



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



Mars 2021

CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions XXII-1 (2020)

CROATIE

Ce texte peut subir des retouches de forme.

La fonction du Comité européen des Droits sociaux est de statuer sur la conformité des situations des Etats avec la Charte sociale européenne. Dans le cadre de la procédure de rapports nationaux, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions.

Des informations relatives à la Charte, les observations interprétatives et les questions générales formulées par le Comité figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.

Le présent chapitre concerne la Croatie, qui a ratifié la Charte sociale européenne de 1961 le 26 février 2003. L'échéance pour remettre le 11^{ème} rapport était fixée au 31 décembre 2019 et la Croatie l'a présenté le 26 mai 2020.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé à la Croatie de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans ses conclusions précédentes (Conclusions XX-1 (2012)).

En outre, le Comité rappelle qu' aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si la conclusion précédente (Conclusions XX-1 (2012)) a conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Conformément à la procédure adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1196^e réunion des Délégués des Ministres des 2-3 avril 2014, le rapport concernait les dispositions du groupe thématique I « Emploi, formation et égalité des chances » :

- droit au travail (article 1) ;
- droit à l'orientation professionnelle (article 9) ;
- droit à la formation professionnelle (article 10) ;
- droit des personnes physiquement ou mentalement diminuées à la formation professionnelle et à la réadaptation professionnelle et sociale (article 15) ;
- droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres parties contractantes (article 18) ;
- droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe (article 1 du Protocole additionnel de 1988).

La Croatie a accepté toutes les dispositions de ce groupe, sauf les articles 10, 15 et 18.

La période de référence allait du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2018.

Les Conclusions relatives à la Croatie concernent 5 situations et sont les suivantes :

– 1 conclusion de conformité : article 1§1.

– 4 conclusions de non-conformité : articles 1§2, 1§4, 9 et article 1 du Protocole additionnel de 1988.

Le rapport suivant de la Croatie traitera des dispositions du groupe thématique II « Santé, sécurité sociale et protection sociale » :

- droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (article 3),
- droit à la protection de la santé (article 11),
- droit à la sécurité sociale (article 12),
- droit à l'assistance sociale et médicale (article 13),
- droit au bénéfice des services sociaux (article 14),
- droit des personnes âgées à une protection sociale (article 4 du Protocole additionnel).

L'échéance pour soumettre ce rapport était fixée au 31 décembre 2020.

Les Conclusions et les rapports sont disponibles sur www.coe.int/socialcharter.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 1 - Politique de plein emploi

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Croatie.

Le Comité rappelle qu'en 2012, il avait conclu que la situation de la Croatie n'était pas conforme à l'article 1§1 de la Charte de 1961 au motif que les efforts déployés au titre des politiques de l'emploi étaient insuffisants pour lutter contre le chômage et favoriser la création d'emplois (Conclusions XX-1 (2012)).

Situation de l'emploi

Selon Eurostat, le taux de croissance du PIB a augmenté de 2,4 % en 2015 à 3,5 % en 2016, avant de diminuer à 3,4 % en 2017 et à 2,8 % en 2018. Ce taux reste néanmoins supérieur à la moyenne des 28 pays de l'Union européenne (UE) en 2018 (2 %).

Le taux d'emploi global (personnes âgées de 15 à 64 ans) a augmenté de 56 % en 2015 à 60,6 % en 2018, un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (68,6 % en 2018).

Le taux d'emploi des hommes a augmenté de 60,3 % en 2015 à 65,4 % en 2018, un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (73,8 % en 2018). Le taux d'emploi des femmes a augmenté de 51,6 % en 2015 à 55,9 % en 2018, un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (63,3 % en 2018). Le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) a augmenté de 39,2 % en 2015 à 42,8 % en 2018, un taux nettement inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (58,7 % en 2018). Le taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) a fortement augmenté, de 19,1 % en 2015 à 25,6 % en 2018, mais est lui aussi resté nettement inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (35,3 % en 2018).

Le chômage global (personnes âgées de 15 à 64 ans) a fortement reculé, passant de 16,4 % en 2015 à 8,5 % en 2018 ; ce taux se rapproche de la moyenne des 28 pays de l'UE (7 % en 2018), à laquelle il reste néanmoins encore supérieur. Il en est allé de même des taux de la plupart des catégories ci-dessous.

Le chômage des hommes a baissé de 15,8 % en 2015 à 7,8 % en 2018 (moyenne des 28 pays de l'UE en 2018 : 6,7 %). Le chômage des femmes a baissé de 17,1 % en 2015 à 9,5 % en 2018 (moyenne des 28 pays de l'UE en 2018 : 7,2 %). Le chômage des jeunes (15-24 ans) a baissé de 42,3 % en 2015 à 23,7 % en 2018 (moyenne des 28 pays de l'UE en 2018 : 15,2 %). Le chômage de longue durée (douze mois ou plus, en pourcentage du chômage total s'agissant des personnes âgées de 15 à 64 ans) a baissé de 63,1 % en 2015 à 40,2 % en 2018, un taux inférieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (43,4 % en 2018).

La part des jeunes de 15 à 24 ans « hors système » (sans emploi et ne suivant ni études ni formation ; *NEET*) a baissé de 18,1 % en 2015 à 13,6 % en 2018 (en pourcentage de la population des 15-24 ans), un taux supérieur à la moyenne des 28 pays de l'UE (10,5 % en 2018).

Le Comité prend note de l'évolution favorable de la situation sur le marché du travail (taux d'emploi en hausse et fort recul du chômage). Cela étant, en 2018, les taux d'emploi étaient encore inférieurs, et les taux de chômage généralement supérieurs, aux moyennes des 28 pays de l'UE.

Politique de l'emploi

Dans son rapport, le Gouvernement énumère les mesures de politique active du marché du travail qui ont été mises en œuvre durant la période de référence. Celles-ci comprenaient des aides à l'embauche, le soutien à l'emploi indépendant, des formations, des emplois publics, des aides pour le maintien d'emplois et des aides aux travailleurs saisonniers. En 2018, l'accent a été mis sur les formations.

Le Gouvernement précise que ces mesures visaient notamment les chômeurs et les personnes salariées risquant de perdre leur emploi des groupes cibles suivants : les jeunes jusqu'à 29 ans et les personnes de plus de 50 ans ; les chômeurs de longue durée ; les chômeurs vulnérables (parents célibataires, parents de quatre enfants mineurs ou plus, parents d'enfants ayant des besoins spéciaux, chômeurs à risque d'exclusion sociale, demandeurs d'asile, etc.) ; les personnes handicapées ; les Roms. En 2018, les mesures ont été axées sur les jeunes et les chômeurs de longue durée.

Le Comité prend note du contenu et des résultats des programmes mis en œuvre. A titre d'exemple, durant la période de référence, 34 816 personnes (dont environ 53,1 % de femmes) appartenant à des groupes vulnérables (chômeurs de longue durée, personnes sans qualification, travailleurs âgés et allocataires du revenu minimum) ont bénéficié d'un emploi public, au cours duquel elles ont pu acquérir des compétences professionnelles simples. Dans le cadre du programme « Travail indépendant », 15 177 chômeurs (dont environ 42,6 % de femmes) ont créé leur entreprise après avoir bénéficié de divers services (conseils, ateliers, etc.) et d'aides financières. Le programme « Formation des chômeurs » a permis à 14 544 chômeurs (dont environ 51,4 % de femmes) d'acquérir des compétences requises sur le marché du travail. En outre, environ 6 000 femmes ont reçu une formation d'aide à domicile des personnes âgées et défavorisées, ainsi qu'un emploi, dans le cadre d'un programme lancé en juin 2017 à l'attention spécifique des femmes inscrites au Service de l'emploi et dont le cursus scolaire n'est pas allé au-delà de l'enseignement secondaire.

Les jeunes ont eu accès non seulement aux mesures actives du marché du travail proposées par le Service de l'emploi à l'ensemble des chômeurs inscrits, mais également à des mesures spécifiques (enseignement, stages, emplois subventionnés, etc.) dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse. Le Gouvernement précise que sur un total de 154 144 personnes ayant bénéficié de mesures actives de l'emploi durant la période de référence, 55 % (84 875) étaient des jeunes ; la part des jeunes ayant été embauchés dans les quatre mois suivant la perte d'un emploi s'élevait à 51,8 % en 2015 et 55,2 % en 2016.

Le Comité demande si des mesures en faveur de l'emploi sont mises en œuvre dans le but spécifique de venir en aide aux travailleurs âgés de plus de 55 ans.

