



Bruxelles, le 17.1.2014
COM(2014) 2 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport commun sur l'application de 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 sur l'égalité entre les races) et de 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 sur l'égalité en matière d'emploi)

{SWD(2014) 5 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport commun sur l'application de 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 sur l'égalité entre les races) et de 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 sur l'égalité en matière d'emploi)

1. INTRODUCTION

La protection contre les discriminations est l'un des domaines dans lesquels la législation de l'UE touche de près la vie quotidienne des citoyens européens. Le cadre général aménagé par les deux directives européennes de lutte contre les discriminations¹ façonne le paysage législatif de l'UE dans ce domaine depuis plus d'une décennie. Certains États membres n'avaient pratiquement pas légiféré dans ce domaine avant de transposer les deux directives, et celles-ci ont introduit de nouveaux éléments, tels que la protection contre la discrimination fondée sur l'âge, dans la législation de tous les États membres.

Les directives de lutte contre les discriminations:

- interdisent la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique (directive 2000/43/CE) et la discrimination fondée sur la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (directive 2000/78/CE);
- assurent la protection des citoyens dans certains aspects essentiels de leur vie: l'emploi et la formation professionnelle (l'une et l'autre directive); l'éducation, la sécurité sociale et les soins de santé, ainsi que l'accès aux biens et services, y compris en matière de logement, et leur fourniture (directive 2000/43/CE);
- interdisent diverses formes de discrimination: discrimination directe et indirecte, harcèlement, injonction de discrimination et rétorsions;
- obligent les États membres à prévoir des sanctions et des voies de recours effectives.

Les premiers rapports d'application des directives ont été adoptés en 2006² et 2008³ respectivement. Étant donné que les deux directives de lutte contre les discriminations doivent faire l'objet de rapports réguliers⁴, et que l'approche réglementaire suivie et le contenu de la plupart des dispositions sont identiques, il a été convenu de présenter un rapport commun. Qui plus est, la plupart des États membres ont transposé les deux directives en un seul instrument national. Les premiers rapports ont été adoptés à une époque où de nombreux États membres venaient de transposer les deux directives dans le droit national et, par conséquent, avaient peu d'expérience concernant leur application.

¹ Directive 2000/43/CE du Conseil 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 (JO L 180 du 19.7.2000, p. 22) et directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2.12.2000, p. 16).

² COM(2006) 643 final du 30.10.2006, concernant l'application de la directive 2000/43/CE.

³ COM(2008) 225 final/2 du 8.7.2008, concernant l'application de la directive 2000/78/CE.

⁴ Voir l'article 17 de la directive 2000/43/CE et article 19 de la directive 2000/78/CE.

Aujourd'hui, les 28 États membres ont transposé les deux directives et acquis de l'expérience dans leur application. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a également précisé l'interprétation des directives à travers sa jurisprudence. Le présent rapport est l'occasion d'analyser l'application des directives, de faire le point sur l'interprétation qui en est donnée par la Cour de justice et par les juridictions nationales, et de recenser les difficultés qui restent à résoudre.⁵

Conformément aux dispositions des directives⁶, tous les États ont communiqué à la Commission des informations utiles à l'établissement du présent rapport. En outre, la Commission a consulté des organismes nationaux de promotion de l'égalité⁷, le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, des partenaires sociaux⁸, des organisations de la société civile⁹ et le Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination¹⁰.

2. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA TRANSPOSITION ET PROCEDURES D'INFRACTION

Les deux directives ont été transposées en droit interne dans les 28 États membres¹¹ et la Commission a vérifié la conformité de toutes les législations nationales de transposition. Des procédures d'infraction pour non-conformité à l'une ou l'autre directive ont été ouvertes, principalement entre 2005 et 2007, à l'encontre de 25 États membres¹². Le fait que bon nombre d'États membres ont connu des difficultés de transposition, dans un premier temps, peut s'expliquer par le caractère alors novateur de ces deux directives. Les problèmes les plus fréquents concernaient les définitions de la discrimination directe et indirecte, du harcèlement, de la rétorsion, le statut juridique des organisations intéressées, les limitations apportées au champ d'application et l'interprétation trop large des dérogations autorisées par les directives. La plupart de ces infractions de «première génération» sont maintenant classées, les États

⁵ Aux termes de l'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission fait rapport tous les trois ans sur l'application des dispositions du traité relatives à la non-discrimination et à la citoyenneté de l'Union (voir le document COM(2013) 270 du 8.5.2013 pour le rapport sur la période 2011-2013). Le rapport rédigé conformément à l'article 25 renvoie au présent rapport en ce qui concerne la lutte contre la discrimination au titre de l'article 19 du TFUE.

⁶ Articles visés à la note de bas de page n° 4

⁷ Les organismes de promotion de l'égalité en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en Hongrie, en Autriche, en Suède et au Royaume-Uni ont répondu séparément.

⁸ Le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), BusinessEurope, la Confédération européenne des syndicats (CES), EUROCADRES et l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME).

⁹ Le Lobby européen des femmes, la Plate-forme des ONG européennes du secteur social (Plate-forme sociale), le Réseau européen en matière de religion et de croyance (ENORB), le Réseau européen contre le racisme (ENAR), ILGA-Europe, AGE Platform Europe, le Forum européen des personnes handicapées (FEPH), Open Society, Amnesty International et le Centre européen des droits des Roms (ERRC). En outre, la Plate-forme pour la coopération internationale sur les sans-papiers (PICUM) et le Forum européen des femmes musulmanes ont envoyé des contributions spontanées.

¹⁰ Ce réseau assiste la Commission en matière de législation anti-discrimination.

¹¹ La directive 2000/43/CE devait être transposée pour le 19 juillet 2003 dans l'UE-15, pour le 1^{er} mai 2004 dans l'UE-10, pour le 1^{er} janvier 2007 en Roumanie et en Bulgarie, et pour le 1^{er} juillet 2013 en Croatie. La directive 2000/78/CE devait être transposée pour le 2 décembre 2003 dans l'UE-15 et pour les dates indiquées précédemment dans les nouveaux États membres. Toutefois, la directive 2000/78/CE prévoyait jusqu'à trois années supplémentaires pour transposer les dispositions concernant l'âge et le handicap.

¹² Aucune procédure n'est ouverte contre le Luxembourg; l'examen de la transposition dans les droits bulgare et croate est toujours en cours.

membres ayant mis leur législation en conformité avec les directives¹³. Dans un cas, la procédure d'infraction ouverte par la Commission a donné lieu à une décision de la CJUE constatant que l'État membre en cause avait manqué à son obligation de transposer correctement la directive 2000/78/CE concernant la mise en place, par les employeurs, d'aménagements raisonnables pour les personnes handicapées¹⁴.

La Commission continue de suivre la situation dans les États membres et engage des procédures d'infraction lorsque cela est nécessaire¹⁵.

