

Avis de la FRA - 1/2013
[Directives de l'UE sur l'égalité]

Vienne, le 1^{er} octobre 2013

Avis de
l'Agence des droits fondamentaux
de l'Union européenne
sur
la situation de l'égalité dans l'Union européenne
dix ans après la mise en œuvre initiale
des directives sur l'égalité

Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-9239-286-4

doi: 10.2811/48619

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2013

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA : fra.europa.eu.

Printed in Italy

Imprimé sur papier certifié (FSC)

L’AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L’UNION EUROPÉENNE (ci-après la « FRA »),
considérant le Traité sur l’Union européenne (ci-après le « TUE »), notamment son article 6,
rappelant les obligations énoncées dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte »),
conformément au Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d’une Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne, en particulier à l’article 2, qui donne à la FRA l’objectif de « fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu’à ses États membres lorsqu’ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions »,
vu l’article 4, paragraphe 1, point d), du Règlement n° 168/2007 du Conseil, qui charge la FRA de « formule[r] et publie[r] des conclusions et des avis sur des sujets thématiques spécifiques, à l’intention des institutions de l’Union et des États membres lorsqu’ils mettent en œuvre le droit communautaire, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission »,
considérant que la Commission européenne rédige actuellement un rapport sur la mise en œuvre de la directive sur l’égalité raciale¹ et de la directive sur l’égalité en matière d’emploi²,
considérant que, conformément à l’article 17 de la directive sur l’égalité raciale, le rapport de la Commission doit « prend[re] en considération, comme il convient, l’opinion de l’Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes » (aujourd’hui l’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne),
s’appuyant sur des données recueillies et analysées par la FRA, notamment dans le cadre de ses enquêtes à grande échelle, ainsi que dans ses rapports thématiques et annuels,
faisant suite à des commentaires détaillés précédemment fournis à la Commission européenne dans ce contexte,

SOUJET L’AVIS SUIVANT :

¹ Directive 2000/43/CE du Conseil 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 2000 L 180.

² Directive 2000/78/CE du Conseil portant création d’un cadre général en faveur de l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail, JO 2000 L 303.

Avis

L’Union européenne (ci-après l’« UE ») a adopté en 2000 deux textes législatifs importants visant à lutter efficacement contre les discriminations : la directive sur l’égalité raciale et la directive sur l’égalité en matière d’emploi, qui créent ensemble un cadre anti-discrimination bien développé. Par leur large champ d’application, leur primauté sur les systèmes nationaux et leurs effets directs sur ces derniers, ces deux directives forment un ensemble législatif solide qui ne laisse planer aucun doute sur l’engagement juridique de l’UE à protéger des discriminations les personnes qui vivent sur son territoire. Malgré cette étape décisive et influente, et les progrès en découlant qui ont été enregistrés dans les systèmes juridiques de nombreux États membres de l’UE, les données recueillies par la FRA indiquent que les discriminations continuent trop souvent à faire partie du quotidien des Européens. En visant à connaître les raisons qui expliquent le fossé entre la législation et la situation dans la pratique, la FRA a relevé plusieurs facteurs qui empêchent une mise en œuvre plus efficace des dispositions légales et des autres mécanismes destinés à améliorer la protection contre les discriminations. Pour remédier aux insuffisances constatées, les cinq avis suivants pourraient être pris en considération :

Connaissance des droits : intensifier les efforts

Selon les éléments recueillis par la FRA, l’obligation juridique de sensibiliser la population à la législation anti-discrimination de l’UE, et les efforts politiques en résultant, n’ont pas permis de faire suffisamment connaître cette législation pour qu’elle devienne un instrument efficace et suffisamment invoqué. Par conséquent, les autorités nationales et locales devraient considérablement intensifier les activités de sensibilisation, notamment au sein des organismes qui peuvent contribuer à diffuser les informations, tels que les organismes de promotion de l’égalité, les organisations non gouvernementales (ONG), les syndicats et les employeurs. Une utilisation plus efficace des ressources est possible si l’on cible les personnes qui appartiennent aux groupes les plus exposés aux discriminations ainsi que celles qui sont en mesure de commettre des violations, comme les employeurs et les prestataires de services.

Accès à la justice : envisager des réformes institutionnelles et procédurales

Les études de la FRA ont permis de relever plusieurs facteurs qui limitent l’accès à la justice en cas de discrimination. Les États membres de l’UE pourraient dès lors envisager d’élargir l’accès aux mécanismes de traitement des plaintes, notamment par les moyens suivants : un élargissement du mandat des organismes de promotion de l’égalité, qui ne sont actuellement pas compétents pour agir en tant qu’acteurs quasi-juridictionnels ; un assouplissement des règles relatives au statut juridique pour les ONG et autres organisations de la société civile ; une augmentation du financement des organisations de bénévoles en mesure d’aider les victimes. Étant donné que les victimes sont souvent réticentes à l’idée de porter plainte, il faudrait permettre aux organisations de la société civile, notamment aux organismes de promotion de l’égalité, d’intenter des actions en justice ou de mener des enquêtes, soit sans le consentement de la victime, soit lorsque la victime ne peut être identifiée, ce qui pourrait contribuer à faciliter l’application du droit.

La mesure dans laquelle les procédures de plaintes jouent leur rôle de mécanisme de réparation des dommages et de mécanisme de dissuasion pour les auteurs de violations dépend de la capacité des organes de règlement des litiges à infliger des sanctions

effectives, proportionnées et dissuasives. Les syndicats ont souligné que les sanctions, dans le contexte de la discrimination en matière d’emploi, sont souvent facilement absorbées par les auteurs des violations, ce qui pose question quant au caractère approprié des voies de recours disponibles.

Les États membres de l’UE devraient encourager les organismes de promotion de l’égalité, les institutions nationales des droits de l’homme (INDH) et autres organismes compétents, à coopérer lorsque ces entités ne constituent pas un seul et même organisme. Une architecture cohérente au niveau national permettrait d’éviter une complexité excessive, préjudiciable à l’accès effectif à la justice.

Collecte de données : améliorer la disponibilité de données pertinentes pour la politique

Sans une collecte de données ventilées, il est difficile d’élaborer des politiques visant à prévenir les discriminations et à promouvoir l’égalité, comme l’a souligné la FRA à plusieurs reprises. L’absence de données ventilées rend difficile l’identification des domaines problématiques et l’évaluation du succès des actions menées pour lutter contre les discriminations. Une collecte systématique de données par les États membres de l’UE faciliterait considérablement le respect de l’obligation qui incombe à l’UE en vertu de l’article 10 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après le « TFUE ») de lutter contre les discriminations « [d]ans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions », ainsi que la mise en place d’indicateurs communs à l’échelle de l’UE. De telles données sont souvent nécessaires également pour démontrer les allégations de discrimination indirecte.

Ainsi, l’Eurobaromètre spécial n° 263 sur les discriminations dans l’Union européenne indique qu’« [e]n moyenne, la population européenne témoigne d’un degré élevé de disposition à fournir une information personnelle dans le cadre d’un recensement anonyme en vue de combattre la discrimination »³. C’est également le cas pour les personnes appartenant à des minorités, comme indiqué dans l’enquête de l’Union européenne sur les minorités et les discriminations (EU-MIDIS) menée par la FRA. Sur les 23 500 personnes interrogées, appartenant à une minorité ethnique ou issues de l’immigration, 65 % ont déclaré qu’elles seraient disposées à fournir, de façon anonyme, des informations sur leur origine ethnique dans le cadre d’un recensement si cela pouvait aider à lutter contre la discrimination⁴.

Dans ce contexte, il paraît à la fois opportun et possible que les États membres collectent des informations adéquates qui puissent faciliter l’élaboration de politiques anti-discrimination. Cela serait conforme aux normes internationales telles qu’établies, par exemple, dans la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) et dans la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). La législation de l’UE sur la protection des données à caractère personnel qui est en cours de négociation pourrait d’une part, clarifier la place que devraient occuper les catégories sensibles dans la collecte de données à des fins de lutte contre les discriminations et d’autre part, rendre explicite le fait que la collecte de ces données

³ Trois citoyens de l’UE sur quatre accepteraient de communiquer une information personnelle sur leur origine ethnique (75 %) et sur leur religion ou leurs convictions (74 %). La disposition à fournir une information sur l’orientation sexuelle (65 %) et l’état de santé (71 %) est à peine moins répandue. Voir : Commission européenne (2007), *La discrimination dans l’Union européenne*, Eurobaromètre spécial n° 263, p. 32, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_fr.pdf.

⁴ FRA (2009), *EU-MIDIS – Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications de l’Union européenne (Office des publications), p. 284.

sensibles est autorisée à des fins de lutte contre les discriminations fondées sur des motifs tels qu'énumérés à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Action positive : avoir pour objectif une pleine égalité

Les directives sur l'égalité permettent aux États membres de l'UE de maintenir ou d'introduire des mesures d'action positive. Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, la directive sur l'égalité raciale, par exemple, dispose que « 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 à la race ou à l'origine ethnique »⁵.

Ce principe autorise les États membres à prendre des mesures pour remédier à la discrimination structurelle et à anticiper les violations du droit en matière de non discrimination. Il convient d'encourager les mesures qui répondent aux inconvénients connexes subis par des groupes minoritaires dans des domaines tels que l'emploi, le logement et l'éducation. Ces mesures devraient être également élargies et être appliquées de manière systématique dans toutes les politiques et dans tous les États membres, plutôt que sur la base de projets ou sur une base ponctuelle, plus limitées.

Toutefois, le libellé de la disposition concernée dans les directives sur l'égalité pourrait donner l'impression trompeuse que l'action positive constitue une exception au principe d'égalité plutôt qu'une expression de celui-ci. Cela risque de porter atteinte à la clarté juridique dans le contexte du droit en matière d'égalité. L'action positive permet la pleine égalité dans la pratique. Une approche préventive plutôt que réactive des discriminations et l'adoption de mesures d'action positive dans les États membres peuvent contribuer à réduire le fossé qui existe entre la législation sur le papier et la réalité sur le terrain.

Mise en conformité : combler les lacunes en matière de protection

La protection actuelle contre les discriminations varie selon le motif et le domaine. Cette asymétrie horizontale en matière de protection est accentuée par les différents niveaux de protection existant au sein du droit de l'UE et des droits nationaux. De nombreux États membres de l'UE sont déjà allés au-delà des obligations actuelles de l'UE et prévoient une protection contre les discriminations exercées dans d'autres domaines et/ou pour d'autres motifs, ce qui rend l'asymétrie en matière de protection dans l'UE non seulement « horizontale », mais également « verticale ».

L'une des ambitions de la directive horizontale proposée en 2008 est d'établir un cadre permettant la mise en place d'un niveau de protection minimal et uniforme, lequel permettrait en quelque sorte d'adapter la protection contre les discriminations à la fois « verticalement » et « horizontalement ». Cette mise en conformité serait la bienvenue.

Outre des ajustements législatifs, des mesures non législatives devraient également être envisagées, au niveau national comme au niveau européen. L'élaboration d'actions de coordination, telles que des stratégies, des cadres, des feuilles de route, éventuellement complétées par un effort de suivi et par des critères de référence appropriés, pourrait être utile afin d'effacer les différences de normes subsistant entre les différents droits en matière d'égalité.

⁵ Directive 2000/43/CE du Conseil 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 2000 L 180, art. 5.

Introduction

L’Union européenne (ci-après l’« UE ») dispose d’une législation solide en matière de lutte contre les discriminations. La portée des directives de l’UE sur l’égalité est considérable et ces textes figurent parmi les textes législatifs les plus ambitieux adoptés à ce jour dans ce domaine. La directive sur l’égalité raciale et la directive sur l’égalité en matière d’emploi – toutes deux adoptées en 2000 – représentent une part importante de l’engagement législatif de l’UE à lutter contre les discriminations. Ces deux directives sont généralement considérées comme ayant sensiblement relevé le niveau de protection contre les discriminations dans l’UE, étant donné que les États membres ont été tenus de revoir leur législation anti-discrimination en vigueur de manière à se conformer aux exigences des directives. Les chercheurs ont noté qu’avant l’adoption de la directive sur l’égalité en matière d’emploi, par exemple, seuls 11 États membres de l’UE disposaient d’une législation interdisant les discriminations fondées sur l’orientation sexuelle en matière d’emploi⁶.

Toutefois, la législation n’est qu’un aspect de la réalité des droits fondamentaux. Légiférer en la matière, c’est prendre un engagement clair à lutter contre les discriminations, mais cela ne se traduit pas automatiquement par des résultats positifs dans la pratique ; pour cela un suivi spécifique des obligations juridiques assumées est nécessaire. Il serait donc bénéfique de compléter les indicateurs structurels, qui concernent l’évolution de la situation législative et institutionnelle, par des indicateurs de processus (tels que les politiques et les plans d’action) et par des indicateurs de résultats (tels que les données provenant d’enquêtes et de plaintes). Cela permettrait de pouvoir mesurer la « température des droits fondamentaux » dans un domaine politique donné⁷. Bien que l’analyse des indicateurs dépasse la portée du présent avis, ce dernier s’appuie sur des conclusions qui vont au-delà d’une simple évaluation des directives en tant que textes juridiques. Afin d’évaluer les deux directives de manière plus complète, l’avis s’appuie sur des conclusions tirées par la FRA dans le cadre de diverses enquêtes et d’un certain nombre d’entretiens qualitatifs menés pour différents projets.

Les données recueillies indiquent que, malgré des évolutions législatives importantes, un long chemin reste à parcourir pour améliorer la réalité quotidienne de manière tangible : trop nombreux sont celles et ceux pour qui la réussite sociale et économique est fortement entravée et empêchée par diverses formes de discrimination, notamment des discriminations multiples et intersectionnelles. C’est le cas, par exemple, pour les minorités ethniques, les migrants, les réfugiés, les demandeurs d’asile et les migrants en situation irrégulière, dans les domaines de la santé, de l’éducation, de l’emploi et du logement, tel que le montrent les recherches de la FRA. En outre, les discriminations fondées sur des motifs autres que l’origine ethnique, par exemple sur la religion ou les convictions, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle, restent une réalité au sein de l’UE.

La directive sur l’égalité en matière d’emploi interdit toute discrimination fondée sur des motifs tels que la religion ou les convictions, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle. La protection prévue est toutefois limitée au domaine de l’emploi et du travail⁸, alors que la

⁶ Waaldijk, K. et Bonini-Baraldi, M. (2006), *Sexual orientation discrimination in the European Union: national laws and the Employment Equality Directive*, La Haye, Asser Press, p. 1.

⁷ Voir, par exemple, FRA (2012), *Using indicators to measure fundamental rights in the EU: challenges and solutions*, 2^e symposium annuel de la FRA, Vienne, 12 et 13 mai 2011, <http://fra.europa.eu/fraWebsite/symposium2011/>.

⁸ Directive 2000/78/CE du Conseil portant création d’un cadre général en faveur de l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail, JO 2000 L 303, art. 1 et 3.

directive sur l’égalité raciale protège de discriminations fondées sur l’origine raciale ou ethnique dans de nombreux domaines autres que l’emploi⁹. Ainsi la divergence entre la protection contre les discriminations fondées sur l’origine ethnique, qui couvre davantage de domaines de la vie, et la protection contre les discriminations fondées sur des motifs tels que l’orientation sexuelle, l’âge ou un handicap, a été perçue comme le signe d’une « hiérarchie » des motifs de protection¹⁰.

Les personnes vivant dans l’UE sont conscientes que des discriminations existent au sein de l’UE, comme l’a révélé l’Eurobaromètre spécial n° 393 de 2012 consacré à cette question¹¹. Selon les personnes interrogées, les trois formes de discrimination perçues comme étant les plus répandues sont celles qui sont fondées sur « l’origine ethnique » (56 %) ¹², « un handicap » (46 %) et « l’orientation sexuelle » (46 %).

Malgré une impression de persistance des discriminations dans nos sociétés, les plaintes officielles pour discrimination restent rares. En effet, tant les tribunaux que les organismes de promotion de l’égalité mis en place par les États membres pour répondre aux prescriptions de la directive sur l’égalité raciale, et souvent à d’autres motifs encore, reçoivent relativement peu de plaintes. Cette situation pose la question cruciale de l’efficacité pratique de la législation supposée mettre en œuvre le principe de l’égalité de traitement et lutter contre les discriminations.

Afin d’évaluer l’efficacité des directives de l’UE sur l’égalité, il faut se poser les questions suivantes :

- Quelle est la situation sur le terrain ?
- Le grand public a-t-il réellement connaissance de ses droits ?
- Quels obstacles rencontrent les victimes de discrimination lorsqu’elles tentent d’accéder à la justice ?
- Les données disponibles sur les discriminations sont-elles suffisantes pour évaluer la situation globale ?
- Dans quelle mesure les États membres vont-ils au-delà de l’acquis en matière d’égalité tel que convenu au niveau de l’UE il y a dix ans ?