Le Comité note que selon les données de la Commission européenne, les dépenses publiques consacrées aux politiques du marché du travail (en pourcentage du PIB) ont diminué de 0,75 % en 2015 à 0,62 % en 2017 (dont 0,32 % pour les mesures actives et 0,24 % pour les mesures passives en 2017). En revanche, le taux d'activation a augmenté de 6,6 % en 2015 à 10,4 % en 2018.

Enfin, concernant le suivi des mesures de politique active du marché du travail, le Gouvernement indique qu'une évaluation externe portant sur la période 2010-2013, publiée en 2016, a considéré que ces mesures étaient « plutôt efficaces » mais nécessitaient toutefois, entre autres, d'être simplifiées et mieux ciblées. Sur la base de ces résultats, les autorités ont présenté en mars 2017 un nouveau paquet de mesures actives, et un groupe de travail a été créé en août 2017 pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ces mesures, analyser leur efficacité et faire des propositions en vue de leur amélioration. Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations sur les activités et les observations de ce groupe de travail.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation de la Croatie est conforme à l'article 1§1 de la Charte de 1961.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 2 - Travail librement entrepris (non-discrimination, interdiction du travail forcé, autres aspects)

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Croatie.

1. Interdiction de la discrimination dans l'emploi

L'article 1§2 de la Charte interdit toute forme de discrimination dans l'emploi. Le Comité a demandé aux États parties de fournir, pour le présent cycle de contrôle, des informations actualisées sur la législation interdisant la discrimination dans l'emploi, en particulier la discrimination fondée sur le sexe (si l'article 1^{er} du Protocole additionnel n'a pas été accepté), la race, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, la religion, l'âge, les opinions politiques ou le handicap (si l'article 15§2 de la Charte de 1961 n'a pas été accepté), ainsi que des informations sur les voies de recours disponibles. Il a également demandé des informations sur toute mesure spécifique qui aurait été prise pour lutter contre la discrimination des migrants et des réfugiés dans l'emploi.

Le Comité mettra donc principalement l'accent sur ces aspects. Il examinera aussi les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement figurant dans sa conclusion précédente.

La Croatie ayant accepté l'article 1^{er} du Protocole additionnel, elle n'était pas tenue d'aborder la question de l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe dans son rapport. Cet aspect sera examiné au titre de ladite disposition.

Concernant la législation interdisant de manière générale toute forme de discrimination, le Comité a examiné dans le détail le cadre juridique applicable dans sa conclusion précédente (Conclusions XX-1). Aucune modification importante n'a été apportée à la législation au cours de la période de référence. Le rapport rappelle que les principales lois garantissant l'égalité et la non-discrimination au travail sont les lois de 2008 relatives à la non-discrimination et à l'égalité des sexes, ainsi que la loi de 2009 relative au travail. Dans sa précédente conclusion, le Comité a demandé des informations sur l'interprétation juridique des dispositions pertinentes. Le rapport précise qu'il n'existe pas de jurisprudence approfondie en matière de discrimination et mentionne seulement un procès datant de 2003. Le Comité demande que le prochain rapport donne des informations exhaustives sur tout élément nouveau en la matière. Dans le cas où la jurisprudence dans ce domaine serait toujours rare, le Comité souhaite que les autorités expliquent les raisons à cela et leurs réactions face à ce phénomène. Il demande également des informations détaillées sur la mise en œuvre du cadre juridique dans la pratique.

Le Comité a précédemment jugé la situation de la Croatie non conforme à l'article 1§2 de la Charte de 1961 au motif que la liste des emplois interdits aux étrangers était excessive, ce qui équivalait à une discrimination fondée sur la nationalité. Dans cette liste figuraient notamment les professions d'avocat, de notaire et d'expert juridique. En réponse, le rapport indique que l'adhésion de la Croatie à l'UE en 2013 a permis de faciliter les mouvements de travailleurs et, de ce fait, le quota annuel pour l'emploi des étrangers a augmenté. Les professions de notaire, d'avocat et d'expert nommé par le tribunal ont été ouvertes aux citoyens de l'UE. Le Comité note que seuls les citoyens de l'UE sont concernés par ce changement de situation, et non les citoyens d'autres États parties. Il demande si les postes dans la fonction publique sont exclusivement réservés aux personnes de nationalité croate ou ressortissantes de l'UE. Le Comité rappelle que les États parties peuvent subordonner l'accès des ressortissants étrangers à l'emploi sur leur territoire à la possession d'un permis de travail, mais ne peuvent interdire de manière générale aux ressortissants des États parties l'occupation d'emplois pour d'autres motifs que ceux visés à l'article G de la Charte. Dès lors, seuls les emplois intrinsèquement liés à la protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale et impliquant l'exercice de la puissance publique peuvent être fermés aux étrangers.

Par conséquent, il considère que la situation demeure non conforme à l'article 1§2 de la Charte sur ce point.

En ce qui concerne l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap, le rapport indique que la Médiatrice pour les personnes handicapées est chargée de lutter contre toutes les formes de discrimination fondée sur le handicap, d'examiner les affaires de violation présumée des droits des personnes handicapées, ainsi que de mener des actions préventives. De plus, le Bureau de la Médiatrice met en œuvre des activités de sensibilisation visant à lutter contre la discrimination et à améliorer les possibilités d'emplois des personnes handicapées (par exemple, organisation d'ateliers de formation professionnelle avec des employeurs et leurs associations). Par ailleurs, le rapport indique que les personnes handicapées qui sont victimes de discrimination n'intentent que très rarement des actions en justice, en raison du coût et de la durée des procédures judiciaires, ou parce que l'aide juridique est hors de portée, entre autres. Dès lors, il est rare que la Médiatrice pour les personnes handicapées soit invitée à participer à des procédures judiciaires en tant qu'intervenante, afin d'apporter une assistance et de renforcer la position de la victime présumée de discrimination. Le Comité demande quelles mesures ont été adoptées ou envisagées pour éliminer les obstacles mentionnés auxquels se heurtent les personnes désirant intenter une action en justice dans le cas d'une discrimination présumée fondée sur le handicap. Il demande également des informations sur les activités et l'aide mises à la disposition des personnes handicapées, pour leur permettre par exemple de bénéficier d'une reconversion, d'une formation complémentaire, d'une formation professionnelle, d'un emploi durable ou d'un avancement professionnel, ainsi que des informations sur les activités de promotion de l'égalité dans l'emploi. Entre temps, il réserve sa position sur ce point.

Outre les questions relatives au cadre juridique, le Comité évalue, dans le cadre du présent cycle de contrôle, les lois et mesures concrètes, précises et ciblées portant spécifiquement sur la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale, l'âge, l'orientation sexuelle, les opinions politiques ou la religion. Le rapport ne répond pas à la demande du Comité. Le Comité remarque qu'il a déjà demandé des informations à ce propos dans sa conclusion précédente, souhaitant savoir, *entre autres*, comment la notion de discrimination fondée sur l'âge est interprétée par les tribunaux. Il a également demandé une description des mesures concrètes prises pour lutter contre la discrimination des Roms (Conclusions XX-1). À cet égard, le Réseau européen sur l'égalité en droit, dans son rapport mentionné ci-dessus, a souligné que bien que la Croatie dispose d'un cadre législatif bien développé pour la protection des droits des minorités nationales, sa mise en œuvre adéquate fait toujours défaut. Par ailleurs, la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), dans son observation adoptée en 2019 et publiée lors de la 109^e session de la Conférence internationale du Travail (2021), sur la Convention n° 111 de 1958 concernant la discrimination (emploi et profession), attire l'attention sur la discrimination dans l'emploi fondée sur l'appartenance ethnique, qui touche en particulier la minorité nationale rom, les employeurs demeurant hésitants à employer des personnes appartenant à la communauté rom, essentiellement en raison de stéréotypes largement répandus concernant leur mode de vie et à leurs habitudes de travail. Le Comité souhaite que les autorités commentent ces observations et demande à nouveau que le prochain rapport fournisse des informations complètes sur les actions menées pour prévenir et combattre la discrimination fondée sur les motifs énumérés ci-dessus. Dans l'hypothèse où des informations complètes à ce sujet ne figureraient pas dans le prochain rapport, rien ne permettra d'établir que la situation soit conforme à la Charte sur ces points.