La Commission reçoit chaque année un certain nombre de plaintes en lien avec ces directives (20 à 30 en moyenne), mais la majorité sont des cas de discrimination individuels qui ne concernent pas la transposition ou l'application incorrectes des directives et ne donnent donc pas lieu à des procédures d'infraction. Un nombre beaucoup plus important de plaintes sont traitées au niveau national. Alors que les voies de recours dans les cas de discrimination individuels ne sont ouvertes qu'en vertu des législations nationales et ne peuvent être invoquées que devant les juridictions nationales, il revient à la Commission d'examiner si une plainte révèle une transposition ou une application incorrectes des directives par l'État membre concerné. Trois affaires dans lesquelles des plaintes sont à l'origine de procédures d'infraction à la directive 2000/78/CE sont actuellement pendantes¹⁶.

3. MISE EN ŒUVRE ET APPLICATION DES DIRECTIVES

Les deux directives ont été transposées en droit interne, mais l'examen des situations nationales révèle que leur mise en œuvre et leur application sont encore sources de difficultés.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la Commission, le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet), l'Agence européenne des droits fondamentaux et certains États membres aient publié des recommandations sur l'application des deux directives afin de remédier à ces difficultés¹⁷. En outre, la Commission finance une formation dispensée à des juges et à d'autres professionnels du droit afin de promouvoir l'application correcte des

¹³ Des affaires concernant la non-conformité des droits belge et roumain sont actuellement pendantes (infraction aux deux directives pour la Belgique, à la directive 2000/78/CE pour la Roumanie).

¹⁴ Arrêt du 4 juillet 2013 dans l'affaire C-312/11, Commission/Italie.

¹⁵ En témoignent les procédures d'infraction engagées plus récemment à l'encontre de deux États membres (la Hongrie en 2012 pour la directive 2000/78/CE et la Finlande en 2013 pour la directive 2000/43/CE). Le premier cas est lié à l'abaissement de l'âge obligatoire de départ à la retraite des juges, procureurs et notaires; le second aux compétences insuffisantes de l'organisme national de promotion de l'égalité établi en vertu de la directive 2000/43/CE. La Cour de justice a conclu que la Hongrie avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de la directive 2000/78/CE en abaissant de façon notable l'âge obligatoire de départ à la retraite des juges, procureurs et notaires (arrêt du 6 novembre 2012 dans l'affaire C-286/12, Commission/Hongrie). À la suite de la décision, la Hongrie a adopté, le 11 mars 2013, la loi n° T-9598 pour se mettre en conformité avec la directive et l'affaire a pu être clôturée le 20 novembre 2013.

¹⁶ Deux affaires concernant la Grèce portent sur des limites d'âge discriminatoires dans la fonction publique et une affaire concernant la République tchèque porte sur la protection insuffisante en matière de discrimination accordée aux personnes handicapées à la recherche d'un emploi.

¹⁷ Les publications de la Commission, qui ont été préparées par le Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, sont disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7, les rapports d'Equinet à l'adresse <http://www.equineteurope.org> et les rapports de l'Agence des droits fondamentaux à l'adresse <http://fra.europa.eu>.

directives moyennant une meilleure connaissance de la législation européenne en matière d'égalité de traitement¹⁸.

3.1 Connaissance des droits

Les deux directives¹⁹ soulignent l'importance de la diffusion de l'information de façon à ce que les personnes concernées sachent quels sont leurs droits en matière d'égalité de traitement. Tous les Européens, et pas seulement les populations minoritaires, ont généralement une mauvaise connaissance de leurs droits²⁰. Par exemple, ils ne savent probablement pas que la discrimination dans l'emploi est interdite dès le stade de la demande d'emploi²¹. De nombreux États membres voient dans ce manque de connaissance une difficulté importante à surmonter et ont indiqué les moyens mis en œuvre pour y remédier: entre autres, documents d'information et d'orientation, campagnes de sensibilisation et portails d'information, notamment à l'intention de groupes cibles déterminés (minorités, jeunes)²². Il semble qu'un bon moyen d'utiliser les ressources soit de cibler les actions sur les personnes qui sont le plus exposées, ainsi que sur celles qui sont susceptibles de commettre les infractions - les employeurs, par exemple²³.

Dans le domaine de l'emploi, les organisations syndicales et les partenaires sociaux ont un rôle essentiel à jouer dans la sensibilisation tant des travailleurs que des employeurs à la lutte contre les discriminations²⁴. De nombreux États membres fournissent également des explications pratiques concernant leur législation anti-discrimination sur le lieu de travail.²⁵

3.2 Pénurie de données sur l'égalité de traitement

¹⁸ Le financement provient du programme «Progress», en vertu de la décision n° 1672/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant un programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — Progress, JO L 315 du 15.11.2006 La formation est actuellement assurée par l'Académie de droit européen de Trèves, dans le cadre d'un contrat passé avec la Commission; voir <http://www.era.int>.

¹⁹ Voir l'article 10 de la directive 2000/43/CE et l'article 12 de la directive 2000/78/CE.

²⁰ Selon l'enquête EU-MIDIS réalisée par l'Agence des droits fondamentaux en 2010 - disponible à l'adresse <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources> - seules 25 % des personnes interrogées ont déclaré avoir connaissance d'une législation anti-discrimination.

²¹ Les offres d'emploi ne doivent contenir aucune exigence discriminatoire liée, par exemple, à l'âge ou à l'origine ethnique des demandeurs. Certains États membres ont expérimenté l'utilisation de CV anonymes dans le cadre de demandes d'emploi pour éviter tout préjudice lors de la sélection des candidats à un entretien d'embauche: voir, par exemple, le projet pilote allemand http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html

²² Par exemple, la Bulgarie, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie. En outre, les organismes de promotion de l'égalité en Autriche, au Royaume-Uni et en Pologne ont fourni des informations détaillées à cet égard. Plusieurs États membres mentionnent que les fonds accordés par l'UE au titre du programme «Progress» ont alimenté des projets de sensibilisation.

²³ C'est également l'une des recommandations de l'Agence des droits fondamentaux dans son avis n° 1/2013 portant sur les deux directives, disponible à l'adresse suivante: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ Les articles 11 et 12 de la directive 2000/43/CE et les articles 13 et 14 de la directive 2000/78/CE soulignent le rôle des partenaires sociaux et des ONG dans la promotion de l'égalité de traitement.