1. La situation sur le terrain

Selon l’Eurobaromètre spécial n° 393 sur la discrimination, près d’un cinquième de la population de l’UE (17 %) indique avoir personnellement fait l’objet de discrimination ou de harcèlement : parmi ceux-ci, 13 % ont été victimes de discriminations fondées sur l’un des motifs analysés dans l’enquête et 4 % ont été victimes de discriminations fondées sur des motifs multiples. Le pourcentage de personnes victimes de discrimination est plus élevé parmi les personnes se déclarant appartenir à un groupe minoritaire lié à un motif particulier : 28 % des Européens ayant un handicap ont été victimes de discriminations fondées sur leur handicap, 28 % des Européens appartenant à une minorité sexuelle ont

⁹ Directive 2000/43/CE du Conseil 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 2000 L 180, art. 1 et 3.

¹⁰ Voir, par exemple, Bell, M. et Waddington, L. (2003), « Reflecting on inequalities in European equality law », *European Law Review*, vol. 28, p. 349-369.

¹¹ Commission européenne (2013), *La discrimination dans l’UE en 2012 – Résumé*, Eurobaromètre spécial n° 393, Bruxelles, p. 10, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_sum_fr.pdf.

¹² Ce pourcentage (56 % des Européens estimant que la discrimination fondée sur l’origine ethnique est la forme la plus répandue de discrimination dans l’UE) a diminué de 5 points depuis l’Eurobaromètre spécial n° 317 sur la discrimination de 2009.

déclaré avoir été victimes de discriminations fondées sur leur orientation sexuelle, et 27 % des personnes appartenant à une minorité ethnique ont été victimes de discriminations fondées sur leur origine ethnique¹³.

L’Eurobaromètre interroge des personnes choisies de manière aléatoire dans la population. La FRA a la capacité d’examiner en profondeur les expériences vécues par des personnes appartenant à des groupes spécifiques ou vivant des situations spécifiques, notamment des personnes qui entrent dans le cadre de motifs de protection contre les discriminations tels que l’origine ethnique, la religion, l’orientation sexuelle, un handicap, etc. Les données obtenues par la FRA lors de plusieurs enquêtes confirment que les discriminations restent une réalité dans l’UE.

Les discriminations en matière d’emploi

En 2008, au cours de l’enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) menée par la FRA¹⁴, 23 500 personnes issues de minorités ethniques ou de l’immigration ont été interrogées dans les États membres de l’UE, alors au nombre de 27. Les résultats de cette enquête soulignent que la discrimination fondée sur l’origine ethnique est perçue par un grand nombre de personnes parmi celles interrogées comme un problème majeur dans toute l’UE. Parmi les neuf domaines de la vie quotidienne examinés dans le cadre de l’enquête, l’emploi apparaît comme le domaine dans lequel les minorités enregistrent les taux les plus élevés de ce qui est perçu comme un traitement discriminatoire, tant lors de la recherche d’emploi que sur le lieu de travail¹⁵.

Selon l’enquête EU-MIDIS, les taux de discrimination lors d’une recherche d’emploi étaient les suivants : 38 % des personnes roms ont déclaré avoir fait l’objet de discriminations fondées sur leur origine ethnique dans cette situation au moins une fois au cours des 12 mois précédant l’enquête. Ces taux étaient de 22 % pour les personnes originaires d’Afrique subsaharienne, 20 % pour celles originaires d’Afrique du Nord, 12 % pour les personnes originaires de Turquie, 11 % pour les personnes originaires d’Europe centrale et orientale et 8 % pour celles originaires de Russie et d’ex-Yougoslavie¹⁶.

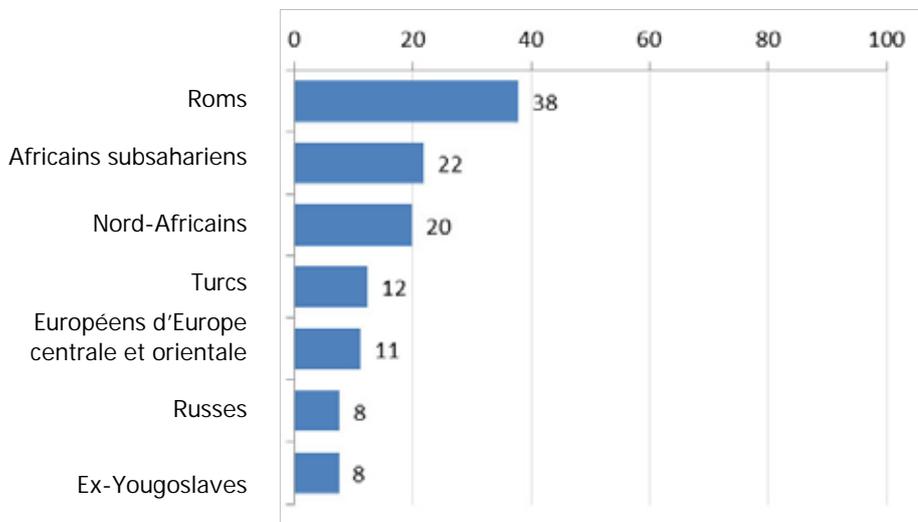
¹³ Commission européenne (2012), *Discrimination in the EU in 2012*, Eurobaromètre spécial n° 393, Bruxelles, p. 65, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_en.pdf.

¹⁴ FRA (2009), *EU-MIDIS – Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications.

¹⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹⁶ *Ibid.*

Figure 1 : Taux de prévalence d’une discrimination spécifique – lors de la recherche d’emploi (% de personnes ayant subi une discrimination au moins une fois au cours des 12 derniers mois)

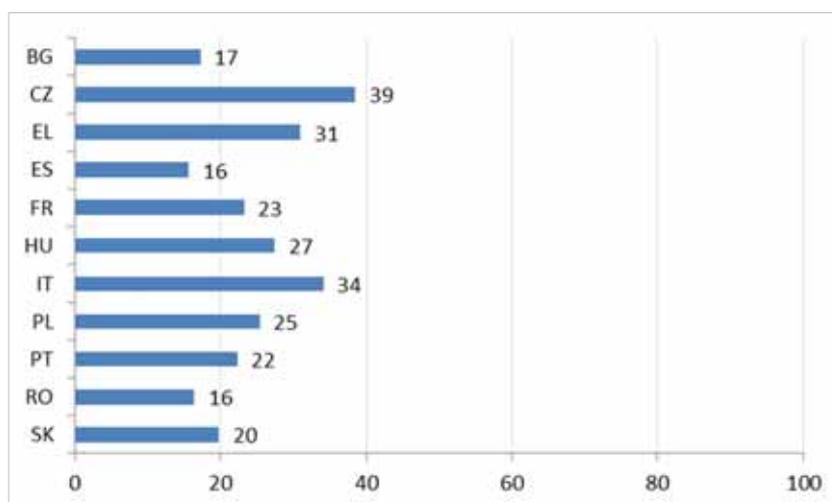


Questions : CA2 et CA0_1 : Tout d’abord, puis-je vous demander si vous avez déjà recherché du travail rémunéré au cours des 5 dernières années en [PAYS] [ou depuis que vous êtes dans le pays si cela fait moins de 5 ans] ? [SI OUI] CA1 : Au cours des 5 dernières années [ou depuis que vous êtes dans le pays si cela fait moins de 5 ans], avez-vous subi une discrimination alors que vous cherchiez du travail en [PAYS], à cause de vos origines ou de votre appartenance à une minorité ? [SI OUI] CA2 : En pensant à la dernière fois où cela s’est produit, quand était-ce : au cours des 12 derniers mois ou avant ?

Source : FRA (2009), EU-MIDIS – Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_FR.pdf

Après l’enquête EU-MIDIS, l’enquête pilote de la FRA sur les Roms menée en 2011 a également examiné la perception de discriminations lors de la recherche d’emploi sur les cinq dernières années.

Figure 2 : Personnes roms interrogées (âgées de 16 ans et plus) ayant cherché du travail au cours des 5 dernières années et déclarant avoir été victimes de discrimination en raison de leur origine ethnique lors de la recherche d’emploi au cours des 12 derniers mois, en %



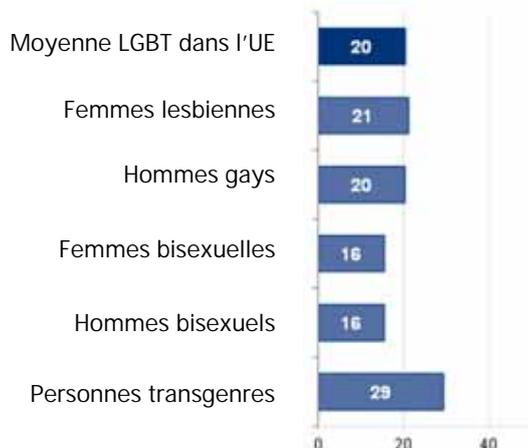
Source : FRA (2011), Enquête pilote sur les Roms

Au cours de l’enquête pilote de la FRA sur les Roms, il a été demandé à des personnes roms de 16 ans et plus s’ils avaient cherché du travail au cours des cinq dernières années. Seuls ceux qui ont répondu par l’affirmative ont ensuite été invités à faire part de leur expérience en matière de discrimination. En Grèce, en Italie et en République tchèque, entre 30 % et 40 % de ces personnes interrogées ont déclaré avoir fait l’objet de discriminations fondées sur leur origine ethnique pendant une recherche d’emploi au cours des 12 derniers mois ; les chiffres les moins élevés ont été observés chez les Roms interrogés en Bulgarie, en Espagne et en Roumanie (entre 16 % et 17 %).

L’enquête en ligne 2012 de la FRA sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) menée dans les 27 États membres de l’UE et la Croatie, et qui a recueilli les réponses de 93 000 personnes s’identifiant comme des personnes LGBT, a également souligné que l’emploi est un domaine critique. La FRA a constaté qu’un nombre important des personnes interrogées avaient fait l’objet, au moins occasionnellement, d’une inégalité de traitement au travail au cours des cinq dernières années¹⁷.

- 43 % ont subi des commentaires ou un comportement négatifs au travail ;
- 67 % ont été témoins de commentaires négatifs adressés à un collègue perçu comme étant une personne LGBT ;
- 66 % ont perçu une attitude négative générale envers les personnes LGBT ;
- 25 % ont fait l’objet d’une inégalité de traitement au travail parce qu’elles avaient un partenaire de même sexe.

Figure 3 : Expériences de discrimination vécues par des personnes LGBT employées ou en recherche d’emploi (en %, au cours des 12 derniers mois)



Question : C3. Au cours des 12 derniers mois, dans le pays où vous vivez, avez-vous... - A. cherché du travail ; B. travaillé ? C4. Au cours des 12 derniers mois, avez-vous été personnellement victime de discriminations parce que vous étiez [catégorie sur la base de A3 ou A4] dans les situations suivantes : - A. lors de la recherche d’emploi ; B. au travail ? Base : personnes qui ont cherché du travail ou qui ont travaillé/travaillaient au cours des 12 derniers mois.

Source : FRA (à paraître), Enquête LGBT dans l’UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l’Union européenne : Principaux résultats, Luxembourg, Office des publications

Parmi les personnes étant soit en recherche d’emploi soit employées au cours des 12 mois précédant l’entretien, 20 % ont été victimes de discriminations fondées sur leur orientation sexuelle ou leur identité de genre lors de la recherche d’emploi ou sur le lieu de travail au

¹⁷ FRA (à paraître), Enquête LGBT dans l’UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l’Union européenne : Principaux résultats, Luxembourg, Office des publications.

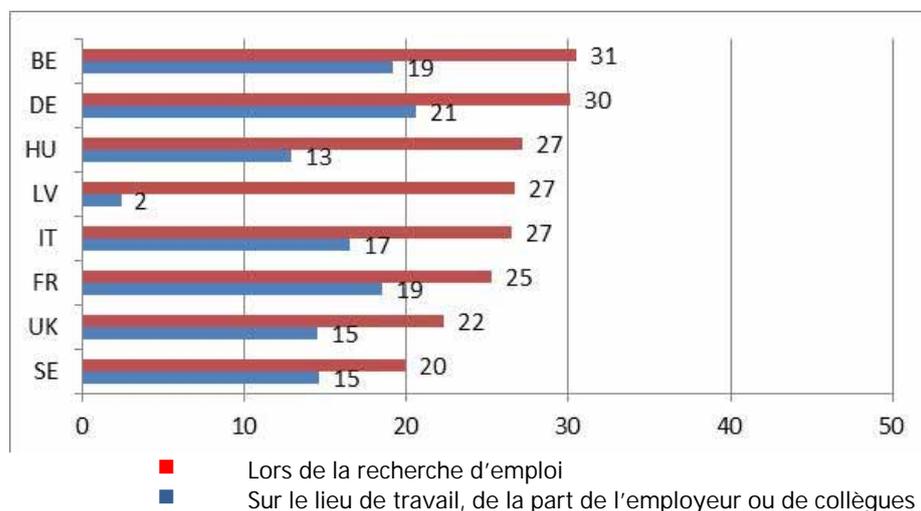
cours des 12 mois précédant l’enquête. Un taux encore plus élevé (29 %) des personnes transgenres interrogées ont déclaré avoir le sentiment de faire l’objet d’un traitement discriminatoire (figure 3).

Les trois quarts (75 %) des personnes LGBT interrogées qui ont été victimes de harcèlement au cours de l’année précédant l’enquête ont estimé que ce harcèlement était dû à leur orientation sexuelle ou à leur identité de genre. Le lieu de travail est l’un des lieux de harcèlement les plus typiques, de même que les espaces publics tels que la rue.

L’enquête de la FRA sur les expériences et les perceptions d’antisémitisme vécues par des personnes juives a recueilli des données auprès de 5 847 personnes s’identifiant comme juives dans huit États membres de l’UE¹⁸. Il en ressort que les discriminations vécues par les personnes juives interrogées surviennent le plus souvent dans le domaine du travail, que ce soit lors d’une recherche d’emploi ou sur le lieu de travail. Parmi toutes les personnes interrogées ayant déclaré avoir été victimes d’une forme de discrimination au cours des 12 mois précédant l’enquête (en raison du fait qu’elles aient été perçues comme juives ou sur d’autres motifs : notamment le sexe, l’orientation sexuelle et l’âge), un quart (25 %) a déclaré l’avoir été lors d’une recherche d’emploi, et une personne sur six (16 %), sur le lieu de travail. Au cours de la même période, une personne sur 10 en recherche d’emploi (10 %) ou employée (11 %) a déclaré s’être sentie victime de discrimination parce qu’elle était juive.

Dans les réponses à l’Eurobaromètre spécial n° 393 de 2012, 40 % des personnes interrogées ont déclaré penser qu’un candidat présentant un handicap peut être désavantagé lorsqu’une entreprise a le choix entre deux candidats aux compétences et qualifications égales¹⁹.

Figure 4 : Expériences de discrimination vécues par des personnes juives, tous motifs confondus, lors d’une recherche d’emploi ou au travail (en % des personnes interrogées employées ou en recherche d’emploi au cours des 12 derniers mois)



Question : Au cours des 12 DERNIERS MOIS, vous êtes-vous personnellement senti(e) victime de discrimination [...] En cherchant un emploi ? Sur votre lieu de travail, par des gens pour ou avec qui vous travaillez ?

Note : N varie selon la situation des personnes interrogées au cours des 12 derniers mois : 1 253 personnes cherchaient du travail et 3 566 personnes travaillaient/avaient travaillé.

Source : FRA (2013), Discrimination et crimes de haine à l’égard des personnes juives dans les États membres de l’UE : expériences et perceptions de l’antisémitisme, Luxembourg, Office des publications

¹⁸ FRA (2013), *Discrimination et crimes de haine à l’égard des personnes juives dans les États membres de l’UE : expériences et perceptions de l’antisémitisme*, Luxembourg, Office des publications.

¹⁹ Commission européenne (2012), *Discrimination in the EU in 2012*, Eurobaromètre spécial n° 393, Bruxelles, p. 17.

Les recherches de la FRA sur la discrimination à l’encontre de personnes handicapées indiquent également que les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées intellectuelles souvent ne peuvent pas trouver un emploi adéquat, ce qui entrave leur capacité à vivre de façon autonome²⁰. Un emploi adéquat, des aides au revenu et avantages suffisants sont des conditions préalables à une vie autonome, en particulier en cette période de crise économique – comme l’a également reconnu le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies dans ses observations finales sur l’Espagne²¹. La Stratégie européenne 2010–2020 en faveur des personnes handicapées²² est axée sur l’élimination de ces obstacles d’une manière cohérente dans huit grands domaines de la vie sociale, notamment l’emploi, pour lequel l’objectif consiste à « [p]ermettre à davantage de personnes handicapées de gagner leur vie sur le marché du travail ordinaire ». Ce résultat devrait être obtenu en mettant à la disposition des États membres de l’UE des analyses, des orientations politiques, des échanges d’informations et d’autres formes d’assistance.