Outre les questions relatives au cadre juridique, le Comité évalue, dans le cadre du présent cycle de contrôle, les mesures spécifiques visant à lutter contre la discrimination des migrants et des réfugiés en matière d'emploi. D'après le rapport, conformément à la loi sur les étrangers, un étranger titulaire d'un permis de séjour et de travail ou d'un certificat d'enregistrement pour le travail peut travailler en Croatie. Le gouvernement établit un quota annuel pour l'emploi d'étrangers, énumérant les activités et professions pour lesquelles

l'emploi et autorisé, le nombre de permis de travail pour chacune des activités et professions, ainsi que le quota pour l'emploi saisonnier. Conformément à la loi relative à la protection internationale et temporaire, les demandeurs d'asile et les demandeurs de la protection subsidiaire ont le droit de travailler en Croatie sans être titulaires d'un permis de séjour ou d'un certificat d'enregistrement pour le travail, et peuvent exercer leur droit à une formation en matière d'emploi, de formation professionnelle et d'acquisition d'une expérience professionnelle pratique, dans les mêmes conditions que les citoyens croates. Les demandeurs d'asile reconnus, les étrangers bénéficiant d'une protection subsidiaire ou temporaire et les membres de leur famille sont également des groupes cibles des mesures actives de politique du marché du travail, comme la formation sur le lieu de travail. En outre, des conseillers chargés de travailler avec des personnes bénéficiaires de la protection internationale ont été désignés pour fournir des services de placement, des conseils et des consultations, ainsi que des services de traduction, et pour reconnaître les compétences et détecter les obstacles empêchant l'emploi et l'intégration sur le marché du travail des personnes issues des groupes cibles susmentionnés. Le Plan national de lutte contre la discrimination 2017 – 2021 vise à ce que davantage de personnes qui se trouvent dans une situation défavorable occupent un emploi, en mettant l'accent sur leur inclusion sociale. De plus, des mesures de sensibilisation sont mises en œuvre pour favoriser la promotion de l'égalité des chances dans le domaine de l'emploi, principalement en informant les employeurs et les représentants des employés sur les lois relatives à la non-discrimination et à l'égalité entre les femmes et les hommes, et en les sensibilisant aux groupes de personnes qui encourent le risque d'être discriminés. Le Comité relève dans le rapport du Réseau européen sur l'égalité en droit susmentionné que la discrimination des migrants persiste. Il demande que le prochain rapport commente cette observation. Il souhaite également obtenir davantage de précisions sur le quota annuel pour l'emploi d'étrangers et demande comment il est garanti qu'un tel quota ne débouche pas sur la discrimination des migrants sur le marché du travail.

Le Comité rappelle que des voies de recours adéquates et effectives doivent être prévues en cas d'allégation de discrimination. La notion de voies de recours effectives recouvre l'existence de procédures judiciaires ou administratives en cas d'allégation de discrimination permettant d'obtenir la réintégration et une indemnisation, l'application de sanctions adéquates dont l'exécution est effectivement assurée par l'inspection du travail, un aménagement approprié de la charge de la preuve, qui ne devrait pas reposer entièrement sur le plaignant, et la création d'un organisme spécifique et indépendant chargé de promouvoir l'égalité de traitement.

Le Comité a précédemment demandé comment le montant de l'indemnisation est fixé lors des procédures judiciaires concernant des plaintes pour discrimination et si ce montant est plafonné (voir Conclusions XX-1). En réponse, le rapport indique que la loi relative à la non-discrimination n'établit pas de règles encadrant l'indemnisation du préjudice subi par les victimes de discrimination, mais renvoie à la réglementation des obligations, notamment la loi relative aux obligations civiles. Conformément aux dispositions de ladite loi, le préjudice doit impliquer une perte de patrimoine (pure perte économique), un arrêt des gains de nature à accroître la valeur du patrimoine (perte de profit) et une violation de la vie privée (préjudice non patrimonial). Tenant compte des formes de préjudice et des circonstances de chaque affaire individuelle, les tribunaux jouissent d'une large discrétion pour évaluer le montant de l'indemnisation. Toutefois, d'après le rapport et comme cela a été indiqué plus haut, les voies de recours ne sont pas largement utilisées. À cet égard, le Comité note que le Réseau européen sur l'égalité en droit, dans son rapport 2020 sur la Croatie, conclut, au vu des rapports de la Médiatrice et des analyses des affaires portées devant les tribunaux, que la protection contre la discrimination ne fonctionne pas dans la pratique. De même, dans son observation de 2019 mentionnée plus haut, la CEACR (OIT) révèle que [, selon la Médiatrice,] les cas de discrimination ne sont pas tous signalés et que les activités de sensibilisation à la discrimination et aux voies de recours disponibles sont insuffisantes. La CEACR (OIT) indique aussi que les données actuellement disponibles sur le nombre de procédures judiciaires et leur issue, le taux de réussite des plaignants et les sanctions imposées aux auteurs d'actes

de discrimination peuvent susciter un certain découragement chez les victimes, les procédures prenant du retard, peu de plaintes étant retenues, de maigres compensations étant accordées et des condamnations souvent inférieures au minimum légalement requis étant imposées. Enfin, le Comité relève dans l'observation de la CEACR (OIT) que l'insuffisance de ressources humaines et matérielles a des effets sur la capacité des organismes nationaux chargés des droits de l'homme à accomplir leurs tâches et à exercer leur pouvoir efficacement.

Le Comité demande aux autorités de répondre à ces observations dans le prochain rapport. Au regard des informations dont il dispose, il considère ne pas pouvoir réaliser d'évaluation complète de tous les aspects pertinents relatifs à l'existence et au fonctionnement de voies de recours effectives en cas d'allégation de discrimination. Il demande une nouvelle fois que toutes les données nécessaires soient fournies dans le prochain rapport, en particulier en ce qui concerne les affaires de discrimination dans l'emploi dont auraient été saisis les tribunaux et la Médiatrice, en précisant la nature des faits et l'issue du recours, les sanctions prononcées contre les employeurs et le niveau de l'indemnisation octroyée aux salariés. Le Comité demande également si des activités de sensibilisation et de renforcement des capacités sont organisées à l'intention du grand public, ainsi qu'à l'endroit des juges et des procureurs, pour traiter le problème de la faible utilisation des voies de recours existantes ; il demande des informations sur les résultats obtenus, le cas échéant. En outre, le Comité souhaite savoir si des mesures sont prises pour aider les victimes de discrimination à porter leur affaire devant les tribunaux. Le prochain rapport devrait aussi aborder la question de la capacité des organismes nationaux chargés des droits de l'homme à accomplir leurs tâches. Le Comité considère que, dans l'hypothèse où les informations demandées ne seraient pas transmises, rien ne permettra d'établir que la situation est conforme à l'article 1§2 de la Charte sur ce point.

2. Travail forcé et exploitation par le travail

Le Comité rappelle que le travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes doit être interdit. Il renvoie à la définition du travail forcé ou obligatoire énoncée dans la Convention n° 29 de l'OIT du 29 juin 1930 sur le travail forcé (article 2§1), et à l'interprétation de l'article 4§2 de la Convention européenne des droits de l'homme donnée par la Cour européenne des droits de l'homme (*Van der Musselle c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 32, série A, n° 70 ; *Siliadin c. France*, n° 73316/01, §§ 115-116, CEDH 2005-VII ; *S.M. c. Croatie* [GC], n° 60561/14, §§ 281-285, 25 juin 2020). Le Comité se réfère aussi à l'interprétation par la Cour de la notion de « servitude », également prohibée par l'article 4§2 de la Convention (*Siliadin*, § 123 ; *C.N. et V. c. France*, § 91, 11 octobre 2012).

En se référant à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Siliadin c. France*, le Comité a par le passé attiré l'attention des États sur les problèmes soulevés par le travail forcé et l'exploitation dans le cadre familial et sur les conditions de travail des employés de maison (Conclusions 2008, Introduction générale, Questions générales du Comité au titre de l'article 1§2 ; Conclusions 2012, Introduction générale, Questions générales du Comité au titre de l'article 1§2). Il considère que les États parties doivent adopter des dispositions juridiques pour lutter contre le travail forcé dans le cadre familial et protéger les travailleurs domestiques, ainsi que prendre des mesures pour les appliquer.

La Cour européenne des droits de l'homme a établi que les obligations positives nées de l'article 4 de la Convention imposent aux États d'adopter des dispositions en matière pénale qui sanctionnent les pratiques visées par l'article 4 (esclavage, servitude et travail forcé ou obligatoire) et de les appliquer concrètement (*Siliadin*, §§ 89 et 112). De plus, les obligations positives au titre de l'article 4 de la Convention doivent s'interpréter à la lumière de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (ratifiée par la quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe) (*Chowdury et autres c. Grèce*, § 104, 30 mars 2017). L'exploitation par le travail dans ce contexte constitue l'une des formes d'exploitation visées par la définition de la traite des êtres humains, ce qui met en évidence la

relation intrinsèque entre le travail forcé ou obligatoire et la traite des êtres humains (voir aussi les paragraphes 85-86 et 89-90 du rapport explicatif de la convention précitée du Conseil de l'Europe, et *Chowdury et autres*, § 93). L'exploitation par le travail est appréhendée comme englobant, au minimum, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage et à la servitude (GRETA – Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail*, Chapitre thématique du 7^e Rapport général sur les activités du GRETA (couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017), p. 11).