²⁵ Par exemple, les recommandations adressées aux employeurs et aux travailleurs par l'Equality and Human Rights Commission (Commission de l'égalité et des droits de l'homme) britannique peuvent être consultées en ligne à l'adresse suivante: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>

Les directives n'obligent pas les États membres à recueillir des données relatives à l'égalité de traitement²⁶. Or, la collecte et l'analyse de ces données, tâches qui reviennent aux États membres, contribuent à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité en apportant la preuve des discriminations existantes, en les rendant manifestes et en les quantifiant. À l'inverse, l'absence de telles données rend plus difficile l'appréciation des situations et l'établissement des discriminations²⁷. Ceci est vrai, en particulier, pour la discrimination indirecte étant donné que, dans ce cas, les preuves statistiques jouent souvent un rôle essentiel pour démontrer les conséquences néfastes d'une mesure apparemment neutre sur une population spécifique. Le premier rapport sur l'application de la directive 2000/43/CE s'inquiétait du fait que «[l]a rareté des données ethniques dans la plupart des États membres [pouvait] être un obstacle pour le suivi adéquat de l'application de la législation communautaire». La situation n'a pas fondamentalement évolué que ce soit pour une directive ou pour l'autre. Ce problème a été signalé par un grand nombre de répondants (organismes nationaux de promotion de l'égalité, Agence des droits fondamentaux, ONG) et la Commission partage leurs préoccupations²⁸.

La plupart des États membres acceptent les statistiques, mais également les tests de situation²⁹, comme preuves de discriminations. Toutefois, de nombreux États membres ne recueillent pas de données sur la question de l'égalité de traitement, ou le font d'une manière très limitée, en invoquant notamment les exigences de la législation sur la protection des données. Il convient de souligner que le droit de l'UE, en particulier la directive sur la protection des données³⁰, n'empêche pas les États membres de collecter des données à des fins statistiques pour autant que les garanties prévues dans la directive soient respectées³¹. La formulation de recommandations pratiques ou la définition de normes pour la collecte de telles données au niveau national constituent de bonnes pratiques qui semblent fournir au moins un point de départ pour aborder ce problème³².

3.3 Faible taux de signalement

²⁶ Les données relatives à l'égalité de traitement désignent les données collectées sur les questions d'égalité et de discrimination.

²⁷ Il ne s'agit pas uniquement des données relatives aux motifs de discrimination visés par les deux directives, mais également des données répondant à des critères sexuels. Si les États membres ne recueillent pas de telles données, ils ne seront pas en mesure de déterminer si les femmes plutôt que les hommes sont victimes de certains types de discrimination.

²⁸ Voir également le rapport Equinet intitulé «Statistiques sur la discrimination et bases de données des plaintes : une contribution des organismes nationaux de promotion de l'égalité» de décembre 2009, disponible à l'adresse <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Le test de situation est une méthode qui permet de mettre au jour une discrimination en réalisant une comparaison par paires: des candidatures appariées, ne différant que sur une seule caractéristique que l'on veut tester (par exemple, l'âge), peuvent, par exemple être introduites pour répondre à une offre d'emploi.

³⁰ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23.11.1995, p. 31. La future réforme du cadre juridique de l'UE sur la protection des données à caractère personnel, présentée par la Commission européenne, n'apportera aucun changement à cet égard.

³¹ Toutes les références à des données relatives à l'égalité de traitement faites dans le présent rapport doivent s'entendre comme des données anonymes recueillies aux fins de statistiques et de preuves sans identification des personnes physiques concernées.

³² Par exemple, l'Allemagne, l'Irlande, la France, la Croatie et la Hongrie ont publié des enquêtes, des rapports et des manuels sur la collecte des données relatives à l'égalité de traitement.

Toutes les informations disponibles confirment de faibles taux de signalement des cas de discrimination. Cela concerne à la fois la dénonciation initiale, par exemple à un organisme de promotion de l'égalité ou à la police, et les poursuites judiciaires ultérieures. Des données récentes indiquent que, sur l'ensemble des groupes ethniques et des populations migrantes faisant l'objet de l'enquête, 82 % des personnes ayant subi une discrimination n'ont pas signalé leur cas³³. Les raisons le plus fréquemment invoquées sont la conviction que la dénonciation n'aurait aucun effet, le fait de ne pas savoir comment ou à qui adresser une plainte, et les mauvaises expériences dues à la gêne occasionnée, aux démarches nécessaires ou à la longueur de la procédure. Contrairement à ce que craignaient certains avant l'adoption des directives, celles-ci n'ont de toute évidence pas généré une augmentation massive des procédures judiciaires en matière de discrimination. Le nombre d'affaires signalées est généralement limité et ne représente, d'après les estimations, qu'un faible pourcentage des situations de discrimination dans l'ensemble de l'UE. Dans certains États membres, les chiffres sont même probablement trop faibles, étant donné que des cas de discrimination manifeste ne sont pas signalés ou portés devant la justice. Cette constatation ne fait que souligner la nécessité d'intensifier les efforts de sensibilisation et d'information et d'améliorer l'accès aux mécanismes de dépôt de plainte et à la justice. Les organismes nationaux de promotion de l'égalité, pourraient jouer un rôle important³⁴ en contribuant à rendre le dépôt de plaintes plus «convivial» et à faciliter le signalement des discriminations au profit des victimes.

3.4 Accès à la justice

Accéder à une justice effective et rapide revêt une importance fondamentale pour les victimes de discrimination. Les obstacles à l'accès à la justice sont notamment les délais restreints pour le dépôt des plaintes, la longueur et le coût des procédures - y compris l'effet potentiellement décourageant pour les victimes du principe selon lequel la partie qui succombe est condamnée aux dépens - et la disponibilité limitée de l'assistance judiciaire³⁵.

L'annexe I du présent rapport contient des recommandations concrètes sur la manière de présenter une plainte pour discrimination, explique les droits des victimes en des termes et dans une forme simples, et donne des conseils pratiques sur la manière d'engager des poursuites en cas de discrimination.

3.5 Sanctions et voies de recours

Les deux directives n'harmonisent pas les sanctions et les voies de recours en cas de discrimination, mais imposent aux États membres de prévoir des sanctions effectives,

³³ L'enquête EU-MIDIS 2010 de l'Agence des droits fondamentaux est disponible à l'adresse <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources>.

³⁴ Voir le rapport Equinet 2012 intitulé «Tackling the 'Known Unknown' How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications», disponible en anglais à l'adresse <http://www.equineteurope.org>.

³⁵ Ces contraintes ont été recensées dans des études spécifiques: par exemple, une étude comparative de 2011 sur l'accès à la justice en vertu des législations pour l'égalité entre les sexes et contre les discriminations («Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law») commandée par la Commission européenne et disponible en anglais à l'adresse http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf et le rapport de l'Agence des droits fondamentaux intitulé «L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE – Vers une plus grande égalité» («Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality») disponible en anglais à l'adresse <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources>.

proportionnées et dissuasives, et de veiller à ce que des procédures judiciaires, éventuellement précédées de procédures administratives précontentieuses, soient disponibles aux fins de garantir le respect des obligations énoncées par les directives. Les problèmes que de nombreux États membres avaient initialement rencontrés pour assurer la transposition correcte des règles relatives aux sanctions³⁶ ont été résolus et les sanctions prévues par les législations nationales sont généralement adéquates. Néanmoins, il existe encore des motifs de préoccupation potentiels quant à la disponibilité en pratique des voies de recours et à la question de savoir si les sanctions imposées dans des cas concrets sont pleinement conformes aux exigences des directives³⁷. Les juridictions nationales semblent avoir tendance à appliquer le barème de sanctions légales le moins strict et à avoir la main légère en ce qui concerne le niveau et le montant des compensations imposées³⁸. Dans l'affaire ACCEPT, la CJUE a relevé que la directive 2000/43/CE ne tolérait pas une législation nationale ne prévoyant que des sanctions purement symboliques et que, dans certaines conditions, une sanction consistant uniquement en un avertissement constituerait une infraction à la directive³⁹. Compte tenu de ces éléments, la Commission surveillera de près les critères régissant l'usage des sanctions et des voies de recours dans les États membres.