La discrimination au-delà de l’emploi

Comme indiqué précédemment, la directive sur l’égalité raciale interdit toute discrimination fondée sur l’origine ethnique dans un certain nombre de domaines autres que l’emploi, comme la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l’éducation, l’accès et la prestation de biens et services à la disposition du public, dont le logement²³.

Les données de la FRA révèlent que les discriminations ethniques sont aussi largement répandues au-delà de l’emploi. Les expériences de discrimination liées aux biens et services constituent un problème important pour un certain nombre de groupes étudiés dans l’enquête EU-MIDIS – par exemple, dans un café, un restaurant, un bar ou une boîte de nuit ou en essayant d’y entrer. Selon ces données, les personnes roms, celles originaires d’Afrique subsaharienne et d’Afrique du Nord sont confrontées aux plus hauts niveaux de discrimination dans ces situations (20 %, 14 % et 13 %, respectivement)²⁴.

L’enquête EU-MIDIS a également montré que les personnes originaires d’Afrique du Nord et les personnes roms connaissent en moyenne les taux de discrimination les plus élevés dans l’accès au logement : en moyenne, 11 % des Nord-Africains et des Roms sont victimes de discrimination lors de leur recherche d’un logement à louer ou à acheter²⁵.

²⁰ FRA (2012), *Choix et contrôle : le droit à une vie autonome*, Luxembourg, Office des publications, p. 7.

²¹ ONU, Comité des droits des personnes handicapées (2011), *Observations finales du Comité des droits des personnes handicapées – Espagne*, www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session6.aspx.

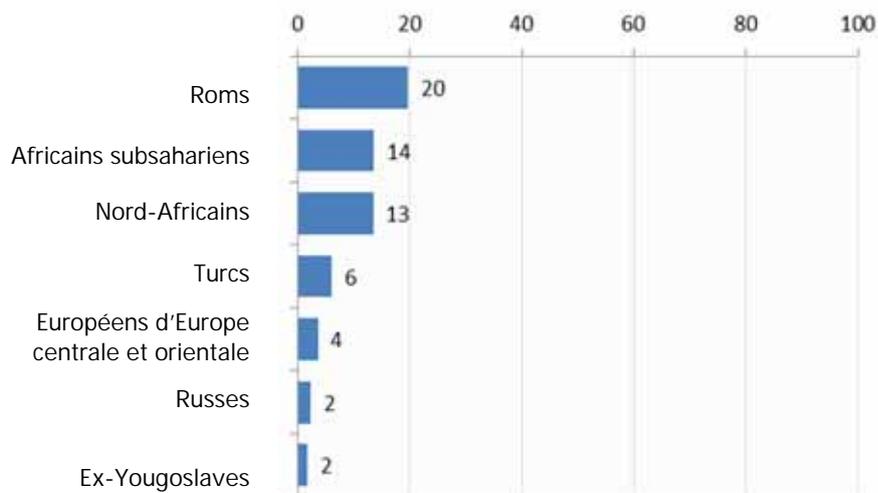
²² Commission européenne (2010), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves*, COM(2010) 636 final, Bruxelles, 15 novembre 2010.

²³ Directive 2000/43/CE du Conseil 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 2000 L 180, art. 3.

²⁴ FRA (2009), *EU-MIDIS – Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications, p. 10.

²⁵ *Ibid.*, p. 10.

Figure 5 : Expériences de discrimination relative à l’obtention de services privés, vécues par des personnes issues de minorités ethniques



Question : EU-MIDIS Taux de prévalence d’une discrimination spécifique. Dans un café, un restaurant ou un bar (CG2), % de personnes ayant fait l’objet de discrimination au moins une fois au cours des 12 derniers mois.

Notes : Pourcentage de personnes d’un groupe ayant fait l’objet de discrimination au moins une fois au cours des 12 derniers mois en relation avec certains services privés (lorsqu’elles se trouvent dans un café, restaurant, bar ou boîte de nuit ou en essayant d’y entrer ; à l’intérieur d’un magasin ou en tentant d’y entrer ; lors de l’ouverture d’un compte bancaire ou de l’obtention d’un prêt auprès d’une banque).

Source : FRA (2009), EU-MIDIS – Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats, Luxembourg, Office des publications

Le Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) dispose en son article 10 que « [d]ans la définition et la mise en œuvre de [toutes] ses politiques et actions, l’Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l’origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle ». Plus spécifiquement, la base de compétences visées à l’article 19 du TFUE permet à l’UE de légiférer sur un certain nombre de motifs de protection. La législation actuelle de l’UE en ce qui concerne l’âge, le handicap, l’orientation sexuelle et la religion ou les convictions, cependant, n’oblige pas les États membres à interdire les discriminations dans des domaines autres que l’emploi.

Il n’existe aucune donnée concrète plaidant en faveur de cette « approche asymétrique » des différents motifs de protection et domaines politiques.

De manière générale, la population a connaissance de l’existence de discriminations vécues par des personnes appartenant à certains groupes en dehors de la vie active. Plus de deux tiers des Européens (68 %) considèrent la limitation dans l’accès aux biens et services comme une discrimination à l’égard de personnes handicapées et de personnes âgées²⁶, selon l’Eurobaromètre spécial n° 393 sur la discrimination de 2012.

Les recherches de la FRA révèlent que les discriminations en dehors de la vie active existent également en relation avec d’autres motifs de protection, comme, par exemple, l’orientation sexuelle ou la religion.

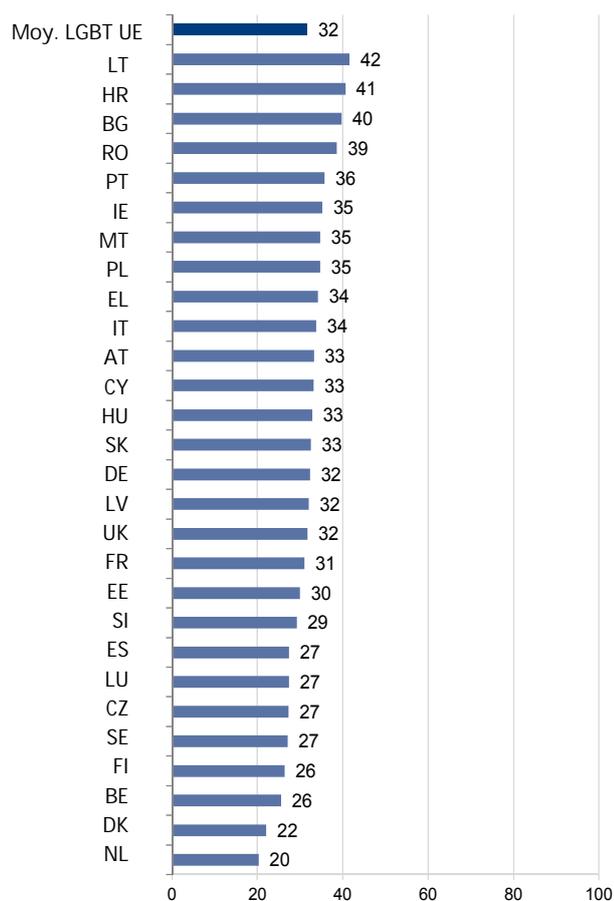
L’enquête en ligne de la FRA sur les personnes LGBT dans l’UE montre que les discriminations envers les personnes LGBT en dehors du domaine de l’emploi sont très

²⁶ Commission européenne (2013), *La discrimination dans l’UE en 2012 – Résumé*, Eurobaromètre spécial n° 393, Bruxelles, p. 5.

répandues. Dans l’utilisation de divers services publics, dont le logement, les soins de santé, les services sociaux, les écoles/universités, les cafés, restaurants et bars, les magasins, les banques, les compagnies d’assurance et les clubs sportifs ou de remise en forme, 32 % des personnes interrogées ont déclaré avoir été victimes de discrimination dans au moins un de ces services publics en raison du fait qu’elles aient été perçues comme LGBT. Parmi les personnes interrogées, les femmes lesbiennes, les femmes bisexuelles et les personnes transgenres ont rapporté plus de cas de discriminations (de 34 % à 39 %) que les hommes gays et les hommes bisexuels, le genre et la sexualité se combinant pour aggraver les expériences de discrimination.

L’enquête en ligne de la FRA sur les expériences et les perceptions de discrimination, de crimes de haine et d’antisémitisme vécues par des personnes juives a révélé que les personnes interrogées estimaient que le taux de discrimination était le plus élevé en matière d’emploi. Outre ce domaine, 8 % des personnes interrogées ont indiqué qu’elles ont perçu de la discrimination de la part de personnes travaillant dans le milieu scolaire ou de la formation au cours des 12 mois précédant l’enquête. Le pourcentage de personnes interrogées qui avaient perçu de la discrimination dans d’autres domaines était plus faible, tombant à 1 % – 4 % selon le domaine (notamment le secteur du logement, les soins de santé et divers services).

Figure 6 : Expériences de discrimination relatives à l’obtention de divers services publics, vécues au cours des 12 derniers mois (en %)



Questions : C3. Au cours des 12 derniers mois dans le pays où vous résidez, avez-vous... C. Cherché à louer ou à acheter une maison ou un appartement ; D. Eu recours aux services de santé ; E. Eu recours aux services sociaux ; F. Été à l’école/université vous-même, ou votre/vos enfant(s) a/ont été à l’école/université ; G. Été dans un café, un restaurant, un bar ou une boîte de nuit ; H. Été dans un magasin ; I. Été dans une banque ou une compagnie d’assurance ; J. Été dans un club de sport ou dans une autre structure similaire. C4. Au cours des 12 derniers mois, avez-vous personnellement ressenti la discrimination du fait d’être [LGBT] dans les situations suivantes : C. En cherchant à acheter ou à louer une maison ou un appartement ; D. Par du personnel de santé ; E. Par du personnel des services sociaux ; F. Par le personnel d’une école/université. Cela aurait pu vous arriver en tant qu’étudiant ou parent ; G. Au café, au restaurant, dans un bar ou une boîte de nuit ; H. Dans un magasin ; I. Dans une banque ou une compagnie d’assurance ; J. Dans un club de sport ou dans une autre structure similaire.

Source : FRA (à paraître), Enquête LGBT dans l’UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l’Union européenne : Principaux résultats, Luxembourg, Office des publications

2. Connaissance du droit à l’égalité de traitement ?

En vertu des directives sur l’égalité (article 10 de la directive sur l’égalité raciale et article 12 de la directive sur l’égalité en matière d’emploi), les États membres de l’UE doivent veiller à ce que les dispositions adoptées en application de ces directives ainsi que celles qui sont déjà en vigueur dans ce domaine soient portées à la connaissance des personnes concernées par les moyens appropriés, par exemple sur le lieu de travail, et sur l’ensemble de leur territoire. Dans une société démocratique, les pouvoirs publics se doivent d’informer activement la population de la législation qui pourrait avoir un impact sur la vie ou les intérêts de toute personne. L’exemple des droits des passagers montre qu’il existe tout un éventail de moyens pouvant être utilisés à cette fin : notamment des affiches permettant aux usagers de connaître plus facilement leurs droits et leur rappelant les moyens leur permettant de réclamer un dédommagement, de demander réparation, ainsi que les personnes à contacter.

Toutefois, les données confirment que la connaissance des droits en matière de discrimination est en moyenne très faible parmi l’ensemble des Européens. L’Eurobaromètre spécial n° 393 de novembre 2012 sur la discrimination dans l’UE révèle que seulement 37 % des personnes interrogées connaîtraient leurs droits si elles venaient à être victimes de discrimination ou de harcèlement.

Les personnes handicapées interrogées (34 %) ont encore moins connaissance de leurs droits que la population générale²⁷, selon la même source. L’enquête de la FRA sur les personnes LGBT dans l’UE a relevé des taux plus élevés de connaissance des droits chez les personnes LGBT. Il est vrai que les enquêtes en ligne fonctionnent sur la base d’un « échantillon autosélectionné », ce qui pourrait signifier qu’elles attirent un public plus éclairé et habitué à utiliser internet. Plus de la moitié (56 %) des personnes ayant répondu à l’enquête en ligne ont déclaré qu’il existait une loi dans leur pays interdisant les discriminations fondées sur l’orientation sexuelle et l’identité de genre lors de la recherche d’emploi (figure 7). Elles étaient moins nombreuses (42 %) à avoir connaissance de la législation nationale interdisant les discriminations fondées sur l’identité de genre. Les taux de connaissance de la législation anti-discrimination révèlent des écarts importants, allant de 21 % à 84 % pour la législation portant sur l’orientation sexuelle et de 23 % à 64 % pour la législation portant sur l’identité de genre (figure 8).

Les personnes appartenant à une minorité ethnique ou issues de l’immigration ont une très faible connaissance de la législation anti-discrimination, comme l’a illustré l’enquête EU-MIDIS. Seuls 25 % des personnes interrogées ont déclaré connaître l’existence d’une législation anti-discrimination dans les trois domaines examinés : emploi, biens et services, et logement²⁸. De même, selon les résultats de l’enquête de la FRA sur les Roms publiée en 2012, seuls 40 % environ des Roms interrogés avaient connaissance de lois interdisant les discriminations à l’encontre des personnes issues de minorités ethniques lors d’une recherche d’emploi²⁹.

²⁷ *Ibid.*, p. 8.

²⁸ FRA (2010), *EU-MIDIS – Données en bref – 3^e rapport : Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l’égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 3.

²⁹ FRA (2012), *La situation des Roms dans 11 États membres de l’UE : Les résultats des enquêtes en bref*, Luxembourg, Office des publications, p. 12.

Figure 7 : Connaissance de l’existence d’une loi interdisant les discriminations à l’encontre de personnes en raison de leur orientation sexuelle lors de la recherche d’emploi (en %)

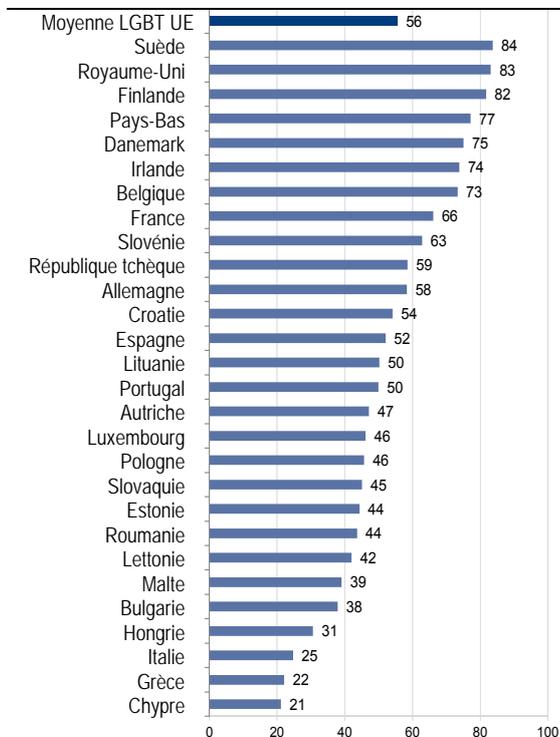
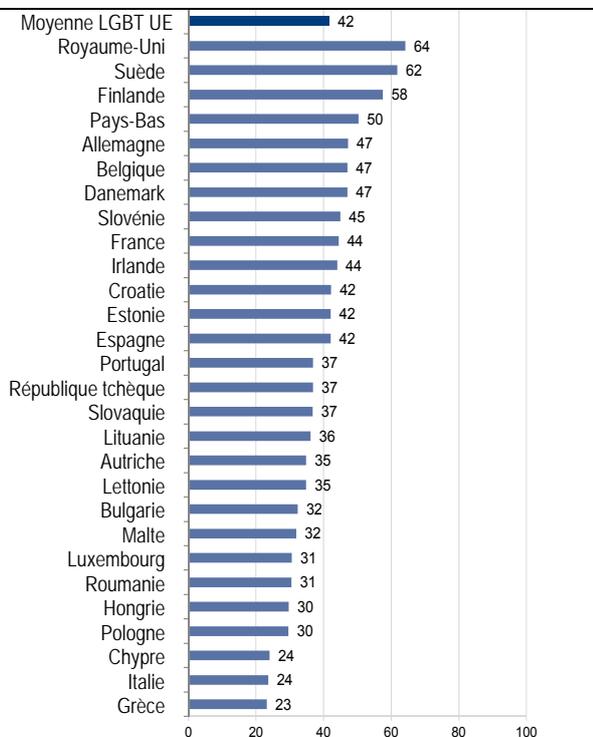


Figure 8 : Connaissance de l’existence d’une loi interdisant les discriminations à l’encontre de personnes en raison de leur identité de genre lors de la recherche d’emploi (en %)



Base : Toutes les personnes LGBT interrogées

Base : Toutes les personnes LGBT interrogées

Source : FRA (à paraître), Enquête LGBT dans l’UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l’Union européenne : Principaux résultats, Luxembourg, Office des publications

En outre, la connaissance de l’existence d’organismes et organisations d’aide aux victimes de discrimination semble être très faible. Les données de l’enquête EU-MIDIS indiquent que 80 % des personnes interrogées n’ont pas été en mesure de citer un seul organisme pouvant apporter une aide aux victimes de discrimination. Confrontées au nom d’un organisme de promotion de l’égalité ou d’une organisation équivalente dans leur État membre, 60 % des personnes interrogées ont déclaré n’en avoir jamais entendu parler³⁰. Ces résultats sont particulièrement importants pour les organismes de promotion de l’égalité et autres organismes de traitement des plaintes dans les États membres de l’UE, car ils démontrent de manière évidente que certains des groupes les plus exposés aux discriminations ne savent pas qu’il existe des organisations chargées de recevoir les plaintes pour discrimination.