Le Comité recourt à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux instruments juridiques internationaux susmentionnés pour l'interprétation de l'article 1§2 de la Charte, qui impose aux États parties l'obligation de protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris. Par conséquent, il considère que les États sont tenus de s'acquitter de leur obligation positive de mettre en place un cadre juridique et réglementaire permettant de prévenir le travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail, de protéger les victimes et de mener des enquêtes sur les allégations relatives à ces pratiques, ainsi que d'ériger celles-ci en infraction et de mener des poursuites effectives contre tout acte tendant à maintenir une personne dans une situation d'exploitation grave par le travail. Dès lors, le Comité examine au titre de l'article 1§2 de la Charte si les États parties se sont acquittés de leurs obligations positives consistant à :

- incriminer les cas de travail forcé et d'autres formes graves d'exploitation par le travail et enquêter efficacement sur ces cas, mener des poursuites et prononcer des sanctions ;
- prévenir le travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail ;
- protéger les victimes du travail forcé et d'autres formes d'exploitation par le travail et prévoir à leur intention des voies de recours accessibles, notamment pour obtenir une indemnisation.

Au cours du présent cycle de contrôle, le Comité va aussi examiner les mesures prises pour lutter contre le travail forcé et l'exploitation des travailleurs dans deux secteurs particuliers : le travail domestique et « l'économie à la demande » ou « économie des plateformes ».

Le Comité note que le présent rapport ne répond pas aux questions ciblées posées au titre de cette disposition concernant le travail forcé (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »).

Incrimination et poursuites effectives

Le Comité note qu'en ce qui concerne l'exploitation de la vulnérabilité et le travail forcé, l'article 106 du Code pénal érige en infraction pénale la traite aux fins d'exploitation par le travail, et prévoit, pour ce type d'infraction, des sanctions pouvant aller d'un à quinze ans d'emprisonnement. Cet article dispose que « quiconque, par le recours à la force, la menace, la tromperie, la fraude, l'enlèvement, l'abus de pouvoir ou l'exploitation d'une situation difficile ou de dépendance, par l'acceptation ou l'offre de paiements ou d'autres avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre, ou par un autre moyen, quiconque recrute, transporte, déplace, héberge ou accueille une personne, ou échange ou transfère l'autorité sur une personne, en vue d'exploiter son travail sous la forme de travail ou de services forcés, d'esclavage ou d'une relation apparentée, ou en vue de l'exploiter par la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, dont la pornographie, de la marier illégalement ou de force, de prélever des parties de son corps, de l'utiliser dans un conflit armé ou de lui faire commettre des actes illégaux, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de un à dix ans ».

Si l'infraction pénale a été commise contre un enfant ou par un agent public dans l'exercice de ses fonctions, ou contre un grand nombre de personnes, son auteur est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de trois à quinze ans.

Le Comité rappelle que les États parties doivent non seulement adopter des dispositions de droit pénal pour lutter contre le travail forcé et d'autres formes graves d'exploitation par le travail, mais encore prendre des mesures pour les faire appliquer. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme (*Chowdury et autres*, § 116), il considère que les autorités doivent agir d'office dès que la question a été portée à leur attention. L'obligation d'enquêter n'est pas subordonnée à une plainte officielle de la victime ou d'un proche ; elle lie les autorités de poursuite et les autorités judiciaires.

À cet égard, le Comité note que dans son rapport de 2016, le GRETA a exhorté les autorités croates à prendre des mesures législatives et pratiques supplémentaires pour que les affaires de traite fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites efficaces aboutissant à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives (Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Croatie, deuxième cycle d'évaluation, GRETA(2016)33, 4 février 2016).

Selon le rapport 2018 du Département d'État des États-Unis, le Gouvernement n'a pas respecté les normes minimales dans plusieurs domaines clés liés à la traite des êtres humains. Les juges ont continué de prononcer des peines légères et de ne pas prendre le témoignage des victimes au sérieux en raison d'une méconnaissance de la traite. Les observateurs ont attiré l'attention sur la nécessité de renforcer les efforts d'identification en amont, notamment en direction des demandeurs d'asile et des travailleurs saisonniers, et ont fait savoir que le plan national d'action était toujours en cours d'élaboration.

De plus, le Comité renvoie à l'arrêt de Grande Chambre rendu le 25 juin 2020 dans l'affaire *S.M. c. Croatie* (requête n° 60561/14), dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à l'unanimité qu'il y avait eu violation de l'article 4 de la Convention en raison des lacunes constatées dans l'enquête menée par les autorités croates à la suite d'une allégation de prostitution forcée.

La Cour a également précisé que la notion de « travail forcé ou obligatoire » au sens de l'article 4 de la Convention visait à assurer une protection contre des cas d'exploitation grave, comme les cas de prostitution forcée, indépendamment de la question de savoir si, dans les circonstances particulières de la cause, ils s'étaient produits ou non dans le contexte spécifique de la traite des êtres humains. Elle a conclu que l'article 4 trouvait à s'appliquer dans l'affaire de la requérante car on pouvait considérer que certaines caractéristiques de la traite et/ou de la prostitution forcée, comme l'abus de pouvoir sur une personne vulnérable, la contrainte, la tromperie et l'hébergement, étaient présentes dans son cas.

Ayant pris note de cet arrêt, le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur l'application du droit pénal lié au travail forcé. Le rapport devrait contenir des informations (y compris des statistiques et des exemples de jurisprudence) sur les poursuites engagées et les condamnations prononcées contre les exploitateurs pour esclavage, travail forcé et servitude pendant la prochaine période de référence, afin que le Comité puisse apprécier comment la législation est interprétée et appliquée en vue de lutter contre l'exploitation par le travail.

Prévention

Le Comité rappelle que les États parties devraient prendre des mesures préventives, comme la recherche et la collecte de données pour mesurer l'ampleur du travail forcé et de l'exploitation par le travail, l'organisation de campagnes de sensibilisation, la formation des professionnels, celle des services répressifs, des employeurs et des groupes de population vulnérables, ou encore le renforcement de la mission et des capacités/du mandat de l'Inspection du travail, de façon à ce que ses services aient les moyens de veiller au respect des dispositions pertinentes du droit du travail pour tous les travailleurs et dans tous les secteurs de l'économie, en vue de prévenir le travail forcé et l'exploitation de la main-d'œuvre. Les États parties devraient aussi encourager les secteurs public et privé à faire preuve de la

diligence requise pour identifier et prévenir le travail forcé et l'exploitation dans leurs chaînes d'approvisionnement.

Le rapport précise qu'afin de rendre le système de lutte contre la traite plus efficace, des documents stratégiques et opérationnels visant à réglementer l'identification et la protection des victimes de la traite des êtres humains ont été adoptés, et un système complet d'assistance et de soutien a été mis en place, à savoir : le Plan national de lutte contre la traite des êtres humains pour la période 2017 à 2020, le Protocole sur l'insertion/la réinsertion des victimes de la traite des êtres humains, le Protocole sur l'identification, la protection des victimes de la traite et l'assistance à celles-ci et le Protocole sur la procédure à suivre pour assurer un retour volontaire et en toute sécurité des victimes de la traite des êtres humains.

Le Comité relève dans le rapport susmentionné du GRETA que le Coordonnateur national de la lutte contre la traite, qui est le directeur du Bureau gouvernemental pour les droits humains et les droits des minorités nationales, est chargé de diriger et de coordonner les activités relatives à la lutte contre la traite des êtres humains. Le mandat du Comité national pour la lutte contre la traite, créé en 2002 avec pour mission de définir les politiques et stratégies de lutte contre la traite en Croatie, a été renouvelé en 2012. Il continue à être présidé par le Vice-Premier ministre.

Il note dans le même rapport que selon le GRETA, les autorités croates devraient intégrer le ministère du Travail, et en particulier l'Inspection du travail, dans le Comité national pour la lutte contre la traite et son équipe opérationnelle, compte tenu de leur rôle important dans la détection des victimes de la traite aux fins d'exploitation par le travail.