3.6 Interprétation donnée par les juridictions

La CJUE, dans sa jurisprudence, a précisé l'interprétation des deux directives. La plupart des affaires dont elle a été saisie concernent l'interprétation à donner à la directive 2000/78/CE pour ce qui est de la discrimination fondée sur l'âge, et notamment de son article 6, paragraphe 1, qui dispose que les différences de traitement fondées sur l'âge peuvent être justifiées par un objectif légitime et si les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.

La jurisprudence en matière de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, le handicap et la race ou l'origine ethnique est moins développée, étant donné le nombre plus restreint d'affaires portées devant la CJUE. Dans les affaires où ces motifs étaient invoqués, la Cour de justice s'est penchée sur des questions fondamentales, telles que l'interdiction faite à un employeur d'annoncer publiquement une politique de recrutement discriminatoire, la définition du handicap, ou l'exclusion de partenaires homosexuels du bénéfice de prestations liées à l'emploi réservées aux couples hétérosexuels. La Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la discrimination fondée sur la religion ou les convictions.

Les États membres font état de situations variables en ce qui concerne la jurisprudence nationale. Dans certains États membres, les directives ont donné lieu à une importante

³⁶ Par exemple, plusieurs États membres avaient prévu à tort un plafond de compensation dans les cas de discrimination.

³⁷ Voir les études mentionnées à la note n° 35, ainsi que les rapports nationaux rédigés par des experts juridiques indépendants dans le domaine de la lutte contre les discriminations, par des organismes nationaux de promotion de l'égalité et par Equinet.

³⁸ Cela ressort, par exemple, des données collectées dans tous les États membres par des experts juridiques indépendants, et qui ont été comparées et synthétisées dans un rapport relatif à la législation anti-discrimination en Europe («Developing Anti-Discrimination Law in Europe») d'octobre 2012, disponible en anglais à l'adresse http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Arrêt du 25 mars 2013 dans l'affaire C-81/12, Asociația Accept/Consiliul National pentru Combaterea Discriminării. La CJUE a laissé à l'appréciation de la juridiction nationale la question de savoir si cela était le cas en l'espèce.

jurisprudence⁴⁰ et des affaires sont régulièrement renvoyées à la CJUE⁴¹. D'autres États membres signalent un petit nombre d'affaires⁴².

L'annexe II du présent rapport expose l'essentiel de la jurisprudence de la CJUE dans ce domaine et signale quelques affaires intéressantes entendues par les juridictions nationales.

4. ASPECTS COMMUNS AUX DEUX DIRECTIVES

Nonobstant certaines caractéristiques propres aux différents motifs de discrimination⁴³, la structure et les notions de base des deux directives sont similaires (définitions, action positive, prescriptions minimales, défense des droits, charge de la preuve, diffusion de l'information, dialogue avec les partenaires sociaux et les ONG, sanctions).

4.1 *Discrimination indirecte*

On appelle «discrimination indirecte» la situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait particulièrement des personnes répondant à certaines caractéristiques par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifiée par un but légitime et que les moyens pour parvenir à ce but soient appropriés et nécessaires. La discrimination indirecte est une notion complexe et un grand nombre d'États membres ont eu du mal, dans un premier temps, à la transposer correctement. La notion est désormais consacrée par le droit, mais sa mise en œuvre reste une gageure. Ainsi, certains États membres⁴⁴ signalent que le manque de clarté ou la mauvaise compréhension de la notion de discrimination indirecte au niveau des juridictions nationales ont suscité des inquiétudes. D'autres États membres⁴⁵ font valoir qu'ils ne disposent encore d'aucune jurisprudence donnant une interprétation de la discrimination indirecte⁴⁶. L'annexe I du présent rapport contient des exemples de situations caractéristiques de discrimination indirecte.

4.2 *Charge de la preuve*

Un élément essentiel pour assurer un traitement correct des plaintes pour discrimination est le renversement de la charge de la preuve devant les juridictions ou autres instances compétentes⁴⁷. Cela signifie que, lorsqu'une personne se plaignant d'être victime d'une discrimination peut avancer des faits établissant une présomption de discrimination dans

⁴⁰ Par exemple, l'Allemagne.

⁴¹ Par exemple, au Danemark et en Allemagne.

⁴² Par exemple, l'Estonie indique qu'au cours de la période 2007-2011 les juridictions estoniennes ne se sont prononcées que sur trois affaires concernant la discrimination en matière d'emploi. La Finlande indique que la loi anti-discrimination a donné lieu à peu de litiges et que pour ainsi dire aucune affaire de discrimination n'a été entendue par les juridictions supérieures. La Lettonie ne signale aucune affaire pénale au cours de la période 2009-2012 et de 44 à 57 affaires par an liées de près ou de loin à la discrimination et à la différence de traitement. À Malte, la jurisprudence serait quasiment inexistante.

⁴³ Par exemple, la notion d'«aménagement raisonnable» qui ne s'applique que dans le domaine du handicap.

⁴⁴ Par exemple, l'Irlande et le Danemark.

⁴⁵ Par exemple, l'Estonie, la Slovaquie et la Finlande.

⁴⁶ Dans leur contribution commune, les organismes de promotion de l'égalité ont signalé un besoin spécifique de contrôle afin de garantir une application uniforme de la notion de discrimination indirecte. Voir le rapport Equinet intitulé «Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives» de mai 2013, disponible en anglais à l'adresse <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ Cette notion ne s'applique qu'en matière civile, et pas en matière pénale.

l'affaire en question, il appartient à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination. Huit États membres ont, dans un premier temps, rencontré des difficultés pour transposer correctement la notion de charge de la preuve⁴⁸. Certains États membres⁴⁹ indiquent que l'application correcte du renversement de la charge de la preuve reste une gageure et n'est pas suffisamment bien connue des juridictions nationales. Pour illustrer comment il est possible de résoudre ce problème, un État membre informe qu'il envisage d'inclure le renversement de la charge de la preuve directement dans son Code de procédure civile (et pas uniquement dans la législation en matière d'égalité de traitement)⁵⁰. La Commission encourage l'application correcte de cette notion à travers la formation qu'elle propose aux juges et autres professionnels du droit⁵¹.