Les recherches menées par la FRA en 2009 sur l’impact de la directive sur l’égalité raciale du point de vue des partenaires sociaux ont révélé des différences géographiques importantes au niveau de la connaissance de la directive sur l’égalité raciale et de la législation nationale correspondante. Ces recherches ont pris la forme de 300 entretiens avec des acteurs clés tels que des employeurs, des associations patronales, des syndicats,

³⁰ FRA (2010), EU-MIDIS – Données en bref – 3^e rapport : Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l’égalité, Luxembourg, Office des publications, p. 3.

des fédérations syndicales, des organismes nationaux de promotion de l’égalité et des organisations non gouvernementales³¹. Elles ont révélé que les organisations de partenaires sociaux dans les 15 États membres de l’UE qui constituaient l’Union européenne avant l’élargissement de 2004 avaient généralement une meilleure connaissance de la directive sur l’égalité raciale et de la législation nationale correspondante que leurs homologues des États membres de l’UE qui ont rejoint l’UE en 2004 et 2007. Elles ont également révélé que les syndicats interrogés avaient généralement une meilleure connaissance et une opinion plus positive de la directive sur l’égalité raciale et de la législation nationale correspondante que les autres acteurs clés interrogés³².

Les résultats de l’enquête de la FRA sur les expériences et les perceptions de l’antisémitisme vécues par des personnes juives, menée dans huit États membres de l’UE montrent qu’environ la moitié des personnes interrogées a déclaré avoir connaissance des lois interdisant toute discrimination à l’encontre des personnes juives lors de la recherche d’emploi (57 %), à l’entrée d’un magasin, d’un restaurant, d’un bar ou d’un club (48 %), lorsqu’elles ont recours à des services de soins de santé (52 %) et lorsqu’elles veulent louer ou acheter un logement (47 %). Deux tiers des personnes interrogées (67 %) ont déclaré connaître dans leur pays un organisme conseillant ou aidant les victimes de discriminations. Deux types particuliers d’organismes se sont démarqués à cet égard : les organisations juives spécialisées dans la protection et la sécurité de la communauté juive et/ou luttant contre l’antisémitisme, et les organismes nationaux de promotion de l’égalité ou de défense des droits de l’homme³³.

Avis de la FRA

Selon les données recueillies par la FRA, l’obligation juridique de sensibiliser la population à la législation anti-discrimination de l’UE et les efforts politiques en résultant n’ont pas permis de faire suffisamment connaître cette législation pour en faire un instrument efficace et suffisamment invoqué. Par conséquent, les autorités nationales et locales devraient considérablement intensifier leurs activités de sensibilisation, notamment au sein des organismes qui peuvent contribuer à diffuser les informations, tels que les organismes de promotion de l’égalité, les organisations non gouvernementales, les syndicats et les employeurs. Une utilisation plus efficace des ressources est possible si l’on cible les personnes qui appartiennent aux groupes les plus exposés aux discriminations ainsi que celles qui sont en mesure de commettre des violations, comme les employeurs et les prestataires de services.

³¹ FRA (2010), *Impact de la directive sur l’égalité raciale – Le point de vue des syndicats et des employeurs de l’Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, p. 7.

³² *Ibid.*, p. 6 et 7.

³³ FRA (2013), *Discrimination et crimes de haine à l’égard des personnes juives dans les États membres de l’UE : expériences et perceptions de l’antisémitisme*, Luxembourg, Office des publications.

3. Les obstacles qui empêchent la population d’avoir un accès effectif à la justice

Les directives sur l’égalité obligent les États membres de l’UE à prévoir des voies de recours efficaces (articles 7, 8 et 9 de la directive sur l’égalité raciale et articles 9, 10 et 11 de la directive sur l’égalité en matière d’emploi). Dans le droit primaire de l’UE, l’accès à la justice prédomine, avec le droit à un recours effectif et à un procès équitable prévu à l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Dans la pratique, la situation est cependant problématique étant donné que l’accès à la justice semble être limité *de facto*, notamment en cas de discrimination. Les recherches de la FRA ont relevé une série de facteurs qui entravent l’accès à la justice.

Manque de confiance dans les autorités et manque de soutien

Les données de l’enquête EU-MIDIS de la FRA démontrent que le nombre peu élevé de signalements d’incidents de discrimination n’est pas seulement dû à une connaissance insuffisante des droits. Selon ces données, parmi tous les groupes ethniques et de migrants interrogés, 82 % de ceux qui ont subi une discrimination au cours des 12 mois précédant l’enquête n’ont pas signalé leur expérience de discrimination la plus récente, ni sur le lieu où l’incident discriminatoire s’est produit, ni auprès d’une autorité compétente. La principale raison de cette absence de déclaration, invoquée par 63 % des personnes interrogées qui ont eu le sentiment de faire l’objet de discrimination au cours de cette période, était que le fait de signaler l’incident ne changerait rien³⁴. Plus d’un tiers (36 %) de toutes les victimes de discrimination n’ont pas signalé leur plus récente expérience de discrimination parce qu’elles ne savaient pas comment s’y prendre ou à qui s’adresser. Enfin, 21 % n’ont pas signalé l’incident en raison des inconvénients et des formalités administratives que cette démarche occasionnait, ou du temps qu’elle prendrait³⁵.

Les résultats de l’enquête en ligne de la FRA sur les personnes LGBT dans l’UE permettent de dresser un tableau similaire. La raison la plus fréquemment citée à l’omission de signalement d’un incident de discrimination était le scepticisme des personnes interrogées qui se demandaient si cela aurait changé quelque chose : 59 % des personnes qui n’ont pas porté plainte invoquent cette raison³⁶.

Les études de la FRA indiquent d’autres raisons à l’hésitation des victimes de discrimination à signaler les incidents : notamment le manque de mécanismes de signalement accessibles aux personnes handicapées ou les barrières linguistiques pour les personnes appartenant à des minorités ethniques. Dans le contexte de la santé, la FRA a constaté que les victimes présumées de discrimination craignent également des représailles de la part du personnel de santé³⁷.

³⁴ FRA (2009), *EU-MIDIS – Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications, p. 11.

³⁵ FRA (2010), *EU-MIDIS – Données en bref – 3^e rapport : Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l’égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 3, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/854-EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_FR.pdf.

³⁶ FRA (à paraître), *Enquête LGBT dans l’UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l’Union européenne : Principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications.

³⁷ FRA (2013), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxembourg, Office des publications, p. 92 et FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 59.

Un rapport de 2012 de la FRA sur l’accès à la justice en cas de discrimination a relevé une série d’obstacles à l’aide aux victimes³⁸. Parmi ceux-ci figurent le manque de ressources humaines et financières et le manque de temps pour ceux qui apportent des conseils et une assistance juridiques, ainsi que l’accessibilité et la disponibilité limitées d’un avocat pour fournir des conseils et une assistance juridiques. Le coût des conseils et de l’assistance juridiques et les critères stricts régissant l’aide judiciaire constituent également des obstacles. En outre, les moyens limités des organismes de promotion de l’égalité et des intermédiaires limitent également le potentiel de ces entités, tout comme certains facteurs plus interpersonnels comme la compréhension insuffisante de ce qu’implique l’aide aux victimes de discriminations, y compris les aspects émotionnels, personnels et moraux. La mise en place formelle d’un soutien émotionnel, personnel et moral pourrait réduire les risques liés à la mise en place d’autres formes de soutien par du personnel assumant des responsabilités allant au-delà de ses obligations dans des domaines dans lesquels il n’est pas nécessairement suffisamment formé ou soutenu.

Compte tenu de ces résultats, le rapport de la FRA sur l’accès à la justice en cas de discrimination a relevé les éléments suivants comme étant des facteurs propices à une meilleure connaissance des droits, à une mise en place d’une culture des droits fondamentaux et à la prise en considération de la diversité³⁹ :

- la disponibilité et l’accessibilité à des conseils et une assistance juridique à toutes les étapes du processus, depuis la navigation dans le système jusqu’à la décision rendue ;
- des systèmes de référencement croisé entre les organismes qui fournissent une aide judiciaire ainsi qu’un référencement croisé avec les organismes qui apportent un soutien émotionnel, personnel et moral, et la sensibilisation de ceux-ci ;
- le conseil en face à face ;
- un personnel compétent pouvant apporter un soutien juridique effectif incluant la connaissance du droit et de la jurisprudence, et qui puisse collaborer avec les différents types de personnes victimes de discrimination, par exemple en ayant recours à un personnel diversifié et à des équipes interdisciplinaires ;
- la qualité de la relation développée par un conseiller ou un avocat avec le plaignant ;
- l’apport explicite d’un soutien émotionnel, personnel et moral aux plaignants par les organismes de promotion de l’égalité ou les intermédiaires.

Complications procédurales et institutionnelles

Les recherches de la FRA indiquent également que la complexité des procédures juridiques⁴⁰ peut constituer un obstacle à l’accès à la justice et que cela a des répercussions sur le coût des procédures. Ces recherches ont révélé, par exemple, des formalités et des exigences procédurales spécifiques dans la législation de six États membres de l’UE qui limitent souvent l’accès à la justice dans ces pays⁴¹. Ces exigences concernent la forme ou le contenu des documents de requête par lesquels un particulier lance une procédure en justice et/ou des formalités de procédure préalables au procès que chaque personne doit accomplir avant d’accéder au tribunal.

³⁸ FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, Luxembourg, Office des publications, section 4.6.

³⁹ *Ibid.*, section 4.6.

⁴⁰ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 3.

⁴¹ *Ibid.*, p. 50.

Le rapport de 2012 de la FRA intitulé « L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE - Vers une plus grande égalité » souligne que le système de lutte contre les discriminations présente parfois certaines lacunes institutionnelles, par exemple une complexité excessive. Ainsi, de nombreux plaignants ont déploré que le choix du moyen adéquat pour accéder à la justice soit trop compliqué à déterminer parmi les nombreux moyens disponibles. La complexité des définitions et des dispositions de la législation sur l'égalité de traitement et, pour certains États membres, la complexité causée par la différence des dispositions sur l'égalité au niveau fédéral et au niveau provincial semblent également créer des obstacles. Un autre facteur est l'absence d'institutions ayant un mandat en relation avec certains des motifs couverts par les directives de l'UE sur l'égalité et la hiérarchie des motifs générée par cette anomalie : l'existence d'un organisme de promotion de l'égalité est obligatoire uniquement pour les discriminations ethniques. Enfin, l'éloignement géographique des organismes de traitement des plaintes peut avoir un effet négatif sur l'accès à la justice. Pour remédier à ces problèmes, la FRA a relevé plusieurs facteurs pouvant favoriser un meilleur accès à la justice, à savoir⁴² :

- l'accès à des conseils juridiques avant de déposer une plainte afin de permettre une navigation efficace dans le système judiciaire et l'identification du meilleur point d'entrée ;
- le soutien d'organisations régionales ou locales par l'organisme de promotion de l'égalité ; la coopération entre l'organisme de promotion de l'égalité et des ONG ou des organisations associatives;
- des accords de coopération et des systèmes de référencement croisé entre institutions, afin d'aider les plaignants à naviguer au sein du système judiciaire ;
- des services de sensibilisation proposés par les organismes de promotion de l'égalité par l'intermédiaire de bureaux régionaux, de la coopération avec des ONG ou des intermédiaires.

Le rapport de la FRA sur l'accès à la justice a également relevé des obstacles procéduraux à l'accès à la justice en cas de discrimination⁴³, notamment le manque d'informations accessibles sur la jurisprudence existante. Un statut juridique limité, des garanties insuffisantes quant à l'égalité des moyens à disposition des plaignants vis-à-vis des défendeurs, et l'application limitée par les juges du renversement de la charge de la preuve sont autant de facteurs qui compromettent l'accès à la justice. En outre, lorsque le niveau de sensibilité est insuffisant et que, par ailleurs, les mesures visant à protéger les plaignants et les témoins de représailles sont également insuffisantes, l'accès à la justice se retrouve tout autant menacé. La durée excessive des procédures dans le système judiciaire est également déterminante, de même que l'incertitude chez les plaignants au début d'une affaire quant à la durée de la procédure. Lorsque certains organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judictionnel n'ont pas les moyens de rendre des décisions contraignantes, lorsque, en dehors des sanctions et du dédommagement, il existe un manque d'outils adaptés, ou lorsque les compétences sont insuffisantes pour remédier à une situation, notamment afin de permettre le rétablissement de la situation précédant la discrimination, l'accès à la justice est également entravé. Les faibles niveaux des dédommagements accordés, le suivi limité de l'exécution des décisions ou la rigidité des règles procédurales, qui sont peu adaptées aux cas de discrimination, constituent des

⁴² FRA (2012), *L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE - Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 42.

⁴³ Pour une vue d'ensemble de la jurisprudence en matière de discrimination, voir FRA (2011), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/manuel-de-droit-europeen-en-matiere-de-droit-de-non-discrimination>.

facteurs analogues. L’insuffisance des ressources dont disposent les organismes de promotion de l’égalité et les autres institutions ayant une compétence en matière d’égalité réduit également le potentiel de lutte contre les discriminations.

S’agissant de ces obstacles procéduraux, le rapport de la FRA a relevé plusieurs facteurs qui devraient favoriser l’accès à la justice en cas de discrimination, à savoir⁴⁴ :

- élargir le statut juridique, notamment pour les recours collectifs, les litiges d’intérêt public et les litiges stratégiques, afin de permettre d’atteindre une masse critique de cas permettant d’apporter un réel changement à la situation ;
- assurer une égalité de moyens effective et la résolution rapide des litiges, notamment en améliorant l’accès des plaignants aux informations et aux documents pertinents détenus par la partie adverse ;
- aider les juges à comprendre et à appliquer le renversement de la charge de la preuve et accroître la sensibilité aux questions liées à la diversité et aux discriminations ;
- assurer une protection, notamment juridique, contre les représailles ainsi qu’une sensibilisation suffisante à cet égard ;
- renforcer les pouvoirs des organismes de promotion de l’égalité par les moyens suivants : améliorer leurs capacités d’enquête, d’exécution et de suivi ; renforcer et garantir l’indépendance des organismes de promotion de l’égalité afin de renforcer leur crédibilité et leur efficacité ; permettre aux organismes de promotion de l’égalité de type quasi-judictionnel de rendre des décisions contraignantes ;
- doter de ressources suffisantes les institutions concernées du système judiciaire ;
- simplifier les procédures pour les rendre plus souples et plus rapides ;
- informer les plaignants de la durée de la procédure dès le début de celle-ci, et mettre au point des systèmes permettant un accès effectif à la jurisprudence concernée ; et
- fournir aux organismes de promotion de l’égalité et aux autres institutions ayant un mandat en relation avec l’égalité une gamme d’outils permettant d’assurer l’efficacité des sanctions et l’application du droit, notamment des sanctions dissuasives, un dédommagement proportionné et la possibilité pour l’organisme de prendre des décisions pertinentes visant à améliorer la situation des plaignants ou d’autres personnes se trouvant dans des circonstances similaires.

Un rapport de la FRA sur les INDH dans les États membres de l’UE a appelé à mettre en place une « architecture » cohérente autour des droits de l’homme au niveau national. Ce rapport demande à l’UE et aux États membres de « soutenir conjointement tous les organismes de surveillance nationaux, y compris les organismes de promotion de l’égalité et les autorités chargées de la protection des données, afin d’assurer une conformité effective avec les principes de Paris les concernant ainsi qu’avec l’interprétation de ces principes faisant autorité ». Dans la mesure où les médiateurs existants ne font pas dans le même temps office d’INDH, leur indépendance et leur mandat devraient être réexaminés en vue de déterminer leur conformité avec les principes de Paris. En outre, lors de l’ajout de mandats spécifiques en vertu des diverses directives de l’UE, il y aurait également lieu d’envisager de promouvoir les INDH existants plutôt que de créer de nouveaux organismes spécialisés, tout en veillant à ce que les mandats élargis soient accompagnés d’un renforcement des capacités. Cette approche garantirait l’existence d’un INDH global, visible

⁴⁴ FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 48 et 49.

et efficace pouvant servir de centrale qui veillerait à ce que les lacunes soient comblées et que tous les droits de l’homme soient dûment pris en considération⁴⁵.