Sur la question du travail forcé, le rapport national précise que les inspecteurs du travail participent depuis 2016 aux Journées d'action commune contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail organisées avec le soutien d'EUROPOL, lors desquelles ils effectuent des inspections en collaboration avec les policiers du ministère de l'Intérieur. Des inspecteurs du travail et des policiers d'autres États membres de l'Union européenne participent aussi à ces journées dans leurs secteurs d'intervention. EUROPOL est tenue informée des résultats des inspections communes.

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les autres mesures prises pour renforcer les capacités des inspecteurs du travail en matière de prévention du travail forcé et demande en particulier quelles ressources sont mises à leur disposition et quelles sont les formations proposées à l'ensemble des organes concernés par la lutte contre le travail forcé, y compris aux juges et aux procureurs.

De plus, conformément aux obligations positives découlant de l'article 1§2 de la Charte, le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les mesures prises pour réglementer les entreprises et les autres activités économiques afin d'éviter le recours au travail forcé. Il convient également de préciser si la législation interne oblige les entreprises à rendre compte des mesures prises pour enquêter sur le travail forcé et l'exploitation des travailleurs au sein de leurs chaînes d'approvisionnement et si elle exige que toutes les précautions soient prises lors de la passation de marchés publics afin de garantir que des fonds ne servent pas à soutenir involontairement différentes formes d'esclavage moderne.

Protection des victimes et accès à des voies de recours, y compris à une indemnisation

Le rapport ne contient pas d'informations détaillées sur la protection des victimes du travail forcé ni sur leur accès à des voies de recours.

Le Comité considère que, dans ce contexte, les mesures de protection devraient prévoir une identification des victimes par des personnes qualifiées et une aide à la réinsertion sociale et au rétablissement physique et psychologique des victimes.

Il demande que le prochain rapport fournisse des informations actualisées, pour la prochaine période de référence, sur le nombre de victimes potentielles de l'exploitation par le travail, en précisant combien parmi elles bénéficient de mesures de protection et d'accompagnement. Il

demande également que le prochain rapport fournisse des informations générales sur le type d'assistance apportée (protection contre les représailles, hébergement sûr, soins de santé, aide matérielle, aide économique et sociale, conseils juridiques, traduction et interprétation, aide au retour volontaire, délivrance de titres de séjour aux migrants) et sur la durée pendant laquelle le soutien et l'assistance sont octroyés.

En ce qui concerne l'accès à des voies de recours et à une indemnisation, le Comité demande si le cadre juridique existant offre aux victimes de travail forcé et d'exploitation par le travail, y compris aux migrants en situation irrégulière, des voies des recours accessibles et efficaces (devant les juridictions pénales, civiles, du travail ou autres instances) en vue d'obtenir une indemnisation au titre de tous les préjudices connexes (notamment les salaires impayés et les cotisations sociales). Il demande des données statistiques sur le nombre de victimes ayant obtenu une indemnisation et des exemples de montants octroyés.

Travail domestique

Le rapport ne contient pas d'informations sur le travail domestique.

Le Comité rappelle que le travail domestique peut déboucher sur des formes de travail forcé ou d'exploitation. Ce type de travail est souvent associé à des conditions de vie et de travail abusives, dégradantes et inhumaines pour les travailleurs domestiques concernés (voir Conclusions XX-I (2012), Introduction générale, Questions générales, et arrêt de la Cour dans l'affaire *Siliadin c. France*). Les États parties devraient adopter des dispositions législatives pour lutter contre le travail forcé dans le cadre domestique et protéger les travailleurs domestiques, et devraient prendre des mesures pour les mettre en œuvre (Conclusions 2008, Introduction générale, Question générale).

Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur ce point.

Travailleurs de l'« économie à la demande » ou de l'« économie des plateformes »

Le rapport ne contient pas d'informations sur les travailleurs de l'« économie à la demande ».

Le Comité note que depuis la crise mondiale de 2008, l'« économie à la demande » se développe dans l'ensemble du pays et touche principalement les jeunes travailleurs. Il demande par conséquent que le prochain rapport contienne des informations sur les mesures concrètes qui ont été prises ou envisagées pour protéger les travailleurs de l'« économie à la demande » ou « économie des plateformes » contre toutes les formes d'abus et d'exploitation. Il demande quels sont les droits et le statut de ces travailleurs (salariés, indépendants ou catégorie intermédiaire, droits en matière d'horaires de travail, de congés payés et de salaire minimum), si les services de l'inspection du travail sont mandatés pour prévenir l'exploitation et les abus dans ce secteur spécifique et si les travailleurs disposent de voies de recours, notamment pour contester leur statut professionnel.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la Croatie n'est pas conforme à l'article 1§2 de la Charte aux motifs que :

- la liste des emplois interdits aux ressortissants des États n'appartenant pas à l'UE, est excessive, ce qui constitue une discrimination fondée sur la nationalité ;
- il n'est pas établi que les autorités nationales se sont acquittées de leurs obligations de prévenir le travail forcé et l'exploitation par le travail, de protéger les victimes, d'enquêter efficacement sur les infractions commises et de sanctionner les auteurs d'infractions de travail forcé.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 3 - Services gratuits de placement

Le Comité note qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de cette disposition. La conclusion précédente ayant conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2020.

Article 1 - Droit au travail

Paragraphe 4 - Orientation, formation et réadaptation professionnelles

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Croatie.

Le Comité rappelle que dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019 (par laquelle le Comité demandait un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe thématique "Emploi, formation et égalité des chances"), aucune information n'était demandée au titre de cette disposition, sauf si la conclusion précédente a consisté en un constat de non-conformité ou un ajournement.

L'article 1§4 garantit le droit des salariés et des chômeurs à l'orientation professionnelle et à la formation professionnelle continue, et celui des personnes handicapées à une orientation et à une formation spécialisées. Il est complété par les articles 9 (droit à l'orientation professionnelle), 10§3 (droit des travailleurs adultes à la formation professionnelle) et 15§1 (droit des personnes handicapées à l'orientation et à la formation professionnelles), qui énoncent des droits plus spécifiques à l'orientation et à la formation professionnelles.

Étant donné que la Croatie n'a pas accepté les articles 10§3 et 15§1 de la Charte, le Comité évalue à la lumière de l'article 1§4 la conformité de la situation relative au droit des travailleurs adultes à la formation professionnelle et à celui des personnes handicapées à une orientation et à une formation professionnelles, si la conclusion précédente a consisté en un constat de non-conformité ou un ajournement.

Égalité de traitement

Dans ses conclusions précédentes (Conclusions XIX-1 (2008), XX-1 (2012)), le Comité a demandé si les ressortissants des autres États parties résidant légalement ou travaillant régulièrement en Croatie bénéficiaient d'une égalité de traitement concernant tous les aspects examinés au titre de l'article 1§4.

En réponse à la question du Comité, le rapport indique que des services d'orientation professionnelle sont fournis par les bureaux régionaux et les filiales du Service croate de l'emploi (CES) aux chômeurs inscrits. Le rapport indique que les chômeurs non-inscrits au CES et les autres demandeurs d'emploi peuvent accéder aux services d'orientation professionnelle dans les centres d'orientation professionnelle continue (CISOK).

Le Comité note dans le rapport que, conformément à la loi sur le marché du travail (Journal officiel, n° 118/185), les citoyens des États membres de l'UE, de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse ainsi que les membres de leur famille peuvent s'inscrire auprès du CES et bénéficier de ses services.

Le Comité se réfère à son évaluation au titre de l'article 9 (Conclusions XXII-1 (2020)), dans laquelle il a demandé que le prochain rapport spécifie si le droit à l'orientation professionnelle est garanti de la même manière aux ressortissants d'autres États parties qui ne sont ni des États membres de l'UE ni des pays de l'Espace économique européen. Il a considéré que la situation n'était pas conforme à l'article 9 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'était pas établi que le droit à l'orientation professionnelle était garanti de manière égale à tous les ressortissants des autres États parties. Le Comité considère par conséquent que la situation n'est pas conforme à l'article 1§4 de la Charte de 1961 pour le même motif.

Le rapport ne contient pas d'informations sur l'égalité de traitement des ressortissants des autres États parties résidant légalement ou travaillant régulièrement en Croatie en matière de formation professionnelle. Le Comité souligne que, dans l'hypothèse où les informations demandées ne figureraient pas dans le prochain rapport, rien ne permettra d'établir que la situation de la Croatie soit conforme à l'article 1§4 de la Charte de 1961 sur ce point.

Orientation professionnelle

En ce qui concerne les mesures relatives à l'orientation professionnelle, le Comité renvoie à son évaluation au titre de l'article 9 (Conclusions XXII-1 (2020)), dans laquelle il a considéré que la situation n'était pas conforme à la Charte de 1961 au motif qu'il n'était pas établi que le droit à l'orientation professionnelle était garanti de manière égale à tous les ressortissants des autres États parties. Le Comité considère par conséquent qu'il n'a pas été établi que la situation est conforme à l'article 1§4 au même motif.