4.3. Action positive

Les directives autorisent expressément, mais n'obligent pas, les États membres à maintenir ou à adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à l'un des motifs de discrimination visés⁵². L'action positive doit, par définition, être bénéfique pour les groupes ciblés. Presque tous les États membres ont introduit une forme ou une autre d'action positive dans le champ d'application des deux directives⁵³, par exemple en faveur des personnes handicapées, ou des Roms⁵⁴.

4.4 Discriminations multiples

Les directives ne contiennent aucune disposition spécifique concernant les discriminations multiples, mais l'une et l'autre font référence au fait que «les femmes sont souvent victimes de discriminations multiples»⁵⁵. Certes, les directives permettent déjà d'aborder une combinaison

⁴⁸ La République tchèque, l'Estonie, l'Italie, Chypre, la Lituanie, la Hongrie, Malte et la Roumanie.

⁴⁹ La Belgique, Malte et la Slovaquie.

⁵⁰ La Slovaquie.

⁵¹ Voir la note n° 18. L'un des thèmes abordés de manière spécifique au cours de la formation est la charge de la preuve dans les affaires de discrimination.

⁵² Voir l'article 5 de la directive 2000/43/CE et l'article 7 de la directive 2000/78/CE. Les deux articles énoncent que, pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés, dans un cas, à la race ou à l'origine ethnique et, dans l'autre, à la religion ou aux convictions, au handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle.

⁵³ Seule la Lituanie a indiqué qu'aucune mesure de ce type n'avait été adoptée.

⁵⁴ En ce qui concerne l'action positive en faveur des personnes handicapées, les États membres font état de quotas à respecter par les employeurs du secteur public. L'action positive en faveur des Roms prend des formes plus variées et se manifeste dans les quatre secteurs clés des stratégies nationales pour cette population (l'emploi, le logement, l'éducation et les soins de santé). Dans la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres, adoptée le 9 décembre 2013 (document du Conseil n° 16970/13; pas encore de références de publication au JO) et disponible en anglais à l'adresse http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf, il est recommandé aux États membres, «afin de promouvoir la complète égalité des Roms en pratique, de prendre des mesures d'action efficaces pour garantir leur égalité de traitement et le respect de leurs droits fondamentaux, notamment l'égalité d'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement» (point 1.1).

⁵⁵ Voir le considérant 14 de la directive 2000/43/CE et le considérant 3 de la directive 2000/78/CE. Les deux directives mentionnent également la nécessité d'évaluer, conformément au principe de la prise en compte systématique de la question de l'égalité entre les sexes, l'impact des mesures prises sur les hommes et les femmes (voir l'article 17, paragraphe 2, de la directive 2000/43/CE et de l'article 19, paragraphe 2, de la directive 2000/78/CE). De nombreux États membres ont prétendu ne pas posséder

d'au moins deux motifs de discrimination dans une même situation, mais des problèmes pourraient découler du fait qu'elles offrent des niveaux de protection différents pour des motifs différents, puisque le champ d'application de la directive 2000/78/CE est limité aux questions liées à l'emploi. La Commission s'est efforcée de réduire cet écart avec sa proposition de 2008 en vue d'une nouvelle directive⁵⁶.

4.5 Discrimination par association, supposition ou impression

La CJUE a déjà déclaré que, dans certaines circonstances, la discrimination fondée sur un handicap pouvait comprendre la discrimination fondée sur l'association de la partie requérante, elle-même non handicapée, à une personne handicapée⁵⁷. Ce raisonnement semble avoir un caractère général et pouvoir également s'appliquer aux autres motifs de discrimination couverts par les deux directives.

Comme le porte à croire la jurisprudence nationale existante⁵⁸, la Commission estime que les directives interdisent également les situations où une personne subit une discrimination directe fondée sur l'impression ou l'hypothèse erronées qu'elle possède les caractéristiques protégées par les directives - par exemple, si un(e) candidat(e) à l'embauche n'est pas sélectionné(e) parce que l'employeur pense à tort qu'il (elle) est d'une origine ethnique spécifique, ou homosexuel(le).

4.6 Protection de tous dans l'UE

Il ressort clairement des deux directives que l'interdiction de la discrimination s'applique également aux ressortissants de pays tiers, mais qu'elle ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions relatives à l'admission et au séjour⁵⁹. Cet aspect important des directives souligne le fait que l'interdiction de la discrimination bénéficie à tous dans l'Union européenne, et pas seulement aux citoyens de l'UE. Les ressortissants de pays tiers, y compris les personnes apatrides⁶⁰, sont souvent particulièrement exposés aux discriminations en raison de leur situation⁶¹.

d'informations pertinentes à ce sujet, mais l'Irlande, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Pologne ont fourni des informations complètes.

⁵⁶ Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, COM(2008) 426 final.

⁵⁷ Arrêt du 17 juillet 2008 dans l'affaire C-303/06, Coleman: la Cour de justice a jugé que la directive 2000/78/CE protégeait la mère d'un enfant handicapé victime de harcèlement et de discrimination au travail, dans la mesure où ces problèmes étaient dus au fait qu'elle avait besoin de temps libre supplémentaire pour prendre soin de son enfant.

⁵⁸ Voir l'annexe II, point 2c.

⁵⁹ Voir l'article 3, paragraphe 2, des deux directives, le considérant 13 de la directive 2000/43/CE et le considérant 12 de la directive 2000/78/CE.

⁶⁰ Un «ressortissant de pays tiers» est défini, par exemple dans la directive 2011/98/UE, comme une personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du TFUE.

⁶¹ À titre d'exemple, les directives suivantes établissent expressément les droits à l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers par rapport aux citoyens de l'Union: la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44), telle que modifiée par la directive 2011/51/EU (JO L 132 du 19.5.2011, p. 1) afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, et la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (JO L 343

Pourtant, certains problèmes ne résultent pas directement de la législation, mais de la manière dont elle est appliquée sur le terrain. La législation doit également être combinée à des interventions et des mesures financières adaptées⁶². Les États membres déclarent que la protection contre la discrimination dans le cadre des deux directives s'applique à toutes les personnes présentes sur leur territoire. Plusieurs États membres décrivent leurs politiques d'intégration à l'égard des migrants et des ressortissants de pays tiers comme des actions de prévention contre la discrimination.

5. ASPECTS PROPRES A LA DIRECTIVE SUR L'EGALITE ENTRE LES RACES (2000/43/CE)

5.1 Interdiction de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique

La directive 2000/43/CE ne définit pas les notions de race et d'origine ethnique. Il appartient aux États membres de décider si ces notions seront définies par le droit national⁶³. Certaines législations nationales ne parlent que d'«origine ethnique» ou d'«appartenance ethnique» sans utiliser du tout les termes «race» ou «origine raciale». En principe, la Commission ne s'oppose pas à cette manière d'aborder l'application de la directive dès lors qu'il est clair que cela n'emporte aucune limitation de la portée de la législation nationale par rapport à celle de la directive.