Contraintes juridiques temporelles relatives aux plaintes déposées pour discrimination

Les États membres sont tenus de mettre en place des voies de recours permettant aux victimes de discriminations de faire valoir leurs droits. Les directives sur l’égalité soulignent toutefois que cette obligation n’affecte pas les délais nationaux impartis pour former un recours⁴⁶. Ces délais sont en théorie supposés assurer la sécurité et la finalité juridiques, mais ils peuvent aussi entraver l’accès à la justice. Un équilibre doit donc être trouvé. En tout état de cause, et selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l’Union européenne, ces délais ne peuvent empêcher l’exercice du droit consistant à porter une affaire devant un tribunal⁴⁷.

En 2010, la FRA a mené des recherches explorant l’accès à la justice dans le domaine des discriminations dans les 27 États membres de l’UE⁴⁸. Les délais inutilement stricts à respecter pour intenter des actions auprès d’un tribunal apparaissent comme une préoccupation majeure qui entrave l’accès à la justice dans l’UE en ce qui concerne les discriminations. Cette question a constitué un problème au sein de 22 États membres de l’UE⁴⁹.

Deux types de délais de prescription dans ce domaine du droit étaient évidents dans les États membres de l’UE : le premier est applicable aux procédures civiles en général et le second à des domaines spécifiques du droit, par exemple les cas de discrimination en matière d’emploi. Les délais de prescription pour les procédures civiles en général oscillent en moyenne entre trois et cinq ans, à l’exception de la Pologne, de la Belgique et des Pays-Bas, où ce délai est de 10, 20 et 30 ans respectivement⁵⁰. Contrairement aux délais applicables aux procédures civiles en général, les délais applicables aux cas de discrimination en matière d’emploi sont généralement beaucoup plus courts : dans certains cas, ceux-ci ne dépassent pas huit jours. Bien que des délais extrêmement courts s’appliquent, les procédures moins formalistes utilisées dans les cas de discrimination en matière d’emploi dans certains États membres compensent, dans une certaine mesure, la nature restrictive de ces délais. Ces délais restrictifs peuvent, toutefois, nuire à l’efficacité de la protection judiciaire accordée aux victimes de discriminations.

⁴⁵ FRA (2010), *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, Luxembourg, Office des publications, p. 9.

⁴⁶ Directive 2000/43/CE du Conseil 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 2000 L 180, art. 7, para. 3 ; Directive 2000/78/CE du Conseil portant création d’un cadre général en faveur de l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail, JO 2000 L 303, art. 9, para. 3.

⁴⁷ Cour de justice de l’Union européenne (CJUE), 45/76, *Comet BV c. Produktschap voor Siergewassen*, 16 décembre 1976 ; CJUE, C-208/90, *Theresa Emmott c. Minister for Social Welfare et Attorney General*, 25 juillet 1991 ; CJUE, C-410/92, *Elsie Rita Johnson c. Chief Adjudication Officer*, 6 décembre 1994, et, plus récemment, CJUE, C-63/08, *Virginie Pontin c. T-Comalux SA*, 29 octobre 2009 ; CJUE, C-246/09, *Susanne Bulicke c. Deutsche Büro Service GmbH*, 8 juillet 2010 ; CJUE, C-406/08, *Uniplex (UK) Ltd c. NHS Business Services Authority*, 28 janvier 2010.

⁴⁸ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 16.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 44.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 44 et 45.

Qualité pour agir

La législation nationale définit également la capacité d’une partie à déposer une plainte ou à intenter une action en justice auprès d’un tribunal. Les conditions qui limitent la capacité d’une partie à intenter une action doivent cependant être conformes au principe général de l’UE relatif à la protection judiciaire effective. Deux aspects sont importants à cet égard.

Le premier aspect concerne le droit d’ester en justice pour les personnes. Dans 10 États membres de l’UE, la législation en matière de statut juridique ne permet pas à des particuliers de porter plainte auprès d’un tribunal à moins qu’ils aient la pleine capacité juridique et soient directement concernés⁵¹. Pour les personnes ayant un handicap intellectuel ou souffrant de problèmes de santé mentale, cela peut constituer un sérieux obstacle dans l’accès à la protection prévue par les directives sur l’égalité, tel que l’a révélé une étude de la FRA réalisée entre novembre 2010 et juillet 2011 dans neuf États membres de l’UE⁵². La FRA a constaté qu’en dépit des obligations découlant de l’article 13 de la CRPD, l’accès à la justice pour les personnes handicapées est problématique. Les restrictions relatives à la capacité juridique constituent un obstacle pour l’accès à la justice des personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes handicapées intellectuelles, y compris lorsqu’elles veulent faire appel d’une mesure de tutelle⁵³.

Le deuxième aspect concerne la capacité d’associations, organisations et autres personnes morales à faire valoir leurs droits devant un tribunal. La directive sur l’égalité raciale (article 7) et la directive sur l’égalité en matière d’emploi (article 9) obligent les États membres à déterminer, conformément à la législation nationale, les associations, organisations ou autres personnes morales qui peuvent engager des poursuites judiciaires ou administratives pour le compte ou à l’appui des victimes, avec leur approbation. De telles associations peuvent inclure des ONG, des syndicats ou des organismes de promotion de l’égalité⁵⁴. Le rôle de ces organisations issues de la société civile et des organismes de promotion de l’égalité est particulièrement important pour faciliter l’application de la législation en matière de non-discrimination, et ce pour trois raisons. Leur participation peut, par exemple, contribuer à réduire la charge financière et personnelle qui pèse sur les victimes, leur donnant ainsi un meilleur accès à la justice⁵⁵. Ces organisations peuvent également, surtout lorsque l’autorisation de la victime n’est pas nécessaire, aider à améliorer l’application de la directive, étant donné que les membres de minorités ethniques n’ont souvent pas connaissance de leurs droits et des procédures disponibles, et peuvent être réticents à l’idée d’engager des poursuites⁵⁶.

Enfin, si des procédures peuvent être engagées même en l’absence d’une victime identifiable, ces organisations peuvent choisir de défendre certains cas dans l’optique stratégique de s’attaquer aux pratiques qui entraînent des discriminations envers un grand nombre de personnes⁵⁷. Cela est possible parce que la CJUE a précisé dans l’arrêt *Feryn* que les États membres de l’UE peuvent également adopter des règles juridiques moins strictes ,

⁵¹ *Ibid.*, p. 44-47.

⁵² FRA (2012), *Choix et contrôle : le droit à une vie autonome*, Luxembourg, Office des publications.

⁵³ FRA (2013), *La capacité juridique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées intellectuelles*, Luxembourg, Office des publications.

⁵⁴ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 45.

⁵⁵ FRA (2012), *La directive sur l’égalité raciale : application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁷ *Ibid.*

permettant l’engagement de poursuites sans l’autorisation de la victime ou encore en l’absence d’une victime identifiable⁵⁸. Toutefois, près de la moitié des États membres de l’UE ne permettent pas à des syndicats de représenter des victimes dans toutes les instances de règlement de différends⁵⁹. Dans certains États membres, les syndicats apportent également une assistance financière pour couvrir les frais de justice des personnes impliquées dans des litiges. En Finlande, en France et en Italie, les représentants des travailleurs et les syndicats jouent un rôle central dans la transmission des informations sur les personnes à contacter pour obtenir des conseils et une assistance juridiques⁶⁰. Seuls 11 États membres de l’UE permettent à des syndicats, moyennant le respect de certains critères, d’engager des poursuites. À Chypre, en Hongrie et en Italie, les syndicats sont habilités à lancer des actions à caractère « collectif » (concernant un grand nombre de personnes ou sans victime identifiable)⁶¹. Le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède ne semblent pas avoir établi de règles spécifiques aux associations en matière de recours aux tribunaux en cas de discrimination⁶². Des avocats employés par des associations telles que des ONG ou des syndicats peuvent représenter une victime avec sa permission. Les autres États membres sont dotés de règles plus spécifiques. Par exemple, les ONG peuvent assurer une représentation juridique ou tenter des actions en justice au nom de la victime ou en leur nom propre dans de nombreux États membres. Dans certaines circonstances, elles peuvent porter des dossiers devant la justice sans le consentement de la victime, par exemple en Bulgarie, en Hongrie, en Italie et en Slovaquie. D’autres États membres exigent le consentement de la victime, par exemple la Lettonie, la Lituanie et l’Espagne (pour cette dernière, à l’exception des cas de discrimination dans le domaine de l’emploi)⁶³. Dans d’autres États membres encore, il semble que les possibilités d’action judiciaire des ONG soient plus limitées, par exemple à certaines instances uniquement, ou concernant le droit à l’intervention d’une tierce partie.

Durée des procédures et frais de justice

La durée totale des procédures a des implications pour l’accès à la justice. Le droit à un procès dans un délai raisonnable est un droit fondamental consacré à la fois à l’article 6 de la CEDH et à l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux⁶⁴.

Plus d’un quart des plaignants dans l’étude de la FRA intitulée *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité* ont désigné la durée des procédures comme un point faible de la justice. Ce rapport indique également que les représentants des institutions et des intermédiaires estiment que les longues procédures dissuadent les gens de porter plainte⁶⁵. Les recherches de la FRA révèlent que, dans les différents pays de l’UE-27,

⁵⁸ CJUE, C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn VN*, Rec. 2008, p. I-5187.

⁵⁹ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 45.

⁶⁰ FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 52.

⁶¹ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 46.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ CJUE, C-185/95, *Baustahlgewebe GmbH c. Commission des Communautés européennes*, 17 décembre 1998, Rec. 1998, p. I-08417 ; CJUE, C-500/10, *Ufficio IVA di Piacenza c. Belvedere Costruzioni Srl*, 29 mars 2012, non encore publié au Recueil.

⁶⁵ FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 48.

les procédures dans les affaires de non-discrimination, tout comme les affaires civiles de façon générale, se caractérisent par une durée conséquente pour différentes raisons⁶⁶.

Dans les huit États membres de l’UE examinés, les résultats de la FRA semblent indiquer que le montant élevé des frais de justice, qui couvrent principalement les frais d’avocat et de procédure, constitue souvent un obstacle à l’accès à la justice⁶⁷. Les avocats interrogés dans le cadre de ces recherches ont souligné l’importance du coût des conseils juridiques⁶⁸, indiquant que nombre de leurs clients manquent de moyens financiers et ne peuvent pas se permettre des frais de conseil ou d’assistance juridique⁶⁹, surtout lorsque les personnes concernées ne disposent pas de moyens suffisants, notamment parce qu’elles sont sans emploi, et lorsque le montant du contentieux est faible. L’analyse de la jurisprudence concernée de ces États montre en effet que la crainte des coûts potentiels constitue souvent un facteur important qui déterminera si une victime cherchera à obtenir ou non justice, et ce d’autant plus depuis la prédominance du principe selon lequel « la partie perdante est condamnée aux dépens » au sein de l’UE, ce principe impliquant en effet que la partie qui perd un procès doit rembourser les frais de la partie gagnante. C’est pourquoi certains tribunaux nationaux se gardent une certaine marge de manœuvre pour décider d’ordonner ou non le remboursement des frais de justice. En fonction de la situation financière de la personne concernée et du fond du litige, le tribunal peut décider d’exonérer entièrement ou partiellement une partie du paiement des frais de justice. En outre, la personne concernée peut bénéficier d’autres formes d’assistance judiciaire de l’État, comme la désignation d’un avocat chargé de la représenter au cours des procédures judiciaires⁷⁰.

Tableau 1 : Nombre d’arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme en 2012 et de violations liées au droit à un procès équitable et à la durée de la procédure, par État membre de l’UE et pour la Croatie*

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	HR	Total
Arrêts de la CouEDH constatant au moins une violation**	10 (7)	6 (7)	58 (52)	0 (1)	10 (19)	11 (31)	0 (1)	2 (3)	52 (69)	8 (9)	2 (5)	19 (23)	24 (33)	2 (2)	36 (34)	7 (9)	1 (1)	10 (10)	1 (9)	5 (4)	56 (54)	22 (27)	70 (58)	4 (0)	20 (11)	21 (19)	10 (8)	19 (23)	486 (529)
Violations du droit à un procès équitable	0 (0)	1 (2)	8 (2)	0 (0)	2 (13)	1 (0)	0 (0)	1 (1)	1 (6)	3 (4)	0 (0)	3 (11)	0 (4)	0 (0)	3 (7)	2 (3)	0 (1)	1 (0)	0 (3)	2 (1)	1 (14)	5 (1)	13 (9)	0 (0)	0 (1)	1 (2)	0 (3)	2 (8)	50 (96)
Violations liées à la durée de la procédure	3 (5)	1 (0)	17 (21)	0 (1)	0 (2)	0 (19)	0 (0)	0 (0)	35 (50)	1 (1)	0 (2)	0 (2)	9 (19)	2 (2)	16 (16)	1 (5)	1 (0)	2 (1)	0 (3)	0 (0)	6 (15)	17 (13)	10 (10)	0 (0)	13 (6)	11 (5)	1 (1)	5 (3)	151 (202)

Notes : * La Croatie a adhéré à l’UE le 1^{er} juillet 2013. ** Arrêts de la CouEDH constatant au moins une violation de la part d’un État membre de l’UE, ou concernant deux États membres de l’UE : Italie et Bulgarie (2012), Grèce et Allemagne (2012). Le nombre d’affaires en 2011 est indiqué entre parenthèses. Les cinq plus grands nombres de violations sont surlignés en bleu.

Source : Conseil de l’Europe/CouEDH, Rapport annuel 2012, p. 152

⁶⁶ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 47.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 45 et 49 ; et FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 61.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 52.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 49.

La plupart des États membres utilisent des systèmes basés sur une « intervention » de l’État, et non sur une prise en charge complète de l’intégralité des frais. Dans le premier cas, les demandeurs sont tenus de contribuer aux frais. Le montant de la contribution personnelle dépend généralement des revenus de la personne. Dans certains pays, comme l’Irlande, la loi prévoit un montant minimal que la personne doit payer pour pouvoir bénéficier de conseils juridiques⁷¹. La Hongrie a mis en place des fonds spéciaux pour fournir une aide judiciaire aux Roms⁷². Toutefois, dans la plupart des États membres, la disponibilité d’une aide judiciaire ne supprime pas le risque considérable de se voir contraint de payer les frais de contentieux de la partie adverse en cas de défaite.

Faibles niveaux de dédommagement et d’assistance juridique

Les dommages et intérêts accordés via les systèmes de droit civil étendent rarement le dédommagement au-delà de la perte de revenus ou des frais personnels pour couvrir les préjudices moraux ou non pécuniaires. Les faibles niveaux de dédommagement en cas de discrimination, par exemple, incitent de nombreuses victimes présumées de discrimination dans le domaine des soins de santé à engager d’autres types d’actions en justice, comme des actions en responsabilité délictuelle fondées sur la négligence médicale, comme indiqué dans une étude de la FRA publiée en 2013⁷³.

Cette tendance peut être illustrée par le commentaire d’un expert juridique italien dans le domaine du droit de l’égalité et de la santé : « Nous autres avocats, nous tentons d’aller droit au but, de trouver une solution à la situation du client. Surtout dans le domaine de la santé, s’il y a erreur ou négligence et s’il est possible de réclamer un dédommagement objectif parce que les médecins ont commis une erreur, nous "ne perdons pas de temps" à tenter de démontrer que la victime était également noire, gay, etc., parce que cela apporterait une valeur ajoutée minimale [...]. J’aborderais le problème de la discrimination seulement lorsqu’il y a urgence, mais jamais dans le cadre d’un procès classique. »⁷⁴

Les deux directives exigent que les sanctions soient non seulement effectives et proportionnées, mais également dissuasives. Les très faibles niveaux des dédommagements accordés aux victimes envoient un double message : premièrement, les sanctions sociales et juridiques relatives à des discriminations sont légères, et deuxièmement il est contre-productif d’engager une procédure en justice car les coûts risquent de dépasser le dédommagement accordé. Par conséquent, ces aspects entravent l’application des directives sur l’égalité et sont contraires à l’esprit et à la lettre de ces textes.

Les entretiens avec des professionnels du droit révèlent plusieurs éléments qui n’incitent pas à engager des poursuites en cas de discrimination fondée sur des motifs multiples : l’approche du « motif unique » adoptée par de nombreux États dans leur législation ou leurs tribunaux⁷⁵, le renforcement de la « charge de la preuve » dû au fait qu’il faut prouver plus d’un motif, et les problèmes liés à la recherche d’un comparateur approprié dans les cas impliquant plus d’un motif. Ces obstacles, aggravés par l’absence de révision à la

⁷¹ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 57.

⁷² *Ibid.*, p. 58.

⁷³ FRA (2013), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxembourg, Office des publications, p. 86.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 87.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 79.

hausse des dédommagements pour discriminations multiples, découragent les avocats de porter ces affaires devant la justice. En général, l’augmentation du dédommagement en cas de discriminations multiples constituerait pour les victimes et leurs avocats une incitation à engager des actions en justice lorsqu’il y a discriminations multiples, ce qui renforcerait l’efficacité de la législation anti-discrimination.