Orientation formation professionnelle des personnes handicapées

Dans sa précédente conclusion, le Comité a conclu qu'il n'était pas établi que le droit à l'orientation et à la formation spécialisées pour les personnes handicapées était garanti (Conclusions XX-1 (2012)).

En ce qui concerne les mesures relatives à l'orientation professionnelle des personnes handicapées, le Comité renvoie à son évaluation au titre de l'article 9 (Conclusions XXII-1 (2020)), dans laquelle il a réservé sa position. Le Comité réserve par conséquent sa position sur la question.

En ce qui concerne la formation professionnelle des personnes handicapées, le rapport indique qu'en 2017 le gouvernement croate a adopté la Stratégie nationale pour l'égalisation des chances des personnes handicapées pour la période 2017-2020. La nouvelle stratégie (qui suit la stratégie pour 2007-2015) vise à promouvoir et à renforcer les droits des personnes handicapées en définissant des mesures et des activités de réadaptation professionnelle mises en œuvre par le Service croate pour l'emploi (CES) en collaboration avec d'autres parties prenantes.

Le rapport souligne que selon les normes des services de réadaptation professionnelle, les personnes handicapées peuvent accéder à une formation basée sur les exigences du marché du travail, aux services de réadaptation professionnelle et aux programmes de formation sur le tas.

Le rapport fournit également des informations sur l'inauguration de quatre centres de réadaptation professionnelle à Zagreb, Rijeka, Osijek et Split en 2015, et sur le nombre de personnes handicapées enregistrées auprès du CES qui ont trouvé un emploi au cours de la période de référence, qui est passé de 2 613 en 2015 à 3 231 en 2018.

Le Comité note que le nombre de personnes handicapées au chômage pendant la période de référence est passé de 7 303 en 2015 à 5 843 en 2018. Le rapport indique également que, selon le registre de l'Institut croate d'assurance pension, le nombre total de personnes handicapées employées au cours de la période de référence a également diminué (de 11 822 en 2015 à 10 836 en 2018).

Le rapport reconnaît que malgré les changements législatifs, de nouvelles évolutions et une coordination entre les parties prenantes sont nécessaires. Par conséquent, le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations actualisées sur les nouveaux développements à cet égard.

Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations détaillées sur le type de formation disponible pour les personnes handicapées, des données à jour sur le nombre de personnes handicapées participant à ces activités, ainsi que sur le personnel et le financement des services de formation professionnelle. Entretemps, il réserve sa position sur la question.

En ce qui concerne le cadre juridique, le rapport indique que la loi anti-discrimination (Journal officiel, n° 85/08 et 112/12) interdit la discrimination directe et indirecte fondée, *inter alia*, sur le handicap. Selon l'article 8 de la loi, ses dispositions s'appliquent à tous les organes de l'État, des organes des unités d'autonomie locale et régionale, des personnes morales investies de l'autorité publique, ainsi qu'au comportement de toutes les personnes morales et

physiques. La discrimination est interdite, *inter alia*, dans les domaines du travail et des conditions de travail, de l'accès à tous les types d'orientation professionnelle, de la formation professionnelle, du perfectionnement professionnel et de la rééducation.

Le rapport fait référence à la loi sur le travail (Journal officiel, n° 93/127 et 98/19) qui interdit la discrimination directe et indirecte dans le domaine du travail et des conditions de travail, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, la promotion, la formation professionnelle, l'orientation professionnelle et la rééducation.

Le Comité prend note que depuis 2015, dans le cadre de la loi sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, un système de quotas pour l'emploi des personnes handicapées a été mis en place tant dans le secteur public que dans le secteur privé (voir le rapport pour plus de détails). Le rapport précise que l'obligation de quota peut être respectée par d'autres moyens, par exemple en engageant des personnes handicapées en tant qu'apprentis, en leur offrant une réadaptation, une formation professionnelle ou des bourses d'études pour soutenir l'éducation régulière des personnes handicapées. Le rapport indique que les employeurs qui n'atteignent pas le quota directement ou par d'autres moyens, sont soumis à une compensation financière qui est utilisée pour le paiement d'avantages pour l'emploi de personnes handicapées et pour le développement du système de réadaptation professionnelle.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la Croatie n'est pas conforme à l'article 1§4 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'est pas établi que le droit à l'orientation professionnelle soit garanti de manière égale à tous les ressortissants des autres États parties.

Article 9 - Droit à l'orientation professionnelle

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Croatie.

Le Comité rappelle que dans sa lettre de demande de rapports nationaux, il a indiqué qu'aucune information n'était demandée au titre de cette disposition, sauf si la conclusion précédente a consisté en un constat de non-conformité ou un ajournement.

La Croatie n'ayant pas accepté l'article 15 de la Charte de 1961, les mesures relatives à l'orientation professionnelle des personnes handicapées seront traitées dans le cadre de l'article 9.

Dans sa précédente conclusion (Conclusions XX-1 (2012)), le Comité a conclu que la situation en Croatie n'était pas conforme à l'article 9 de la Charte au motif qu'il n'avait pas été établi que le droit à l'orientation professionnelle est garanti de la même manière aux ressortissants des autres États parties.

À cet égard, le présent rapport indique que, conformément à la loi sur le marché du travail (Journal officiel, n° 118/185), les citoyens des pays membres de l'UE, de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, ainsi que les membres de leur famille, sont égaux aux citoyens croates aux fins de cette loi et peuvent donc s'inscrire auprès du Service croate de l'emploi (CES).

Le Comité rappelle que l'égalité de traitement en matière d'orientation professionnelle doit être garantie à tous, y compris aux ressortissants des autres Parties résidant légalement ou travaillant régulièrement sur le territoire de la Partie concernée. Le Comité demande donc que le prochain rapport indique si le droit à l'orientation professionnelle est garanti de la même manière aux ressortissants des autres États parties qui ne sont pas membres de l'Union européenne ni de l'Espace économique européen. Dans l'intervalle, il réitère sa précédente constatation de non-conformité sur ce point.

L'orientation professionnelle dans le système éducatif

Le Comité constate, à la lecture du rapport présenté par la Croatie, qu'il n'y a pas eu de changement dans la situation qu'il avait précédemment évaluée (Conclusions 2012).

Orientation professionnelle sur le marché du travail

Dans sa précédente conclusion (Conclusions XX-1(2012)), le Comité a noté que le rapport ne contenait pas les informations demandées sur le nombre total de bénéficiaires de l'orientation sur le marché du travail. Elle a également noté qu'aucune information n'était fournie sur les mesures visant à fournir une orientation professionnelle aux personnes handicapées sur le marché du travail ainsi que sur le nombre des personnes qui ont bénéficié de ces services. Le Comité a donc réitéré ses questions.

Le rapport actuel indique que les services d'orientation professionnelle sont fournis dans les bureaux régionaux et les succursales du Service croate de l'emploi (CES). Ces services sont proposés principalement aux chômeurs inscrits dans les registres correspondants et aux élèves des écoles primaires et secondaires, en particulier à ceux qui ont des difficultés à accéder au marché du travail en raison d'un handicap de développement ou de problèmes de santé. En outre, le rapport indique que les chômeurs qui ne sont pas inscrits dans les registres du CES, les autres demandeurs d'emploi et les élèves indécis qui ont besoin d'informations complémentaires pour décider de leur future éducation ou de leur emploi peuvent bénéficier des services offerts par les centres d'orientation professionnelle tout au long de la vie (CISOK).

Selon le rapport, la République de Croatie a adopté en 2015 la Stratégie pour l'orientation et le développement de la carrière tout au long de la vie, pour la période de 2016 à 2020. Cette stratégie est considérée comme une première étape dans la résolution systématique des problèmes liés à l'orientation professionnelle tout au long de la vie et à la gestion de la carrière,

ainsi qu'à la mise en œuvre de l'orientation professionnelle tout au long de la vie dans les systèmes d'éducation, d'emploi et d'inclusion sociale.

En ce qui concerne le nombre de bénéficiaires des services d'orientation offerts par le CES, le rapport fournit des chiffres concernant le nombre de personnes qui ont bénéficié de séances d'information individuelles, de conseils individuels, de séances d'information de groupe et de conseils de groupe au cours de la période de référence. Le Comité note en particulier qu'en 2018, un total de 45 651 personnes ont bénéficié de ces services.