On constate parfois un chevauchement entre l'origine raciale ou ethnique et d'autres motifs, en particulier la nationalité, la religion et la langue. La directive 2000/43/CE ne vise pas la discrimination fondée sur la nationalité en elle-même (à moins qu'un traitement différencié sur la base de la nationalité ou de la langue ne s'avère une discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique) et la protection contre la discrimination fondée sur la religion est assurée par la directive 2000/78/CE⁶⁴.

5.2. Champ d'application matériel de la directive

du 23.12.2011, p. 1). La seconde fait expressément référence, dans son considérant 29, à la directive 2000/43/CE et à la directive 2000/78/CE.

⁶² Les «principes de base communs en matière d'intégration» donnent, au niveau européen, un cadre à la politique de coopération pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, y compris en ce qui concerne le respect de l'égalité et la non-discrimination, cadre qui a été consolidé grâce aux communications de la Commission sur l'intégration, les échanges entre les États membres et la consultation des parties prenantes. «Principes de base communs pour une politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne» adoptés le 19 novembre 2004, document 14615/04, «Programme commun pour l'intégration», COM(2005) 389 final, et «Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers», COM(2011) 455 final.

⁶³ Le Royaume-Uni signale que l'article 9, paragraphe 1, de l'«Equality Act» (loi sur l'égalité de traitement de 2010) donne une définition de la race (formulée de la manière suivante: «La notion de "race" englobe a) la couleur, b) la nationalité, c) l'origine ethnique ou nationale»), alors que la notion d'«origine ethnique ou nationale» est incluse dans la définition de la «race», sans être définie de manière plus précise. La Suède signale que l'«identité ethnique» est définie dans la loi anti-discrimination comme «l'origine nationale ou ethnique, la couleur de peau ou d'autres circonstances similaires». Un petit nombre d'autres États membres font référence à l'interprétation donnée dans des documents préparatoires nationaux, des décisions de justice nationales ou des conventions internationales, notamment la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui est également mentionnée dans le préambule de la directive.

⁶⁴ Le rapport Equinet intitulé «Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe», disponible en anglais à l'adresse <http://www.equineteurope.org>, montre, à travers une étude de cas analysés par des organismes de promotion de l'égalité, la difficulté de tracer la limite entre les différents motifs de discrimination.

Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, point h), de la directive, la discrimination est interdite en ce qui concerne «*l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement*». La directive s'applique aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé, mais certaines interventions des États membres (par exemple, la police) peuvent impliquer l'exercice de la puissance publique sans qu'il y ait prestation de «services» au sens donné à cette notion par les traités et la jurisprudence de la Cour de justice.

Une autre notion qui suscite parfois des questionnements est celle de biens et de services «à la disposition du public». La condition que les biens et les services soient «à la disposition du public» semblerait exclure les situations où la proposition de fourniture d'un certain bien ou service n'a pas été formulée dans le domaine public (par exemple, par une publicité dans la presse ou sur un site web accessible au public), mais uniquement dans le cercle restreint de la famille.

5.3 Rôle des organismes de promotion de l'égalité

La directive impose aux États membres de désigner un ou plusieurs organismes dont les tâches consistent à apporter une aide aux personnes victimes d'une discrimination et à publier des rapports et conduire des études concernant les discriminations, et ce en toute indépendance; tous les États membres se sont conformés à cette obligation⁶⁵. Cela ne concerne que la discrimination fondée sur la race ou l'origine (et sur le sexe en vertu des directives sur l'égalité entre les hommes et les femmes⁶⁶), et non la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle. Toutefois, dans la plupart des États membres, le mandat de l'organe national de promotion de l'égalité s'étend à tous ces motifs⁶⁷ et, dans 15 États membres, également à des motifs qui ne sont pas visés par la législation de l'UE (par exemple, la nationalité, la langue, les opinions politiques). Dans de nombreux États membres, l'organisme en question dispose également de compétences plus vastes que celles qui sont requises par la directive ou de compétences qui sortent du cadre de l'emploi, pour ce qui est de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle.

Il existe des différences notables entre les États membres quant aux compétences et aux ressources accordées aux organismes de promotion de l'égalité, ainsi qu'à la manière dont ils sont structurés. Certains organismes ont un rôle de conseil et de promotion, tandis que d'autres jouissent de compétences quasi-juridictionnelles. La directive oblige les États membres à s'assurer que les organismes de promotion de l'égalité disposent des compétences et des ressources nécessaires pour remplir efficacement leur mission, et notamment pour

⁶⁵ Cela étant, des procédures d'infraction à l'encontre de la Belgique et de la Finlande sont en cours au vu des compétences insuffisantes accordées aux organismes de promotion de l'égalité dans ces pays, mais la question devrait être réglée sous peu en Belgique.

⁶⁶ Directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JO L 373 du 21.12.2004, p. 37) et directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) (JO L 204 du 26.7.2006, p. 23).

⁶⁷ Dans tous, à l'exception du Danemark, de l'Italie, de Malte, du Portugal, de l'Espagne et de la Finlande. Toutefois, au Danemark, le Conseil de l'égalité de traitement, instance indépendante de recours administratif, a compétence pour traiter un large éventail de motifs de discrimination, y compris tous ceux qui sont visés par la directive 2000/78/CE.

assumer leur rôle essentiel d'aide aux victimes de discrimination. Compte tenu du nombre croissant de problèmes à cet égard, la Commission procède actuellement à un examen plus général de la conformité des États membres aux exigences de la directive sur l'égalité entre les races (et des directives sur l'égalité entre les hommes et les femmes) concernant les organismes nationaux de promotion de l'égalité. Cette opération consiste à vérifier que chaque organisme jouit du mandat et des compétences requis, mais également qu'il exécute effectivement toutes les tâches définies dans la directive⁶⁸.

5.4 Protection des Roms au titre de la directive

La directive 2000/43/CE vise, de manière générale, toutes les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique. Les Roms, groupe ethnique particulièrement important et exposé, relèvent très clairement du champ d'application de la directive.

La Commission s'est déjà attaquée à des problèmes qui avaient directement pour origine des dispositions nationales d'application, y compris en entamant des procédures d'infraction lorsque cela était nécessaire⁶⁹. Cependant, il est rare que les problèmes touchant les Roms résultent directement de la législation⁷⁰, mais bien souvent de l'application de celle-ci⁷¹ sur le terrain. D'où la nécessité d'étendre, le cas échéant, l'analyse de la Commission aux pratiques nationales qui ont une incidence sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement. Tandis que les cas de discrimination individuels doivent être traités en vertu du droit national et par les juridictions nationales, la Commission veille à ce que la directive soit respectée de façon systématique par les États membres dans la pratique administrative.