En ce qui concerne l’assistance juridique, il est important de rappeler que la législation de l’UE sur l’égalité oblige les États membres de l’UE à créer des « organismes de promotion de l’égalité ». Dans quelques États membres, par exemple en Hongrie et au Royaume-Uni, les organismes de promotion de l’égalité sont habilités à représenter des particuliers qui introduisent un recours devant les tribunaux⁷⁶. Dans un tiers environ des États membres de l’UE, les organismes de promotion de l’égalité peuvent intenter eux-mêmes des actions en justice au nom de la victime ou en leur nom propre (dans certains cas, le consentement de la victime est alors requis)⁷⁷. En Belgique, en Hongrie et en Irlande, les organismes de promotion de l’égalité peuvent intenter des actions en invoquant des tendances à la discrimination ou dans le cadre d’une action d’intérêt public, afin de remédier à des discriminations potentiellement répandues sans victime identifiable⁷⁸. Les représentants des organismes de promotion de l’égalité et des intermédiaires qualifient eux-mêmes le caractère non contraignant des décisions de certains organismes de promotion de l’égalité de point faible majeur du système judiciaire⁷⁹. Certains organismes de promotion de l’égalité, ainsi que des ONG, offriraient des conseils juridiques à tous, pour autant que l’affaire concernée relève de leur mandat. Dans le cadre de l’étude de la FRA, les représentants des organismes de promotion de l’égalité de six des huit États membres de l’UE étudiés (Belgique, Bulgarie, Finlande, Italie, République tchèque, Royaume-Uni) ont signalé un certain nombre de critères qu’ils suivent lorsqu’il s’agit de décider de donner ou non des conseils juridiques aux plaignants. Le plus important de ces critères est le caractère stratégique du litige, en vertu duquel des affaires clés sont poursuivies afin de créer un précédent. En Belgique, deux autres critères sont déterminants : le fait que la discrimination alléguée a eu lieu dans un domaine faiblement signalé et le fait que le plaignant doit appartenir à un groupe sous-représenté⁸⁰. Les organismes de promotion de l’égalité tiennent également compte de la crédibilité d’une affaire, des chances de succès, de la solidité des preuves et des ressources institutionnelles disponibles.

Avis de la FRA

Les études de la FRA ont permis de relever plusieurs facteurs qui limitent l’accès à la justice en cas de discrimination. Les États membres de l’UE pourraient dès lors envisager d’élargir l’accès aux mécanismes de traitement des plaintes, notamment par les moyens suivants : élargir le mandat des organismes de promotion de l’égalité, qui ne sont actuellement pas compétents pour agir en tant qu’acteurs quasi-juridictionnels ; assouplir les règles sur le statut juridique pour les ONG et autres organisations de la société civile ; augmenter le financement des organisations de bénévoles en mesure d’aider les victimes. Étant donné

⁷⁶ FRA (2012), *La directive sur l’égalité raciale : application et défis*, Luxembourg, Office des publications, p. 11, et FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 52.

⁷⁷ FRA (2012), *La directive sur l’égalité raciale : application et défis*, Luxembourg, Office des publications, p. 11.

⁷⁸ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 46.

⁷⁹ FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications, p. 48.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 53.

que les victimes sont souvent réticentes à l’idée de porter plainte, permettre aux organisations de la société civile, notamment aux organismes de promotion de l’égalité, d’intenter des actions en justice ou de mener des enquêtes, soit sans le consentement de la victime soit lorsqu’il n’y a pas de victime identifiable, pourrait contribuer à faciliter l’application du droit.

La mesure dans laquelle les procédures de plainte jouent leur rôle de mécanisme de dédommagement pour les victimes et de mécanisme de dissuasion pour les auteurs de violations dépend de la capacité des organes de règlement des différends à infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Les syndicats ont souligné que les sanctions, dans le contexte de discriminations en matière d’emploi, sont souvent facilement absorbées par les auteurs des violations, ce qui met en question le caractère approprié des voies de recours disponibles.

Les États membres de l’UE devraient encourager les organismes de promotion de l’égalité, les institutions nationales des droits de l’homme (INDH) et les autres organismes compétents à coopérer lorsque ces entités ne constituent pas un seul et même organisme. Une architecture cohérente au niveau national permet d’éviter une complexité excessive, laquelle est préjudiciable à l’accès effectif à la justice.

4. La collecte de données dans les États membres de l’UE

Les autorités nationales, les décideurs politiques de l’UE et la société civile dans son ensemble ont besoin d’un corpus solide, étendu et fiable de connaissances décrivant la situation actuelle et son évolution. La collecte de données à intervalles réguliers peut révéler les tendances au fil du temps.

La collecte de données est particulièrement importante pour l’élaboration de politiques efficaces de promotion de l’égalité et de lutte contre les discriminations, car elle permet :

- d’orienter l’évolution politique et juridique ;
- d’évaluer l’efficacité des législations antidiscrimination nationales ;
- de mettre en évidence les tendances révélatrices de discriminations ;
- d’élaborer des politiques d’actions positives ;
- de surveiller la situation nationale et les pratiques sur le lieu de travail ;
- d’évaluer l’efficacité des activités de sensibilisation des États membres et des organismes de promotion de l’égalité.

Les préambules des deux directives sur l’égalité font explicitement référence à la possibilité d’établir une discrimination indirecte « par tous moyens, y compris sur la base de données statistiques ». Tant la CJUE que la CouEDH ont accepté des données statistiques comme des preuves susceptibles de donner lieu à une présomption de discrimination ; aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, cette pratique est bien établie⁸¹. Dans la majorité des États membres, toutefois, cette pratique reste rare : les données relatives aux discriminations ne sont pas collectées à des fins statistiques qui pourraient révéler des tendances discriminatoires.

Un large éventail de sources de données peut être utilisé dans le cadre de la législation anti-discrimination, notamment les sources statistiques officielles, les registres

⁸¹ FRA (2011), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 70.

administratifs, les données sur les plaintes, les recherches universitaires et la surveillance de la diversité sur le lieu de travail. Dans la pratique, cependant, la collecte, la production, l’analyse et la diffusion des statistiques officielles à des fins de lutte contre la discrimination sont à tort considérées par beaucoup comme étant contraires à l’interdiction de traiter des catégories particulières ou sensibles⁸² de données à caractère personnel énoncée dans la Directive 95/46/CE⁸³.

Les données officielles relatives aux plaintes constituent un autre type de données de base sur les discriminations. Ces plaintes peuvent être des plaintes officielles déposées auprès de la police, de tribunaux ou d’organismes de promotion de l’égalité compétents pour enquêter sur les allégations de discrimination. Les recherches de la FRA indiquent que peu d’États membres collectent ou publient des données sur le nombre de plaintes pour discriminations ethniques ou crimes de haine répondant à une motivation religieuse, ainsi que pour les crimes de haine répondant à d’autres motifs, déposées auprès d’un tribunal. Là où des données sur les plaintes pour discrimination sont collectées, les résultats ne sont pas toujours ventilés par motif. De plus, le nombre de plaintes pour discriminations reste très limité dans plusieurs États membres. C’est particulièrement le cas pour les affaires de discrimination raciale ou ethnique qui sont examinées par la justice. En revanche, les organismes de promotion de l’égalité recensent souvent le nombre de plaintes qu’ils reçoivent. Là aussi, certains États membres enregistrent toutefois très peu de plaintes. Les organismes de promotion de l’égalité en Estonie, au Luxembourg, à Malte, au Portugal, en Roumanie, en Slovaquie et en Slovénie ont enregistré moins de 20 plaintes chacun en 2008. À l’autre extrémité de l’échelle, l’organisme français de promotion de l’égalité a enregistré plus de 3 009 cas en 2009⁸⁴. D’autres organismes de promotion de l’égalité ont reçu plusieurs centaines de plaintes en 2008 et 2009, notamment en Belgique, en Irlande et en Suède. Même si l’on tient compte des différences de population, les écarts sont importants.

La diversité des méthodes de recensement des cas de discrimination peut être illustrée, par exemple, par la manière dont les organismes de promotion de l’égalité enregistrent les discriminations multiples. Il ressort des recherches menées par la FRA en 2011⁸⁵ que les organismes de promotion de l’égalité de sept États membres de l’UE (Autriche, Belgique, Hongrie, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie) enregistrent des cas impliquant plus d’un motif de discrimination dans une catégorie distincte, ce qui donne une indication du nombre de cas pour lesquels une discrimination multiple est soupçonnée. Les organismes de promotion de l’égalité en Hongrie, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Slovénie collectent des données spécifiques sur la discrimination multiple, malgré le manque de dispositions juridiques nationales ciblant celle-ci. Les organismes de promotion de l’égalité de six autres États membres de l’UE (Allemagne, Bulgarie, Grèce, Italie, Pologne, Roumanie) ne collectent pas de données sur la discrimination multiple, bien qu’une législation sur la discrimination multiple soit en vigueur dans ces États membres. En Grèce,

⁸² Voir : Directive 95/46/CE 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, art. 8.

⁸³ FRA (2012), *Avis de l’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne concernant le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel*, p. 23, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-opinion_2-2012-data-protection_fr.pdf.

⁸⁴ FRA (2011), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2010*, Rapport annuel 2010, Luxembourg, Office des publications, p. 36 et 37, et France, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (HALDE) (2009), *Rapport annuel*, p. 15, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000113/0000.pdf.

⁸⁵ FRA (2012), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2011*, Rapport annuel 2011, Luxembourg, Office des publications, p. 142.

la loi transposant les directives sur la non-discrimination ne proscrie pas formellement la discrimination multiple. Toutefois, les inspecteurs du travail, qui assurent un suivi de l’application de cette loi dans le secteur privé, sont tenus de tenir compte des cas de discrimination multiple.

Dans ce contexte, il devient manifeste que la comparabilité des données relatives aux plaintes dans l’UE est très limitée. En outre, les données relatives aux plaintes ne représentent que la partie émergée de l’iceberg et ne reflètent pas entièrement le nombre réel de cas de discrimination dans la pratique. Enfin, signalons l’absence de statistiques officielles ventilées par origine ethnique et selon d’autres motifs de protection tels que l’âge, l’orientation sexuelle ou le handicap. Néanmoins, divers instruments de recherche tels que les enquêtes sur la population issue de minorités, les enquêtes sur certains comportements, les méthodes de recherche qualitatives et les tests de discrimination (tests pratiques comparant la manière dont les personnes sont traitées dans des situations de la vie réelle), fournissent des moyens de mesurer les discriminations, ainsi que l’indiquent les récents rapports annuels de la FRA.

Plusieurs États membres ont exploré la possibilité d’étendre les recensements et les enquêtes de façon à couvrir spécifiquement les minorités ethniques et nationales. Ce serait une étape importante dans l’effort d’enregistrement, de recensement et d’analyse des pratiques discriminatoires. Les tests de discrimination représentent pour les États membres une approche possible pour repérer les obstacles à l’emploi et à l’accès à des services comme le logement pour les minorités ethniques. Plus d’un tiers des États membres (Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suède) autorisent actuellement des « tests de discrimination », soumis à certains critères, afin d’examiner et de démontrer l’existence de discriminations⁸⁶. Au niveau international, la collecte de données est mise en avant comme un élément utile de la lutte contre les discriminations ethniques. En vertu de la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), à laquelle tous les États membres de l’UE sont parties, les États membres sont invités à faire régulièrement rapport sur la « composition démographique » de leur population en fournissant des « renseignements concernant la race, la couleur, l’ascendance ou l’origine nationale ou ethnique »⁸⁷.

L’article 31 de la CRPD, qui impose aux États parties de recueillir des informations appropriées permettant de formuler des politiques anti-discrimination en faveur des personnes handicapées, est un autre exemple de disposition internationale pouvant servir d’inspiration pour modifier la législation relative à la collecte de données à des fins plus larges de lutte contre la discrimination. Les données résultant d’études statistiques et de recherches devraient être recueillies dans le respect de la législation sur la protection des données⁸⁸.

⁸⁶ FRA (2012), *L’accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, p. 70.

⁸⁷ Voir : CERD (1999), General Recommendation No. 24: Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples (Art. 1).

⁸⁸ À ce jour, 23 États membres de l’UE et l’UE ont ratifié la CRPD. L’article 31 de cette dernière est libellé comme suit : « 1. Les États parties s’engagent à recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et résultats de recherches, qui leur permettent de formuler et d’appliquer des politiques visant à donner effet à la présente Convention. Les procédures de collecte et de conservation de ces informations respectent : a) les garanties légales, y compris celles qui découlent de la législation sur la protection des données, afin d’assurer la confidentialité et le respect de la vie privée des personnes handicapées ; b) les normes internationalement acceptées de protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales et les principes éthiques qui régissent la collecte et l’exploitation des statistiques. 2. Les informations recueillies conformément au

Il est autorisé, dans certaines conditions, de collecter des données sensibles à des fins de lutte contre les discriminations. La proposition de la Commission européenne relative à un règlement général sur la protection des données COM(2012) 11 final prévoit une nouvelle exception, qui permet la collecte de données sensibles lorsqu'elle « est nécessaire à des fins de recherche historique, statistique ou scientifique, sous réserve des conditions et des garanties prévues à l'article 83 »⁸⁹. Comme indiqué dans l'avis de la FRA sur le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel, il serait souhaitable de clarifier la place des catégories sensibles dans la collecte de données à des fins de lutte contre les discriminations. Cette disposition pourrait formaliser le fait que la collecte de données sensibles est autorisée à des fins de lutte contre les discriminations fondées sur les motifs énumérés à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁹⁰.

Avis de la FRA

Sans la collecte de données ventilées, il est difficile d'élaborer des politiques visant à prévenir les discriminations et à promouvoir l'égalité, ainsi que la FRA l'a souligné à plusieurs reprises. L'absence de données ventilées rend difficile l'identification des domaines problématiques et l'évaluation du succès des actions de lutte contre les discriminations. Une collecte systématique de données par les États membres de l'UE faciliterait grandement le respect de l'obligation qui incombe à l'UE en vertu de l'article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE ») de lutter contre les discriminations « [d]ans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions » ainsi que de mettre en place des indicateurs communs à l'échelle de l'UE. De telles données sont souvent également nécessaires pour démontrer les allégations de discrimination indirecte.

Ainsi, l'Eurobaromètre spécial n° 263 sur les discriminations dans l'Union européenne indique qu'« [e]n moyenne, la population européenne témoigne d'un degré élevé de disposition à fournir des informations personnelles dans le cadre d'un recensement anonyme en vue de combattre les discriminations »⁹¹. C'est également le cas pour les personnes appartenant à des minorités, comme indiqué dans l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et les discriminations menée par la FRA (EU-MIDIS). Sur les 23 500 personnes interrogées appartenant à une minorité ethnique ou issues de l'immigration, 65 % ont déclaré qu'elles seraient disposées à fournir, de façon anonyme,

présent article sont désagrégées, selon qu'il convient, et utilisées pour évaluer la façon dont les États parties s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de la présente Convention et identifier et lever les obstacles que rencontrent les personnes handicapées dans l'exercice de leurs droits. »

⁸⁹ Commission européenne (2012), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* (règlement général sur la protection des données), COM(2012) 11 final, Bruxelles, 25 janvier 2012 (ci-après « projet de règlement »). Projet de règlement, art. 9, para. 2, point i). L'article 83 du projet de règlement régit le traitement de données à des fins de recherche historique, statistique et scientifique.

⁹⁰ Voir : FRA (2012), *Avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant le programme de réforme des règles en matière de protection des données à caractère personnel*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-opinion_2-2012-data-protection_fr.pdf ; voir également le projet d'article 6 de la version modernisée de la Convention 108. Voir : Comité consultatif sur la modernisation de la Convention 108, p. 14.

⁹¹ Trois citoyens de l'UE sur quatre accepteraient de communiquer des informations personnelles sur leur origine ethnique (75 %) et sur leur religion ou leurs convictions (74 %). La disposition à fournir des informations sur l'orientation sexuelle (65 %) et l'état de santé (71 %) est à peine moindre. Voir : Commission européenne (2007), *La discrimination dans l'Union européenne*, Eurobaromètre spécial n° 263, p. 32, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_fr.pdf.

*des informations sur leur origine ethnique à titre d’élément d’un recensement si cela pouvait aider à lutter contre les discriminations*⁹².

Dans ce contexte, il paraît à la fois opportun et faisable que les États membres collectent des informations adéquates qui puissent faciliter l’élaboration de politiques anti-discrimination. Ce serait conforme aux normes internationales telles qu’établies, par exemple, dans la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) et dans la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). La législation de l’UE sur la protection des données, qui est en cours de négociation, pourrait clarifier la place des catégories sensibles dans la collecte de données à des fins de lutte contre les discriminations et formaliser le fait que la collecte de données sensibles est autorisée à des fins de lutte contre les discriminations fondées sur les motifs énumérés à l’article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne.

