait être utile de préciser que les avis de la commission doivent être motivés, et que ses membres ayant voté contre un avis ont le droit de présenter un avis dissident.

89. Les avis et les recommandations de la commission devraient être publiés, avec garantie de protection de l'identité du requérant et des témoins s'ils en font la demande et si cela est justifié.

90. Le deuxième paragraphe dit que la commission propose des mesures pour remédier à l'atteinte au droit lésé. Même s'il est impossible de dresser un catalogue complet, il serait utile, en vue de la mise en œuvre de la loi, d'indiquer au moins les principales mesures que la commission peut proposer à titre de remède.

91. Le projet de loi devrait préciser la majorité nécessaire à l'adoption par la commission de ses avis, recommandations ou décisions, non seulement pour les plaintes, mais pour toutes ses activités.

92. Cet article, intitulé « décisions de la commission », traite de ses avis et recommandations. Si le manquement à suivre une recommandation peut déclencher une action en justice de la commission et donner lieu à des sanctions, il faudrait comprendre que l'avis et la recommandation sont en fait des décisions à caractère contraignant, qui doivent impérativement être exécutées. La terminologie de cet article crée une certaine confusion, et devrait être revue.

93. Au quatrième paragraphe, on ne voit pas clairement dans la traduction anglaise si la juridiction correctionnelle, lorsqu'elle est saisie par la commission d'un manquement à exécuter

une recommandation, est liée par ladite recommandation. En d'autres termes, le tribunal se prononce-t-il sur l'existence de la discrimination, ou simplement sur le fait que la personne à qui s'adressait la recommandation ne l'a pas suivie ? On ne sait pas vraiment non plus si une personne peut saisir le tribunal correctionnel pour violation des articles 7 à 12 du projet de loi. Ces points devraient être clarifiés.

Inspection de documents et de locaux, coopération avec des personnes physiques et morales (articles 30 et 31)

94. Ces articles donnent à la commission des pouvoirs considérables pour obtenir des preuves et des informations dans l'exercice de sa mission. Le fait qu'elle peut inspecter directement les documents et les locaux de toute personne morale sans autorisation préalable de la justice (article 30) pourrait toutefois porter atteinte à d'autres droits fondamentaux, en particulier le droit à la vie privée. Les auteurs sont invités à reformuler cette disposition sous une forme qui respecte les autres droits fondamentaux.

95. Comme le recommande l'ECRI au paragraphe 21 de sa RPG n° 2, il pourrait être utile d'habiliter la commission à interroger des personnes, notamment lorsqu'elle procède à des enquêtes ou prend des décisions sur des requêtes, comme le médiateur peut le faire (article 24 de la loi sur le médiateur).

96. Il faudrait aussi que le projet indique clairement si la commission dépose ou peut déposer un recours en manquement devant le tribunal correctionnel en cas de non-respect du paragraphe 1 de l'article 30 et de l'article 31.

6. Droit à la protection des tribunaux (partie VI, articles 33 à 41)

97. Le droit communautaire (directives et article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) et l'article 13 de la CEDH font obligation à l'État d'offrir la protection des tribunaux et des voies de recours effectives aux victimes de violations des droits de l'homme, et celles de discrimination. La partie VI du projet semble respecter cette obligation internationale.

Juridiction et procédures (article 33)

98. Cet article ne reconnaît que le droit de saisir la juridiction civile compétente. Le volet pénal de la protection que doivent fournir les autorités de l'État est abordé dans le Code pénal (en particulier les articles 137, 144, 173, 319 et 417) et le Code de procédure pénale.

Action en justice (article 35)

99. Au premier alinéa du premier paragraphe, la formule « peut directement se traduire par une discrimination » exclut la discrimination indirecte et devrait donc être modifiée. Il en va de même au paragraphe 2 de l'article 36, qui contient une formule similaire.

Actions de protection contre la discrimination engagées dans l'intérêt public (*actio popularis*) (article 36)

100. Contrairement à la loi antidiscrimination (paragraphe 4 de l'article 41), cet article n'exige pas le consentement des personnes ayant lieu de se déclarer victimes de discrimination pour que des organisations de la société civile puissent saisir la justice. C'est un utile progrès.

101. La formulation des articles 36 et 41 a pour effet qu'une association possédant un intérêt justifié dans la protection des intérêts d'un groupe particulier peut se prévaloir de l'article 33 du projet de loi pour engager une action en justice pour protéger ses membres, mais ne peut pas intervenir dans une action engagée au titre de l'article 33 par l'un de ses membres sur la même

question si elle n'a pas parmi ses objectifs statutaires la protection du droit à l'égalité et à la non-discrimination. Il serait souhaitable de clarifier cette incohérence dans la formulation des deux articles et, le cas échéant, d'y remédier.