La Commission admet que la législation à elle seule n'apporte pas de solution suffisante à l'exclusion sociale des Roms et aux préjugés auxquels ils sont toujours confrontés. La législation doit aller de pair avec des interventions et des mesures financières. Un élément clé de l'offensive contre la discrimination à l'égard des Roms au niveau de l'UE a été l'adoption d'un «cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020»⁷². La Commission a ensuite procédé à son suivi annuel des stratégies nationales élaborées par les États membres. Les quatre domaines prioritaires des stratégies nationales en faveur des Roms (l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement) sont couverts par la directive. L'obtention d'une égalité complète dans la pratique peut, dans certains cas, justifier une action positive au bénéfice des Roms, en particulier dans les quatre domaines prioritaires précités.

⁶⁸ Plusieurs États membres ont été contactés dans le cadre de cette vérification et invités à fournir des preuves de l'activité d'aide aux victimes de discrimination, ainsi que de la production de rapports et d'études. À ce jour, une procédure d'infraction a été engagée à l'encontre de la Finlande (concernant l'absence d'organisme de promotion de l'égalité compétent dans le domaine de l'emploi, au titre de la directive 2000/43/CE).

⁶⁹ Par exemple, la Commission a contesté la validité d'une disposition de la législation roumaine qui semblait autoriser une catégorie particulière de discrimination indirecte dans le domaine de la gestion et de la planification foncières. La disposition était formulée de façon neutre, mais semblait viser tout particulièrement les Roms.

⁷⁰ Pour déterminer si des dispositions législatives ou des mesures comportent un élément de discriminatoire spécifique à l'égard des Roms, peu importe qu'elles mentionnent expressément les Roms ou utilisent une terminologie différente (par exemple, «nomades»), s'il est clair que les mesures ciblent cette population.

⁷¹ Il ne s'agit pas nécessairement de la législation en matière d'égalité de traitement, mais également d'autres dispositions législatives dans les domaines couverts par la directive (comme, par exemple, la législation en matière de logement social pour ce qui est de l'accès au logement).

⁷² COM(2011) 173 final du 5.4.2011.

Parallèlement, la Commission a continué à étoffer la protection juridique de cette population dans le cadre de sa proposition de recommandation du Conseil, qui a été adoptée par le Conseil le 9 décembre 2013⁷³. Elle préconise un large éventail de mesures spécifiques dans les quatre domaines clés ainsi que des mesures horizontales pour améliorer le sort des Roms, et insiste particulièrement sur la nécessité de garantir la mise en pratique effective de la directive sur le terrain, notamment en encourageant les États membres à prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que leurs réglementations administratives nationales, régionales et locales ne sont pas discriminatoires et n'entraînent pas de ségrégation⁷⁴. Cette recommandation visera à renforcer l'efficacité de la protection contre la discrimination et à promouvoir des mesures d'anticipation.

La CJUE n'a encore rendu aucun arrêt dans des affaires concernant spécifiquement les Roms⁷⁵, mais la jurisprudence nationale en fournit des exemples intéressants (voir l'annexe II).

6. ASPECTS PROPRES A LA DIRECTIVE SUR L'EGALITE EN MATIERE D'EMPLOI (2000/78/CE)

6.1 Âge

À l'époque où la directive a été adoptée, la notion de discrimination liée à l'âge dans l'emploi et la profession était inconnue dans la législation de nombreux États membres et son introduction a forcé les employeurs à modifier leur approche des questions liées au vieillissement. La discrimination à l'égard des travailleurs les plus âgés est une question qui revêt un intérêt croissant compte tenu de l'évolution démographique en Europe, laquelle est à l'origine de la plupart des législations récentes relatives à l'âge, prévoyant notamment la suppression ou la prorogation de l'âge obligatoire de départ à la retraite, des mesures dissuasives à l'égard de la retraite anticipée et d'autres mesures visant à maintenir les travailleurs les plus âgés sur le marché du travail.

L'article 6 de la directive prévoit que des différences de traitement fondées sur l'âge puissent être justifiées dans certaines situations⁷⁶. Toutefois, toute dérogation doit être objectivement et raisonnablement justifiée, dans le cadre du droit national, par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle, et les moyens de réaliser cet objectif doivent être appropriés et nécessaires. Dans la mesure où cette dérogation laisse aux États membres une marge de manœuvre considérable, elle a donné lieu à un grand nombre de décisions importantes rendues par la Cour de justice et les juridictions nationales, qui ont permis de clarifier les critères d'admissibilité d'un traitement différencié.

⁷³ Document du Conseil n° 16970/13 disponible à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf (les références de publication de la recommandation au JO ne sont pas encore disponibles).

⁷⁴ Point 2.1 de la recommandation.

⁷⁵ L'affaire C-394/11, *Belov*, qui est la première affaire de la discrimination à l'égard des Roms portée devant la Cour de justice, a été déclarée «irrecevable» par la Cour le 31 janvier 2013, dans la mesure où un organisme bulgare de promotion de l'égalité (qui avait saisi la Cour) n'a pas été considéré comme une juridiction au sens du traité.

⁷⁶ Conditions spéciales pour les jeunes et les travailleurs âgés, fixation de conditions minimales d'âge, d'expérience professionnelle ou d'ancienneté, et fixation d'un âge maximum pour le recrutement.

Pour illustrer l'importance particulière et l'intérêt concret de ce domaine, l'annexe III du présent rapport propose une synthèse des questions liées à l'âge⁷⁷.

6.2 Handicap

La CJUE a déjà rendu un certain nombre d'arrêts marquants sur la question du handicap. Dans l'affaire Chacón Navas⁷⁸, la Cour de justice a défini la notion de handicap et a jugé que la maladie en soi ne relevait pas de cette définition. Plus récemment, dans les affaires jointes Ring et Skouboe Werge⁷⁹, la CJUE a néanmoins précisé que la notion de handicap pouvait, dans certaines circonstances, inclure un état pathologique causé par une maladie incurable ou une maladie curable de longue durée. La Cour de justice a également intégré à son interprétation la notion de handicap telle qu'elle figure dans la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

Cette convention est le premier instrument international juridiquement contraignant en matière de droits de l'homme auquel l'Union européenne est devenue partie⁸⁰. Par conséquent, l'Union européenne est liée par la convention, dans les limites de ses compétences⁸¹, et la directive 2000/78/CE doit, dans la mesure du possible, être interprétée de façon compatible avec cet instrument⁸².

L'un des éléments clés de la directive est l'obligation faite aux employeurs de prévoir des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées⁸³, et la Commission a contrôlé de façon rigoureuse la correcte transposition de cette disposition dans les législations nationales. Dans un premier temps, plusieurs États membres ont rencontré des difficultés à cet égard⁸⁴. La Cour de justice a constaté, dans un arrêt du 4 juillet 2013⁸⁵, qu'un État membre avait manqué à son obligation de transposer correctement cette disposition de la directive, étant donné que la législation nationale ne visait pas de manière exhaustive l'ensemble des personnes handicapées. Toutes les autres affaires ont été clôturées entre-temps.