5. L’acquis actuel en tant que simple norme minimale

Les directives sur l’égalité établissent des normes européennes minimales obligeant les États membres à garantir l’égalité de traitement, ce qui laisse une marge de manœuvre pour que les États eux-mêmes puissent prendre des mesures allant au-delà des normes requises. Cela a conduit à des situations assez diverses au niveau national, bien que la plupart des États membres de l’UE aillent au-delà des obligations prescrites par le droit de l’UE. Il ressort des données recueillies par la FRA que les engagements et les normes juridiques fixés au niveau national évoluent constamment, créant un environnement favorable pour débattre de la manière d’assurer une situation uniforme au niveau de l’UE englobant les solutions innovantes que certains États membres ont adoptées.

Les États membres de l’UE peuvent, par exemple, ajouter des motifs de protection en vertu de la législation nationale en matière d’égalité. En effet, tandis que les directives sur l’égalité ne font référence qu’à la race, l’origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle, l’article 21 de la Charte des droits fondamentaux élargit l’interdiction de discrimination « fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l’appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle ». En outre, les États membres peuvent ajouter non seulement des motifs, mais également des domaines de protection allant au-delà de ceux qui sont visés dans les directives sur l’égalité. Il existe une grande marge de manœuvre, par exemple, pour assurer une protection allant au-delà de la directive sur l’emploi, qui couvre uniquement les discriminations dans le domaine de l’emploi. Les États membres peuvent également faire usage de la faculté prévue par les directives de maintenir ou d’adopter des « mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à l’un des motifs » pour « [a]ssurer la pleine égalité dans la pratique »⁹³.

⁹² FRA (2009), *EU-MIDIS – Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications, p. 284.

⁹³ Voir, par exemple, la directive 2000/78/CE du Conseil portant création d’un cadre général en faveur de l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail, JO 2000 L 303, art. 7 et la directive 2000/43/CE du Conseil 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 2000 L 180, art. 5.

Enfin, les États membres de l’UE peuvent choisir de rationaliser et de coordonner leurs outils juridiques et politiques afin de renforcer l’efficacité de leurs mesures de lutte contre les discriminations, notamment sous la forme de stratégies, de feuilles de route ou de plans d’action.

Les motifs de protection

Il existe de nombreuses différences entre les États membres de l’UE en ce qui concerne la portée de la protection prévue pour les différents motifs. Certains États membres vont au-delà des prescriptions de la législation actuelle de l’UE, ce qui donne lieu à une tendance à l’élargissement de la portée de la protection. Par exemple, en 2010, la FRA a examiné la situation au niveau national et a recensé douze États membres dont la législation nationale contient une interdiction explicite des discriminations fondées sur l’identité de genre, que ce soit en tant que motif autonome ou comme une forme de discrimination fondée sur le sexe (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède). À peine deux ans auparavant, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suède ne faisaient pas encore partie de ce groupe, comme l’a démontré une analyse juridique comparative menée en 2008 par la FRA.

À présent, de nombreux États membres de l’UE prévoient une protection accrue dans tous les domaines couverts par la directive sur l’égalité raciale⁹⁴ : non seulement ces États membres interdisent les discriminations fondées sur les motifs mentionnés dans la directive sur l’emploi, mais certains interdisent également les discriminations fondées sur des motifs supplémentaires parmi ceux énumérés à l’article 21 de la Charte des droits fondamentaux.

S’agissant des motifs visés à l’article 21, les législations nationales interdisent plus fréquemment les discriminations fondées sur le sexe. Plus de la moitié des États membres interdisent les discriminations fondées sur le sexe dans tous les domaines couverts par la directive sur l’égalité raciale. Plus d’un tiers des États membres interdisent les discriminations fondées sur des opinions politiques ou toute autre opinion dans tous les domaines de la vie couverts par la directive sur l’égalité raciale. Un grand nombre d’États membres interdisent de même les discriminations fondées sur l’origine sociale, la langue, la naissance, les caractéristiques génétiques et la fortune. De plus, plusieurs États membres prévoient une protection contre les discriminations fondées sur ces motifs supplémentaires, non dans tous les domaines couverts par la directive sur l’égalité raciale, mais dans certains domaines autres que l’emploi, tels que l’éducation.

En outre, la majorité des États membres couvrent dans leur législation anti-discrimination applicable à certains domaines, des motifs qui ne sont pas explicitement mentionnés à l’article 21 de la Charte des droits fondamentaux. Citons notamment l’état civil/conjugal/familial, la grossesse ainsi que la maternité et la paternité, l’état de santé actuel ou futur (ou différentes spécifications sur la santé, notamment l’infection au VIH), l’adhésion à un syndicat ou à une association patronale, l’identité sexuelle, ou encore des catégories générales comme le statut social ou les circonstances personnelles.

⁹⁴ Informations communiquées à la FRA à travers son réseau d’agents de liaison nationaux (ALN, août 2013).

En ce qui concerne les discriminations multiples, la FRA a mené des recherches⁹⁵ qui indiquent qu’au niveau de la législation nationale, les discriminations multiples sont couvertes dans sept États membres de l’UE, à savoir l’Allemagne, l’Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, l’Italie et la Roumanie. Toutefois, sur ce point également, les législations nationales tendent à se limiter aux discriminations « doubles » (ne couvrant que deux motifs), plutôt que de couvrir les discriminations fondées sur des motifs « multiples ». En ce sens, la situation dans l’UE reste fragmentée. Les données de la FRA révèlent également un manque de clarté et de certitude dans l’application des normes et des définitions existantes au niveau national. En Autriche, par voie législative, et en Allemagne, en vertu de lignes directrices officielles, les tribunaux et les organismes de promotion de l’égalité sont invités à accorder des niveaux plus élevés de dédommagement lorsque les victimes ont subi des discriminations fondées sur des motifs multiples.

Les domaines couverts

Comme mentionné précédemment, les experts ont critiqué le cadre législatif actuel de l’UE dans le domaine de la lutte contre les discriminations parce qu’il établit une « hiérarchie » des motifs de protection dans la directive sur l’égalité raciale, qui vise à lutter contre les discriminations ethniques dans différents domaines autres que l’emploi, tandis que la directive sur l’égalité en matière d’emploi interdit les discriminations fondées sur divers motifs, mais uniquement et exclusivement dans le domaine de l’emploi. La directive horizontale proposée par la Commission européenne permettrait en partie de mettre un terme à cette asymétrie⁹⁶. Bien que cette proposition législative n’ait pas encore trouvé de consensus au Conseil, plusieurs États membres de l’UE vont déjà au-delà des normes fixées par les directives existantes.

Dès 2010, la FRA a par exemple constaté dans une étude que l’interdiction de discrimination fondée sur l’orientation sexuelle couvrait tous les domaines mentionnés dans la directive sur l’égalité raciale dans 10 États membres de l’UE (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède). Dans huit autres États membres (Autriche, Finlande, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas), la législation sur l’égalité de traitement en matière d’orientation sexuelle s’étend à certains des domaines mentionnés dans la directive sur l’égalité raciale. La FRA a constaté que seuls neuf États membres (Chypre, Danemark, Estonie, France, Grèce, Italie, Malte, Pologne, Portugal) maintenaient la hiérarchie en vertu de laquelle la race et l’origine ethnique bénéficient d’une protection plus large que les motifs couverts par la directive sur l’égalité en matière d’emploi⁹⁷. En ce qui concerne les handicaps, une étude de la FRA menée en 2011 sur la protection juridique des personnes souffrant de troubles mentaux en vertu de la législation en matière de non-discrimination indique, par exemple, que certains États membres (Belgique, Bulgarie, Croatie, Espagne, Irlande, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni) ont élargi l’obligation de prévoir des

⁹⁵ FRA (2013), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2013), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel 2012, Luxembourg, Office des publications.

⁹⁶ Commission européenne (2008), *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, Bruxelles, 2 juillet 2008.

⁹⁷ FRA (2010), *Homophobie, transphobie et discrimination fondée sur l’orientation sexuelle et l’identité de genre dans les États membres de l’Union européenne - Mise à jour 2010*, Luxembourg, Office des publications.

aménagements raisonnables à d’autres domaines que celui de l’emploi⁹⁸. Certains États membres de l’UE (l’Autriche, la Bulgarie et les Pays-Bas) ont élargi leur concept de discrimination de sorte que le refus de prévoir des aménagements raisonnables constitue en soi une forme de discrimination, conformément à la CRPD, comme également indiqué dans l’étude 2011 de la FRA sur les handicaps.

Ainsi, plusieurs États membres de l’UE ont déjà mis en œuvre des éléments de la proposition de directive « horizontale » dans leurs cadres juridiques. De nouvelles données révèlent des tendances similaires à l’extension de la protection contre les discriminations dans des domaines autres que l’emploi. La moitié environ des États membres interdisent les discriminations fondées sur l’ensemble des motifs prévus par la directive européenne sur l’emploi non seulement dans le domaine de l’emploi mais également dans tous les domaines couverts par la directive sur l’égalité raciale, alignant ainsi le niveau de protection sur quatre motifs et cinq domaines de la vie. Certains États membres couvrent de manière sélective dans leur législation une partie mais non l’ensemble des domaines couverts par la directive sur l’égalité raciale : par exemple, certains États membres limitent au domaine de l’éducation la protection contre les discriminations fondées sur la religion ou sur un handicap. D’autres encore prévoient une protection qui va au-delà des domaines couverts par la directive sur l’égalité raciale, en interdisant certaines formes de discrimination dans des domaines tels que le service militaire, l’adhésion et la participation aux activités d’un syndicat, d’une organisation de la société civile, d’un parti politique ou d’autres types d’organisations, la création culturelle et artistique, l’accès et l’utilisation des médias et autres services informatifs, et l’accès et la jouissance des espaces publics.

Outils de concrétisation de l’égalité

Il existe une variété d’outils que peuvent utiliser les États membres de l’UE pour promouvoir l’égalité dans la pratique. Au Royaume-Uni, par exemple, le « *Public Sector Equality Duty* » (un programme d’obligations en matière d’égalité dans le secteur public) vise à éliminer les discriminations, à promouvoir l’égalité des chances et à favoriser les bonnes relations. En vertu de ce programme, les pouvoirs publics ainsi que les organisations privées exerçant des fonctions publiques doivent promouvoir l’égalité par les moyens suivants : supprimer les inconvénients, répondre aux besoins des personnes présentant des caractéristiques protégées⁹⁹ et encourager les groupes protégés à participer à la vie publique¹⁰⁰. D’autres outils, dont l’obligation de prévoir des aménagements raisonnables en vertu du droit de l’UE en faveur des personnes handicapées, visent à assurer le respect du principe de l’égalité de traitement et à corriger ou à prévenir les discriminations indirectes. Dans certains pays, notamment en Suède, même les organismes privés (les employeurs) sont tenus de promouvoir l’égalité en adoptant des plans en faveur de l’égalité au niveau de la filiale ou de l’entreprise, en assurant la collecte de données et la surveillance sur le lieu de travail. Enfin, des mesures spécifiques : des « actions positives », permettent d’atténuer les inconvénients, de réduire la sous-représentation et de répondre aux besoins spécifiques de certains groupes de personnes dans la société : ainsi, la mise en

⁹⁸ FRA (2011), *La protection juridique des personnes souffrant de troubles mentaux en vertu de la législation en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications.

⁹⁹ Ces caractéristiques protégées sont : l’âge, le handicap, la grossesse et la maternité, la religion ou les convictions, la race, le sexe, l’orientation sexuelle, le changement de sexe, le mariage et le partenariat civil.

¹⁰⁰ Voir : Royaume-Uni, Loi sur l’égalité de 2010, article 149. La Commission de l’égalité et des droits de l’homme est chargée du suivi et de l’application de ce programme.

place de formations ciblées, de services de santé, des campagnes de communication ou de quotas sont autant d’exemples de mesures pouvant être qualifiées d’« actions positives ».

Le droit international permet, et parfois même exige, de prendre des « mesures spéciales temporaires », qui peuvent inclure une combinaison des exemples cités ci-dessus¹⁰¹. Le Comité des Nations Unies pour l’élimination de la discrimination raciale (CERD), par exemple, a souligné que « [l]a notion de mesures spéciales est fondée sur le principe selon lequel les lois, politiques et pratiques adoptées et mises en œuvre par les États pour s’acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention doivent s’accompagner, si les circonstances le justifient, de l’adoption de mesures spéciales temporaires visant à garantir aux groupes défavorisés, dans des conditions d’égalité, la pleine jouissance des droits de l’homme et des libertés fondamentales »¹⁰². Les organes conventionnels des Nations Unies ont souligné que la portée de ces mesures ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l’objectif d’éradication des inégalités¹⁰³.

Dans le droit de l’UE, l’adoption du principe de l’action positive est généralement associée à l’égalité entre les femmes et les hommes, pour laquelle ce principe est autorisé depuis les premières directives sur l’égalité entre les femmes et les hommes dans le domaine de l’emploi et du travail¹⁰⁴. Par la suite, ces mesures ont également été traduites dans le droit primaire, à la fois dans les traités (voir, par exemple, l’article 157 du TFUE, ex-article 141 du Traité instituant les Communautés européennes) et dans la Charte des droits fondamentaux (article 23). De plus, l’article 5 de la directive sur l’égalité raciale et l’article 7 de la directive sur l’égalité en matière d’emploi autorisent expressément l’adoption ou le maintien de mesures d’action positive. Selon une jurisprudence constante, la CJUE a jugé dans le contexte des systèmes de quotas que, pour assurer le respect du principe de l’égalité devant la loi, il convient de statuer au cas par cas plutôt que d’appliquer une priorité automatique et inconditionnelle en faveur des candidats issus de minorités¹⁰⁵.

En ce qui concerne les droits des personnes handicapées, la directive sur l’égalité en matière d’emploi a introduit le concept d’aménagements raisonnables, en vertu duquel les employeurs sont tenus de prendre les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, 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 (article 5 de la directive sur l’égalité en matière d’emploi). L’obligation de prévoir des aménagements

¹⁰¹ Voir, par exemple : ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 13 : Le droit à l’éducation ; ONU, Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes, Recommandation générale n° 25 concernant le premier paragraphe de l’article 4 de la Convention (mesures spéciales temporaires) ; ONU, Comité des droits de l’homme, Observation générale n° 18 : Non-discrimination ; ONU, Comité pour l’élimination de la discrimination raciale, Recommandation générale n° 30 concernant la discrimination contre les non-ressortissants (compilés dans le document ONU HRI/GEN/1/Rév.9, vol. II, 27 mai 2008).

¹⁰² ONU, Comité pour l’élimination de la discrimination raciale (2009), Recommandation générale n° 32 sur la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ONU CERD/C/GC/32, 24 septembre 2009.

¹⁰³ *Ibid.*, points 21 à 26 ; ONU, Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes, Recommandation générale n° 25, point 22.

¹⁰⁴ Voir, par exemple, la directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l’égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l’accès à l’emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, JO 1976 L 39, art. 2, para. 4.

¹⁰⁵ La jurisprudence concerne spécifiquement l’égalité entre les femmes et les hommes, mais elle pourrait être appliquée par analogie à d’autres motifs de protection face à la discrimination : CJUE, C-450/93, *Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen*, Rec. 1995 ; CJUE, C-409/95, *Marschall c. Land Nordrhein-Westfalen*, Rec. 1997 ; CJUE, C-407/98, *Abrahamsson et Leif Anderson c. Elisabet Fogelqvist*, Rec. 2000.

raisonnables ne s’applique pas si ces mesures imposent à l’employeur une charge disproportionnée.

Les recherches de la FRA indiquent que, dans le contexte de l’emploi, on peut constater l’existence de mesures de prévention ou de promotion dans plusieurs États membres de l’UE, en tant que politiques et pratiques des pouvoirs publics, des employeurs et des syndicats. En Belgique, en Finlande, en Hongrie, au Royaume-Uni et en Suède, tant les entités publiques que les entités privées sont juridiquement tenues de prendre certaines mesures, telles que l’évaluation et le suivi de l’incidence des politiques sur l’égalité raciale, l’adaptation des pratiques qui empêchent la concrétisation de l’égalité, la mise en place de plans en faveur de l’égalité, l’introduction de mesures visant à refléter de manière proportionnée la diversité ethnique de la main-d’œuvre ou l’organisation de formations ou de cours, pour faciliter la participation des personnes appartenant à des minorités. De même, les syndicats et les employeurs ont signalé plusieurs initiatives, notamment l’organisation de formations supplémentaires ou de cours de langue pour les travailleurs issus de minorités ethniques, l’organisation de campagnes de recrutement ciblées, l’analyse de la diversité ethnique de la main-d’œuvre, l’adaptation des critères professionnels de manière à ce qu’ils se concentrent sur des compétences génériques plutôt que sur des qualifications formelles, la formation à la diversité, l’adoption de codes de conduite pour les employeurs, et l’octroi de prix récompensant les meilleures pratiques dans le domaine de l’égalité¹⁰⁶. En outre, les mesures nationales peuvent tenir compte de la diversité de façon à éviter des situations dans lesquelles certaines dispositions risquent d’entraîner des discriminations indirectes. Citons par exemple la possibilité d’adapter les jours de repos, les codes vestimentaires, les exigences alimentaires ou les horaires de travail afin de tenir compte des différentes origines ethniques des travailleurs.