En plus des services offerts par le CES, le rapport fait référence aux Centres d'orientation professionnelle tout au long de la vie (CISOK), qui fournissent une orientation professionnelle tout au long de la vie aux élèves des écoles primaires et secondaires, aux étudiants, aux chômeurs et aux salariés qui envisagent de changer de carrière, aux parents employeurs, au personnel scolaire, aux conseillers d'orientation professionnelle et à toute autre personne intéressée par le développement de carrière. Ces centres sont actuellement répartis sur 13 sites dans 12 villes croates. Selon le rapport, le fait que les CISOK ne soient pas situés aux mêmes endroits que les bureaux du CES contribue à rendre le service d'orientation professionnelle accessible à une population plus large.

Le rapport fournit des chiffres sur les bénéficiaires des services fournis par les centres CISOK au cours de la période de référence. Selon le rapport, les services des CISOK consistent en des visites personnelles ou des visites sur le site web du CISOK. Le Comité note en particulier qu'en 2018, un total de 47 325 personnes ont bénéficié de visites personnelles, dont 27 506 étaient des élèves de l'enseignement primaire et secondaire, 1 238 des étudiants et 18 581 des chômeurs, des demandeurs d'emploi et autres. La même année, 261 958 personnes au total ont visité le site web de la CISOK.

En ce qui concerne l'orientation professionnelle des personnes handicapées, le rapport actuel indique que les personnes handicapées constituent une part importante de la population des chômeurs inscrits au CES. Le rapport indique qu'en 2017, le gouvernement croate a adopté la Stratégie nationale pour l'égalisation des chances des personnes handicapées pour la période 2017-2020, dans le but de promouvoir et de renforcer les droits des personnes handicapées.

Le rapport souligne qu'une tendance positive a été observée au cours des dix dernières années en ce qui concerne l'emploi des personnes handicapées. Selon le rapport, cette évolution a été favorisée par les changements juridiques adoptés dans le domaine de la réadaptation professionnelle et de l'emploi des personnes handicapées, ainsi que par les activités régulières mises en œuvre au sein du CES, telles que les conseils individuels, les consultations individuelles, les services d'orientation professionnelle, l'initiation aux services de réadaptation professionnelle et la sensibilisation des employeurs et l'information sur les possibilités offertes aux personnes handicapées.

Le rapport fournit des chiffres concernant le nombre de personnes handicapées qui ont bénéficié des services d'orientation professionnelle fournis par le CES au cours de la période de référence. Le Comité note que le nombre de bénéficiaires de ces services a progressivement augmenté (681 en 2015, 749 en 2016, 1 022 en 2017).

Le Comité note en particulier qu'en 2018, 1 089 personnes handicapées ont été incluses dans les services d'orientation professionnelle (séances d'information et de conseil individuelles et séances d'information de groupe) par les conseillers pour l'emploi spécialisés dans la réadaptation professionnelle et le développement de carrière. En outre, l'évaluation médicale et psychologique des capacités professionnelles et générales a été réalisée pour 93 personnes handicapées, tandis que 443 personnes handicapées ont été incluses dans les services d'orientation professionnelle de groupe – ateliers pour l'amélioration des compétences en matière de recherche d'emploi. La même année, 3 231 personnes handicapées inscrites au registre du CES ont été employées.

Le rapport indique en outre que des mesures de politique active du marché du travail sont mises en œuvre pour cofinancer le coût du travail des personnes employées par les employeurs à hauteur de 50 % du coût annuel du salaire brut. Selon le rapport, cette subvention pour l'emploi des personnes handicapées s'élève à 75 %. Le Comité note qu'en 2018, les mesures de politique active du marché du travail ont concerné 1 648 personnes handicapées, soit 15 % de plus qu'en 2017.

En ce qui concerne le personnel des services d'orientation professionnelle pour les personnes handicapées, le rapport indique que chaque bureau régional et succursale du service croate de l'emploi engage des conseillers spécialisés qui sont formés pour travailler dans ce domaine. Selon le rapport, les compétences de ces conseillers sont continuellement améliorées grâce à des programmes de formation professionnelle, de manière à ce qu'ils puissent identifier correctement une personne handicapée et répondre aux besoins de cette personne et de l'employeur.

Le Comité rappelle que l'orientation professionnelle doit être assurée gratuitement, par un personnel qualifié et suffisant, à un nombre important de personnes et en visant à toucher le plus grand nombre possible de personnes et avec un budget adéquat. Il demande par conséquent que le prochain rapport fournisse des informations sur le personnel impliqué dans les services d'orientation professionnelle sur le marché du travail, tant dans les centres du CES que dans ceux du CISOK. Elle souhaite en particulier recevoir des informations sur le nombre de personnes concernées par rapport au nombre de bénéficiaires, ainsi que sur leur qualification. Le Comité demande également que le prochain rapport fournisse des informations sur le rapport entre le nombre d'employés impliqués dans les services d'orientation professionnelle pour les personnes handicapées sur le marché du travail et le nombre de bénéficiaires de ces services. Dans l'intervalle, il réserve sa position sur ce point.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la Croatie n'est pas conforme à l'article 9 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'est pas établi que le droit à l'orientation professionnelle soit garanti de manière égale à tous les ressortissants des autres États parties.

Article 1 du Protocole additionnel de 1988 - Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Croatie.

Le Comité note que le présent rapport répond aux questions ciblées portant sur cette disposition, qui concernent spécifiquement l'égalité salariale (questions figurant dans l'annexe à la lettre du 27 mai 2019, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances »). Le Comité mettra donc principalement l'accent sur cet aspect. Il examinera aussi les réponses données à tous les constats de non-conformité ou décisions d'ajournement formulés dans sa conclusion précédente.

Obligations de garantir le droit à une rémunération égale pour un travail égal ou de valeur égale

Cadre juridique

Le rapport indique qu'en vertu de l'article 91§1 du Code du travail, un employeur doit verser une rémunération égale aux femmes et aux hommes pour un travail égal ou de valeur égale. L'article 13§1(4) de la loi sur l'égalité des sexes interdit toute discrimination en matière d'emploi et de profession, dans le secteur public ou privé, y compris les organismes publics, en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail, tous les avantages professionnels et les avantages découlant de la profession, y compris en ce qui concerne une rémunération égale pour un travail égal ou un travail de valeur égale.

Le Comité considère que l'obligation de reconnaître le droit à l'égalité de rémunération est respectée.

Recours effectifs

Le Comité rappelle que le droit interne doit prévoir des voies de recours adéquates et effectives en cas d'allégation de discrimination salariale. Tout(e) salarié(e) qui s'estime victime d'une discrimination doit pouvoir saisir une juridiction. L'accès effectif aux tribunaux doit être garanti aux victimes de discrimination salariale. Par conséquent, les procédures doivent avoir des coûts et des délais raisonnables. Toute victime d'une discrimination salariale fondée sur le sexe doit pouvoir bénéficier d'une réparation adéquate, c'est-à-dire d'une indemnisation suffisante pour réparer le préjudice subi par la victime et avoir un effet dissuasif. Tout plafonnement qui aurait pour effet que les indemnités octroyées ne soient pas proportionnées au préjudice subi et ne soient pas suffisamment dissuasives est contraire à la Charte. La charge de la preuve doit être aménagée. L'aménagement de la charge de la preuve consiste à assurer que, lorsqu'une personne estime avoir été victime d'une discrimination fondée sur le sexe et qu'elle établit des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de non-discrimination (Conclusions XIII-5, Observation interprétative de l'article 1 du Protocole additionnel de 1988). Le licenciement à titre de représailles en cas de discrimination salariale doit être interdit. Lorsque le licenciement fait suite à une réclamation du travailleur concernant l'égalité salariale, l'employé peut porter plainte pour licenciement abusif. Dans ce cas, l'employeur doit lui proposer d'être réintégré dans les mêmes fonctions ou dans des fonctions analogues. Si cette réintégration est impossible, il doit lui verser une indemnité compensatrice suffisamment dissuasive pour l'employeur et réparatrice pour l'employé (c'est-à-dire, une réparation qui couvre le dommage matériel et moral) (voir à cet égard les réclamations collectives n^{os} 124 à 138, Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovénie et Suède, 5-6 décembre 2019).

Le rapport ne contient aucune information sur ce point. Par conséquent, le Comité se réfère à sa décision sur le bien-fondé adoptée le 5 décembre 2019 (Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. la Croatie, Réclamation n° 126/2016, §§134-145) dans laquelle il a noté que, considérant le manque d'information sur les cas pertinents en matière de discrimination salariale, la complexité de l'accès au contenu de la jurisprudence, les obstacles existants dans l'accès aux procédures judiciaires ainsi que l'absence d'aménagement de la charge de la preuve dans la pratique, l'obligation de garantir l'accès à des recours effectifs en cas de discrimination salariale n'est pas respectée.