Preuves (article 39)

102. La Commission de Venise ne voit aucune raison pour restreindre l'admissibilité des données statistiques et informations obtenues par des tests de situation aux procédures devant les tribunaux. Ces données pourraient aussi être utilisées devant la commission. Cet article pourrait constituer un paragraphe distinct des articles 27 et 38.

Frais de justice (article 40)

103. Cette disposition exonère des frais de justice les personnes engageant une action en justice pour discrimination. Cette exemption, qui ne figure pas dans la loi antidiscrimination, est bienvenue.

7. Sanctions (partie VII, articles 42 à 45)

104. Le projet de loi remonte considérablement le montant des amendes par rapport au texte actuel. Aux deux derniers paragraphes des articles 42 et 43, l'écart entre le montant minimum et maximum de l'amende est également plus large. Le ministère a indiqué à la Commission de Venise que, dans les premiers paragraphes des articles 42 et 43, « une amende de » est une erreur de traduction, et qu'il faut comprendre « une amende minimum de ». Ce qui veut dire que, comme le veulent les normes de l'UE²⁸, le projet laisse aux tribunaux une plus grande latitude pour imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, ce qui est une bonne chose.

8. Dispositions transitoires et finales (partie VIII, articles 46 à 50)

105. L'article 46 dit que le mandat des membres de la commission se termine à l'entrée en vigueur du projet de loi, soit deux ou trois ans avant terme pour les membres actuels. La révocation anticipée de membres d'un organisme indépendant, comme la commission, est extrêmement problématique du point de vue de son indépendance. Les dispositions de ce type vident de son sens la notion d'indépendance des organismes de protection des droits de l'homme, du fait que toute nouvelle majorité peut s'appuyer sur ce précédent pour mettre fin au mandat d'un organisme indépendant en adoptant une nouvelle loi. Il est donc recommandé d'envisager des solutions transitoires qui permettent aux membres d'aller au bout de leur mandat, et garantissent leur remplacement dans de bonnes conditions.

IV. Conclusion

106. Le projet de loi contient un certain nombre d'améliorations par rapport à l'actuelle loi relative à la prévention et la protection contre la discrimination, à savoir : le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, la professionnalisation (membres à plein temps), l'indépendance financière et l'ajout de nouvelles attributions et compétences de la commission. Il supprime par ailleurs aux articles 14 et 15 la longue liste de traitements réputés non discriminatoires, institue la règle d'équilibre entre les sexes dans la sélection des membres de la commission, dote cette dernière d'un secrétariat, laisse une plus large latitude aux tribunaux pour prononcer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, mentionne expressément l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme motifs de discrimination, habilite les associations et autres organisations concernées à engager des actions en justice pour le compte de victimes de discrimination ou à titre

²⁸ Voir l'article 17 de la Directive 2000/78 et l'article 15 de la Directive 2000/43.

d'appui, sans nécessairement évoquer un cas particulier, exonère de frais de justice les requérants dans les affaires de discrimination, etc.

107. La Commission de Venise recommande toutefois aux auteurs du projet de revenir en priorité sur les points ci-dessous, pour améliorer la qualité du projet de loi et garantir sa pleine conformité avec les normes internationales et européennes :

- revoir la liste des motifs de discrimination et améliorer les définitions utilisées dans le projet ;
- mettre en place des garanties supplémentaires en vue d'assurer une véritable indépendance de la commission, notamment en modifiant les dispositions relatives à l'élection et à la révocation de ses membres, en rendant leur mandat non renouvelable et en supprimant la possibilité de porter plainte auprès de l'inspection de l'administration publique si la commission ne respecte pas ses délais légaux d'action ;
- réviser l'article 17 pour garantir dans la composition de la commission la représentation pluraliste des acteurs sociaux impliqués dans la protection et la promotion de l'égalité au sein de la société ;
- revenir sur la révocation anticipée des membres de la commission à l'entrée en vigueur du projet de loi, qui est hautement problématique du point de vue de l'indépendance de la commission.

108. Il est également recommandé aux auteurs de tenir compte des recommandations antérieures de la Commission de Venise dans la révision du projet.

109. Même si des organisations de la société civile et les organisations internationales concernées ont pris part à la préparation du projet au sein du groupe de travail, la Commission de Venise recommande aux autorités d'organiser de larges consultations, non seulement auprès des ONG et de la communauté internationale, mais aussi auprès du grand public, en particulier les groupes marginalisés.

110. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités pour tout complément d'assistance.