6.3 Orientation sexuelle

L'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle était nouvelle pour presque tous les États membres à l'époque où la directive a été transposée. La Commission a dû

⁷⁷ Synthèse élaborée sur la base des contributions des États membres, des parties prenantes et d'un rapport publié par la Commission en 2011 sur la problématique de l'âge et de l'emploi («Age and Employment»), disponible en anglais à l'adresse http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Arrêt du 11 juillet 2006 dans l'affaire C-13/05, Chacón Navas.

⁷⁹ Arrêt du 11 avril 2013 dans les affaires jointes C-335/11 et C-337/11, Ring et Skouboe Werge.

⁸⁰ L'Union européenne a signé la convention le 30 mars 2007 et la convention est entrée en vigueur à l'égard de l'UE le 22 janvier 2011. Le premier rapport périodique de l'UE sur la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées est prévu pour 2014.

⁸¹ Ces limites sont explicitées à l'annexe II de la décision 2010/48/CE du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (JO L 23 du 27.1.2010, p. 35).

⁸² Voir les points 28 à 32 de l'arrêt Ring et Skouboe Werge précité.

⁸³ Prévoir des aménagements raisonnables signifie que l'employeur est tenu de prendre les mesures appropriées pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une charge disproportionnée.

⁸⁴ La Belgique, l'Italie, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie.

⁸⁵ Arrêt du 4 juillet 2013 dans l'affaire C-312/11, Commission/Italie. À la suite de cette décision, l'Italie a modifié sa législation et la modification est actuellement en cours d'examen par la Commission.

engager des procédures d'infraction à l'encontre de plusieurs États membres⁸⁶ car la protection qu'ils assuraient pour ce motif était déficiente. Toutes ces affaires sont maintenant clôturées et tous les États membres assurent la protection requise.

La CJUE a interprété la limite à donner à la protection contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle dans un certain nombre d'arrêts marquants, dont les arrêts Maruko et Römer⁸⁷, dans lesquels elle a conclu que, lorsque le droit national plaçait des personnes de même sexe dans une situation comparable à celle de personnes mariées, les dispositions nationales refusant à des partenaires de vie homosexuels le bénéfice de prestations versées à des personnes mariées relevaient du champ d'application de la directive. La récente affaire ACCEPT⁸⁸ illustre les difficultés qui subsistent dans ce domaine et la nécessité de maintenir une vigilance constante pour faire respecter l'interdiction de la discrimination⁸⁹. Dans cette affaire, la Cour a jugé que les annonces publiques du propriétaire d'un club de football professionnel en Roumanie, selon lesquelles il n'embaucherait jamais un joueur homosexuel, contrevenaient à la directive 2000/78/CE.

6.4 Religion ou convictions

La directive interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions dans le domaine de l'emploi et étend cette protection à toute personne professant une religion ou des convictions quelles qu'elles soient. Toutefois, l'article 4, paragraphe 2, de la directive prévoit une dérogation pour les églises et autres organisations dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions en position d'employeurs. Ces organisations sont autorisées, sous certaines conditions, à imposer des exigences spécifiques fondées sur la religion ou les convictions de leurs employés. Ces exigences (appelés «exigences professionnelles») doivent être essentielles, légitimes et justifiées eu égard à l'éthique de l'organisation et ne doivent pas reposer sur d'autres critères (par exemple, l'orientation sexuelle d'un employé). La Commission a contrôlé la conformité des dispositions nationales d'application à cette dérogation, qui doit être interprétée de manière restrictive puisqu'il s'agit d'une exception. Dans un premier temps, la correcte mise en œuvre de la dérogation a posé des problèmes à six États membres⁹⁰, mais toutes les procédures d'infraction ont maintenant été clôturées.

7. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

À ce jour, tous les États membres ont pris les mesures nécessaires pour transposer les deux directives dans leur ordre juridique interne et mettre en place les procédures et les organismes indispensables à la mise en œuvre de ces directives. Les autorités administratives et judiciaires des États membres, ainsi que les organismes nationaux de promotion de l'égalité, sont désormais en première ligne pour assurer de manière systématique la pleine protection de

⁸⁶ La République tchèque, la Lettonie, la Pologne, la Slovaquie, la Finlande et le Royaume-Uni.

⁸⁷ Arrêt du 1^{er} avril 2008 dans l'affaire C-267/06, Maruko/Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, et arrêt du 10 mai 2011 dans l'affaire C-147/08, Römer/Freie und Hansestadt Hamburg.

⁸⁸ Arrêt du 25 mars 2013 dans l'affaire C-81/12, Asociația Accept/Consiliul National pentru Combaterea Discriminării.

⁸⁹ Voir la récente enquête paneuropéenne de l'Agence des droits fondamentaux sur l'expérience des personnes LGBT en matière de discrimination, de violence et de harcèlement, publiée en mai 2013 et disponible en anglais à l'adresse <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>, et l'avis Equinet de 2013 intitulé «Organismes de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations et personnes LGBTI» disponible à l'adresse www.equineteurope.org dont le but est de valoriser le travail des organismes qui promeuvent l'égalité et luttent contre les discriminations en faveur des personnes LGBTI.

⁹⁰ L'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la Slovénie, la Finlande et le Royaume-Uni.

tous sur le terrain. La Commission européenne surveillera de près la mise en œuvre de la directive, tout en soutenant les autorités nationales dans ce domaine. Elle poursuivra également son activité de suivi dans le cadre de son rapport annuel sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Le principal défi à relever aujourd'hui est de sensibiliser davantage le public aux mesures de protection existantes et de veiller à améliorer la mise en œuvre et l'application pratiques des directives. La Commission s'efforcera, de concert avec les États membres et les organismes de promotion de l'égalité, d'exploiter pleinement le potentiel des directives en termes de protection du droit fondamental à l'égalité de traitement dans l'UE. L'objectif des trois annexes qui complètent le présent rapport est de contribuer à cet effort. Cependant, la législation à elle seule ne peut suffire à assurer la pleine égalité; elle doit aller de pair avec des interventions adaptées. Le programme de l'Union européenne pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS) finance déjà des activités de sensibilisation et de formation, mais ce travail doit être amplifié davantage par la Commission en coopération avec les États membres, afin d'obtenir des améliorations tangibles de la prise de conscience des droits dans l'ensemble de l'UE.

Renforcer le rôle de surveillance des organismes nationaux de promotion de l'égalité peut contribuer de manière essentielle à rendre plus efficaces la mise en œuvre et l'application des directives. Renforcer l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité et leur permettre de réaliser pleinement leur potentiel pourrait faire notablement progresser l'égalité de traitement, d'une manière qui serait facilement accessible à tous dans l'UE, mais également plus rapide et moins coûteuse que le recours juridictionnel pour toutes les parties concernées (y compris les États membres).