Le Comité demande que le prochain rapport indique :

- des informations sur le nombre des affaires de discrimination salariale fondée sur le sexe portées devant les tribunaux, en précisant la décision à laquelle elles ont abouti et les sanctions prononcées contre les employeurs ;
- si le montant des indemnités qui peuvent être accordées en cas de discrimination salariale fondée sur le sexe est plafonné ;
- si des sanctions sont infligées aux employeurs en cas de discrimination salariale ;
- quelles sont les règles applicables en matière du licenciement par représailles suite à une plainte portant sur l'égalité salariale ;
- des exemples d'indemnisation octroyée par les tribunaux dans des affaires de discrimination salariale fondée sur le sexe.

Entretemps, il constate que la situation n'est pas conforme à l'article 20 de la Charte au motif que l'obligation de garantir l'accès à des recours effectifs en cas de discrimination salariale fondée sur le sexe n'est pas respectée.

Le rapport indique que la loi portant modification de la loi sur l'égalité des sexes (entrée en vigueur en juillet 2017) permet une protection plus large de toutes les personnes qui ont signalé avoir été victimes de discrimination, avoir été témoins de discrimination ou avoir refusé d'obéir à un ordre de conduite discriminatoire ou qui, de toute autre manière, ont été témoins d'une procédure de protection contre la discrimination ou ont participé, de quelque manière que ce soit, à une procédure engagée pour discrimination fondée sur le sexe.

Transparence salariale et comparaison des emplois

Le Comité rappelle que la transparence salariale joue un rôle déterminant dans l'application effective du principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. La transparence contribue à identifier les préjugés et la discrimination fondés sur le sexe et facilite la prise de mesures correctives tant par les travailleurs que par les employeurs et leurs organisations, ainsi que par les autorités compétentes. Les États doivent prendre des mesures conformes à leurs situations nationales et leurs traditions afin d'assurer le respect de la transparence salariale dans la pratique, incluant les mesures telles que celles soulignées dans la Recommandation de la Commission européenne du 7 mars 2014 relative au renforcement du principe de l'égalité de rémunération des femmes et des hommes grâce à la transparence, notamment les obligations imposées aux employeurs de faire régulièrement rapport sur les salaires et de produire des données ventilées par genre. Le Comité considère ces mesures comme des indicateurs de conformité à la Charte à cet égard. Le Comité rappelle également qu'afin d'établir si le travail effectué est égal ou de valeur égale, il faut prendre en compte des facteurs tels que la nature des tâches, les compétences, ainsi que les exigences en matière d'éducation et de formation. Les États doivent s'efforcer de clarifier cette notion en droit interne si nécessaire, à travers la législation ou la jurisprudence. A cet égard, les systèmes de classification et d'évaluation des emplois doivent être encouragés et, lorsqu'ils sont utilisés, ils doivent s'appuyer sur des critères neutres en matière de genre n'entraînant aucune discrimination indirecte (voir à cet égard les réclamations n^{os} 124 à 138, UWE, *op. cit.*).

Le rapport ne contient d'informations ni concernant la *transparence salariale* sur le marché du travail, ni sur les systèmes de *classement des emplois*. Par conséquent, le Comité se réfère à sa décision sur le bien-fondé adoptée le 5 décembre 2019 (Groupe européen des femmes

diplômées des universités (UWE) c. la Croatie, Réclamation n° 126/2016, §§151-157) dans laquelle il a noté que, constatant qu'il n'est pas établi qu'une victime potentielle de discrimination salariale peut avoir accès à toutes les informations nécessaires en vue de porter effectivement une affaire devant les tribunaux, que les systèmes de classification des emplois ne sont pas appliqués ni utilisés dans la pratique pour prévenir la discrimination salariale fondée sur le sexe et que des comparaisons d'emplois entre les entreprises ne sont pas possibles, l'obligation d'assurer la transparence des salaires et de permettre des comparaisons d'emplois n'est pas respectée.

En ce qui concerne la *notion d'« emploi de même valeur »* et les *critères d'évaluation* d'un travail de valeur égale définis dans la législation, le rapport indique que l'article 91§2 du Code du travail dispose que « deux personnes de sexe différent exécutent le même travail ou un travail auquel est attribué une valeur égale si : 1) elles exécutent le même travail dans des conditions identiques ou similaires ou elles pourraient se substituer l'une à l'autre sur le lieu de travail ; 2) le travail exécuté par l'une d'elles est de nature similaire à celui exécuté par l'autre, et les différences entre le travail qu'elles exécutent et les conditions dans lesquelles elles l'exécutent sont négligeables par rapport à la nature globale du travail ou sont si rares qu'elles sont négligeables par rapport à la nature globale du travail ; 3) le travail exécuté par l'une d'elles est de valeur égale à celui exécuté par l'autre, compte tenu de critères comme les qualifications, les compétences, les responsabilités, les conditions dans lesquelles le travail est exécuté et la nature manuelle ou non du travail. »

Le Comité demande à nouveau que le prochain rapport fournisse des informations sur les systèmes de classement des emplois et de promotion professionnelle mis en place, ainsi que les mesures adoptées pour garantir la transparence salariale sur le marché du travail (notamment la possibilité donnée aux travailleurs d'obtenir des informations sur les niveaux de rémunération d'autres travailleurs), en précisant notamment les délais fixés pour réaliser les progrès exigés ainsi que les critères retenus pour mesurer ces derniers. Il demande également s'il est possible de comparer d'emplois allant au-delà de l'entreprise dans la pratique. Entretemps, il constate que la situation n'est pas conforme à la Charte au motif que l'obligation d'assurer la transparence salariale n'est pas respectée.

Contrôle de l'application

Le Comité a précédemment noté que tout travailleur qui estime avoir subi une discrimination fondée sur le genre peut adresser une plainte à l'inspection du travail.

Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations sur la façon dont l'égalité de rémunération est garantie, et notamment sur les activités de contrôle menées à cet égard par les services d'inspection du travail et les autres organismes compétents.

Obligations de promouvoir le droit à l'égalité salariale

Le Comité rappelle que, pour garantir et promouvoir l'égalité salariale, il est essentiel de collecter des statistiques de qualité sur les salaires, ventilées par sexe, ainsi que des statistiques sur le nombre et le type de cas de discrimination salariale. Le recueil de ces données permet d'accroître globalement la transparence salariale et, en fin de compte, de mettre à jour les cas d'inégalité salariale et, partant, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes est l'un des indicateurs les plus largement acceptés des différences salariales qui persistent entre les hommes et les femmes exerçant des fonctions équivalentes ou de même valeur. Outre l'écart de rémunération global (non ajusté et ajusté), le Comité prendra également en considération, le cas échéant, des données plus spécifiques sur l'écart de rémunération entre les sexes par secteur, par profession, par âge, par niveau d'éducation, etc. Le Comité considère en outre que les États ont l'obligation d'analyser les causes de l'écart de rémunération entre hommes et femmes en vue de concevoir des politiques efficaces visant à le réduire (voir à cet égard les réclamations n°s 124 à 138, UWE, *op. cit.*).

Le rapport indique qu'en 2015, l'écart de rémunération non-ajusté entre les hommes et les femmes s'élevait à 11,3 %, à 13,2 en 2016 et à 12,7 % en 2017.

Le Comité note que, selon les données Eurostat, la différence de rémunération entre les hommes et les femmes était de 11,1 % en 2016, 11,6 % en 2017 et 10,5 % en 2018 (comparé à 5,7 % en 2010 et à 8,7 % en 2014).

Au vu de ce qui précède, le Comité constate que, malgré le fait que cet écart est inférieur à la moyenne des 28 pays de l'Union européenne (à savoir 15 % en 2018, en date du 29 octobre 2020), il a presque doublé en dix ans. Par conséquent, le Comité constate que la situation n'est pas conforme à l'article 1 du Protocole additionnel à la Charte de 1961 au motif que l'obligation de réaliser des progrès mesurables afin de réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes n'est pas respectée.

Le Comité demande à nouveau que le prochain rapport contienne des informations à jour sur les mesures et actions concrètes prises en vue de réduire l'écart salarial entre les femmes et les hommes.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la Croatie n'est pas conforme à l'article 1 du Protocole additionnel à la Charte de 1961 aux motifs que :

- l'obligation de garantir l'accès à des recours effectifs en cas de discrimination salariale fondée sur le sexe n'est pas respectée ;
- l'obligation d'assurer la transparence salariale n'est pas respectée ; et
- l'obligation de réaliser des progrès mesurables afin de réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes n'est pas respectée.