Outre ses recherches sur les discriminations en matière d’emploi, la FRA a également examiné la situation des Roms dans l’Union européenne. Les recherches de la FRA indiquent que les États membres de l’UE ont adopté des mesures visant à promouvoir l’inclusion sociale. Ces mesures incluent des projets de logement intégrés au sein de programmes plus vastes, de formation professionnelle ou autres¹⁰⁷, ainsi que des programmes plus spécifiques, tels que ceux visant des personnes appartenant à des minorités dans les campagnes de recrutement. Certains États membres ont également élaboré des politiques d’inclusion sociale plus généralisées¹⁰⁸. Ainsi, plusieurs États membres ont développé des bonnes pratiques qui intègrent de meilleures conditions de logements avec des mesures destinées à améliorer les qualifications, l’accessibilité des services publics et l’aide dans l’accès au marché du travail¹⁰⁹. En ce qui concerne l’amélioration des conditions de logement, et ce en particulier pour les Roms, la Commission européenne a rappelé que le Fonds social européen et le Fonds européen de

¹⁰⁶ FRA (2010), *Impact de la directive sur l’égalité raciale – Le point de vue des syndicats et des employeurs de l’Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, sections 4.3 et chapitre 5.

¹⁰⁷ FRA (2009), *Case Study – Traveller participation in decision making on housing issues, Ireland*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2009), *Case study – A Model of Traveller Needs Assessment, United Kingdom*, Luxembourg, Office des publications.

¹⁰⁸ FRA (2009), *Les conditions de logement des Roms et des Travellers dans l’Union européenne : Rapport comparatif*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/housing-conditions-roma-and-travellers-european-union-comparative-report>.

¹⁰⁹ FRA (2009), *Case study – A Model of Traveller Needs Assessment, United Kingdom*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2009), *Case Study – Combating Roma residential segregation, Hungary*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2009), *Case study – Improving Roma housing and eliminating slums, Spain*, Luxembourg, Office des publications.

développement régional peuvent être utilisés à cette fin¹¹⁰. En effet, la Commission a souligné que tous les États membres devraient veiller à ce que des mesures adéquates soient prises en vue d’inclure l’intégration des Roms dans les accords de partenariat sur l’utilisation des Fonds structurels et d’investissement européens¹¹¹. La Commission a proposé de subordonner la mise à disposition des Fonds à un ensemble de conditions générales ex ante, dont la lutte contre les discriminations, l’égalité entre les femmes et les hommes et le handicap, ainsi qu’à des conditions thématiques ex ante incluant explicitement l’« [i]ntégration des communautés marginalisées, tels que les Roms »¹¹².

Dans le domaine de l’éducation, les États membres de l’UE ont adopté des mesures telles que la formation interculturelle des enseignants et la formation des Roms en tant qu’assistants d’enseignement pour favoriser l’intégration¹¹³. Quels que soient les outils choisis, il reste important de prévoir des contrôles visant à confronter les résultats avec la réalité, notamment par la collecte de données pertinentes, afin d’évaluer la mesure dans laquelle ces outils répondent aux attentes.

Stratégies politiques et plans d’action

Les deux directives sur l’égalité imposent aux États membres de l’UE de « favoriser le dialogue » entre les partenaires sociaux « en vue de promouvoir l’égalité de traitement » (article 11 de la directive sur l’égalité raciale et article 13 de la directive sur l’égalité en matière d’emploi). Elles font également référence à « la surveillance des pratiques sur le lieu de travail, [les] conventions collectives, [les] codes de conduite, et [...] la recherche ou l’échange d’expériences et de bonnes pratiques ». À ce titre, les autorités nationales peuvent être considérées comme des facilitateurs de processus et actions qui semblent être du ressort principal d’acteurs privés.

Toutefois, les directives exigent également que les États membres prennent les « mesures nécessaires » au respect du principe de l’égalité de traitement. Pour ce faire, ils sont notamment tenus de supprimer les « dispositions législatives, réglementaires et administratives contraires au principe de l’égalité de traitement » (article 14 de la directive sur l’égalité raciale et article 16 de la directive sur l’égalité en matière d’emploi).

Certains États membres se sont dotés d’outils permettant d’examiner les nouvelles dispositions législatives, réglementaires et administratives et celles existantes, à la lumière du principe de l’égalité de traitement. Souvent, ces outils prennent la forme de stratégies, de plans d’action, de feuilles de route et de dispositions analogues, et peuvent englober d’autres mesures visant à améliorer la planification, le contrôle et la coordination des ressources financières.

Par exemple, les Pays-Bas ont une longue tradition d’utilisation de plans d’action pour orienter les travaux sur les droits des personnes LGBT. Le plan d’action le plus récent est le plan stratégique 2011–2015 pour l’égalité des personnes LGBT et entre les femmes et les

¹¹⁰ Commission européenne, *Les Roms au sein du Fonds social européen 2007-2013*, http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/roma_fr.pdf.

¹¹¹ Commission européenne (2013), COM(2013) 454 final, 26 juin 2013, p. 7.

¹¹² Commission européenne (2013), COM(2013) 246 final, 22 avril 2013, p. 162.

¹¹³ Voir : Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) (2004), *Migrants, minorities and education: Documenting discrimination and integration in 15 Member States of the European Union*, Luxembourg, Office des publications ; EUMC (2006), *Roma and Travellers in public education: An overview of the situation in the EU Member States*, Luxembourg, Office des publications ; FRA (2011), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2010*, Rapport annuel 2010, Luxembourg, Office des publications.

hommes¹¹⁴. Dans cette publication, le gouvernement définit la manière d’atteindre l’objectif de l’émancipation des jeunes filles, des femmes, et des personnes LGBT. Dans la même ligne, la France a adopté en 2012 un programme d’actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises en raison de l’orientation sexuelle ou de l’identité de genre¹¹⁵.

Une évolution similaire peut être observée au niveau de l’UE dans ses domaines de compétence et d’action : citons la stratégie en faveur des personnes handicapées mentionnée plus haut, la stratégie pour l’égalité entre les femmes et les hommes, et le programme de l’UE en matière de droits de l’enfant. Afin de promouvoir l’égalité de traitement pour les Roms, la Commission européenne a adopté en avril 2011 un cadre de l’UE pour les stratégies nationales d’intégration des Roms pour la période allant jusqu’à 2020¹¹⁶, que le Conseil européen a approuvé en juin 2011. En juin 2013, la Commission européenne a adopté une proposition de recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d’intégration des Roms dans les États membres¹¹⁷. Ces nouveaux modes de coopération pourraient avoir des répercussions sur les politiques concernant d’autres motifs de protection. En ce qui concerne les personnes LGBT, le Parlement européen a demandé à la Commission européenne de publier d’urgence la feuille de route européenne pour l’égalité sur la base de l’orientation sexuelle et de l’identité de genre, en vue de son adoption au plus tard en 2014¹¹⁸.

Réduire les asymétries en matière de protection

Les directives sur l’égalité permettent aux États membres de l’UE de maintenir ou d’introduire des mesures d’action positive. Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, la directive sur l’égalité raciale, par exemple, dispose que « 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 à la race ou à l’origine ethnique ».

Ce principe autorise les États membres à prendre des mesures pour remédier à la discrimination structurelle et anticiper les violations du droit en matière de non discrimination. Les mesures qui visent à s’attaquer aux préjudices subis par les groupes minoritaires qui découlent des motifs de discrimination dans des domaines tels que l’emploi, le logement et l’éducation devraient être encouragées et étendues de façon à être appliquées de manière systématique dans tous les domaines politiques et dans tous les États membres, plutôt que sur la base de projets ou sur une base ponctuelle, plus limitées.

¹¹⁴ Pays-Bas, Gouvernement (2012), *LGBT and gender equality policy plan of the Netherlands 2011–2015*, www.government.nl/documents-and-publications/leaflets/2012/01/10/lgbt-and-gender-equality-policy-plan-of-the-netherlands-2011-2015.html.

¹¹⁵ France, gouvernement (2012), *Programme d’actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l’orientation sexuelle ou de l’identité de genre*, www.gouvernement.fr/gouvernement/en-direct-des-ministeres/programme-d-actions-gouvernemental-contre-les-violences-et-les.

¹¹⁶ Commission européenne (2011), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Cadre de l’UE pour les stratégies nationales d’intégration des Roms pour la période allant jusqu’à 2020*, COM(2011) 173 final, Bruxelles, 5 avril 2011.

¹¹⁷ Commission européenne (2013), *Proposition de recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d’intégration des Roms dans les États membres*, COM(2013) 460 final, Bruxelles, 26 juin 2013.

¹¹⁸ Voir la résolution du Parlement européen du 12 décembre 2012 sur la situation des droits fondamentaux dans l’Union européenne (2010-2011) (2011/2069(INI)), point 96, ainsi que l’étude de 2012 commandée par le Parlement intitulée « Vers une feuille de route européenne pour l’égalité sur la base de l’orientation sexuelle et de l’identité de genre » (PE 462.482).

Cependant, le libellé de la disposition concernée dans les directives sur l’égalité pourrait donner l’impression trompeuse que l’action positive constitue une exception au principe d’égalité plutôt qu’une expression de celui-ci. L’action positive permet la pleine égalité dans la pratique. Une approche préventive plutôt que réactive des discriminations et l’adoption de mesures d’action positive dans les États membres peuvent contribuer à réduire le fossé qui existe entre la législation sur le papier et la réalité sur le terrain.

La législation de l’UE actuelle protège davantage contre les discriminations fondées sur la race ou l’origine ethnique que contre les discriminations fondées sur la religion ou les convictions, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle. La société civile et les milieux universitaires ont critiqué cette distinction et, en 2008, la Commission a tenté de combler les lacunes de la protection juridique. Sa proposition de directive « horizontale » étendrait l’interdiction de discrimination à des domaines autres que l’emploi pour des motifs qui ne sont pas encore couverts. Comme indiqué plus haut, les données disponibles soutiennent pleinement la nécessité d’une telle approche. L’objectif de la directive horizontale proposée en 2008 est de mettre en place un cadre en vue d’un niveau minimal uniforme de protection dans l’UE pour ces motifs de protection, c’est-à-dire de procéder à un « alignement horizontal ».

Jusqu’à présent, les avancées concernant cette proposition législative semblent limitées, ce qui n’a pas empêché les systèmes nationaux d’évoluer. Plusieurs États membres de l’UE ont accompli des progrès considérables ces dernières années dans l’alignement de la protection législative qu’ils offrent contre des discriminations fondées sur différents motifs et, ce faisant, ils ont probablement rendu leurs systèmes plus simples et plus accessibles. Parallèlement, la protection assurée au niveau national est en augmentation et il est donc nécessaire d’aligner les normes de l’UE sur les normes nationales en rapide évolution, en d’autres termes de procéder à un « alignement vertical ».

L’alignement vertical et horizontal n’est pas possible uniquement par la voie législative. D’autres mesures utiles comprennent, notamment, la mise en place d’actions de coordination, telles que des stratégies, cadres, feuilles de route, éventuellement complétées par un effort de suivi et par des critères de référence appropriés. L’action de l’UE dans le passé a facilité cette approche en mobilisant tous les outils juridiques, politiques et financiers disponibles. Ces mesures permettraient d’assurer à la fois la conformité des politiques et activités de l’UE avec les normes internationales applicables dans le domaine des droits fondamentaux de tous les individus, plutôt que pour certaines catégories, et la possibilité d’aligner les normes de l’UE sur les progrès accomplis au niveau national.

Un exemple d’alignement vertical et horizontal est le cadre de l’UE pour les stratégies nationales d’intégration des Roms, qui souligne le potentiel qu’offre la mise en commun d’une série d’outils et d’acteurs pour travailler à un ensemble commun d’objectifs en matière d’intégration, afin de favoriser l’inclusion et la protection des droits fondamentaux. Une approche similaire, conforme à la pratique courante dans le domaine des droits fondamentaux, pourrait être adoptée pour orienter l’action future dans d’autres domaines. Une approche politique ne saurait cependant remplacer la voie législative. Toute modification de la directive horizontale proposée ou tout écart par rapport à celle-ci devrait éviter de compromettre la valeur ajoutée fondamentale de la proposition législative, à savoir assurer des niveaux de protection plus uniformes aux différents échelons du pouvoir gouvernemental et pour les différents motifs de protection contre l’inégalité de traitement.

Avis de la FRA

Les directives sur l'égalité permettent aux États membres de l'UE de maintenir ou d'introduire des mesures d'action positive. Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, la directive sur l'égalité raciale, par exemple, dispose que « 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 à la race ou à l'origine ethnique »¹¹⁹.

Ce principe autorise les États membres à prendre des mesures pour supprimer les discriminations structurelles et anticiper les violations du droit en matière de non discrimination. Les mesures qui visent les désavantages étroitement liés subis par les groupes minoritaires dans des domaines tels que l'emploi, le logement et l'éducation devraient être encouragées et élargies afin d'être appliquées de manière systématique dans tous les domaines politiques et dans tous les États membres, plutôt que sur la base de projets ou sur une base ponctuelle, plus limitées.

Cependant, le libellé de la disposition concernée dans les directives sur l'égalité pourrait donner l'impression trompeuse que l'action positive constitue une exception au principe d'égalité plutôt qu'une expression de celui-ci, ce qui risque de porter atteinte à la clarté juridique dans le contexte du droit en matière d'égalité. L'action positive permet la pleine égalité dans la pratique. Une approche préventive plutôt que réactive des discriminations et l'adoption de mesures d'action positive dans les États membres peuvent contribuer à réduire le fossé qui existe entre la législation sur le papier et la réalité sur le terrain.

La protection actuelle contre les discriminations varie selon le motif et le domaine. Cette asymétrie horizontale en matière de protection est accentuée par les différents niveaux de protection existant au sein du droit de l'UE et des droits nationaux.. De nombreux États membres de l'UE sont déjà allés au-delà des obligations actuelles de l'UE et offrent une protection contre les discriminations exercées dans des domaines supplémentaires et/ou pour des motifs supplémentaires, ce qui rend l'asymétrie en matière de protection au sein de l'UE non seulement « horizontale », mais également « verticale ».

L'une des ambitions de la directive horizontale proposée en 2008 est d'établir un cadre permettant la mise en place d'un niveau de protection minimal uniforme, lequel alignerait en quelque sorte la protection contre les discriminations à la fois « verticalement » et « horizontalement ». Cet alignement serait le bienvenu.

Outre des ajustements législatifs, des mesures non législatives devraient également être envisagées, au niveau national comme au niveau européen. La mise en place d'actions de coordination, telles que des stratégies, cadres, feuilles de route, éventuellement complétées par un effort de suivi et par des critères de référence appropriés, pourrait être utile afin d'effacer les différences de normes subsistant entre les différents droits en matière d'égalité.

Vienne, le 1^{er} octobre 2013

¹¹⁹ Directive 2000/43/CE du Conseil 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 2000 L 180, art. 5.

Information sur les enquêtes pertinentes de la FRA

Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS)

Ce projet de recherche de la FRA a couvert tous les États membres de l’UE et a interrogé en 2008 environ 23 500 personnes appartenant à des minorités ethniques ou issues de l’immigration. En outre, 5 000 personnes de la population majoritaire vivant dans les mêmes régions que les minorités ont été interrogées en personne dans 10 États membres afin de permettre de comparer les résultats pour certaines questions clés. En tant que méthode d’échantillonnage par défaut, une méthode du cheminement aléatoires standard a été utilisée pour échantillonner les ménages. Les entretiens ont été menés par Gallup Europe. L’enquête a fourni l’ensemble de données le plus complet à ce jour sur les discriminations et les représailles auxquelles sont confrontés les minorités ethniques et les migrants dans l’UE. C’est la première enquête du genre à étudier systématiquement les groupes de migrants et de minorités ethniques dans l’UE au moyen d’entretiens en personne et sur la base d’un questionnaire standard identique.

Enquête pilote sur les Roms

L’enquête pilote de la FRA sur les Roms a couvert 11 États membres : Bulgarie, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie et Slovaquie. Un échantillon de Roms – et de non-Roms vivant à proximité de Roms – a été sélectionné en utilisant la méthode du cheminement aléatoire et un recensement ciblé. L’échantillon en résultant représente des Roms et non-Roms vivant dans les zones sélectionnées, qui ont été choisies par échantillonnage dans différentes parties des 11 États membres. Dans chacun des États membres, la sélection de l’échantillon a été effectuée dans des zones dans lesquelles se trouvent des concentrations suffisantes de Roms, autrement dit des concentrations supérieures à la moyenne nationale, afin de maintenir à un coût raisonnable l’emploi de la méthode du cheminement aléatoire.

L’enquête a utilisé un plan d’échantillonnage en plusieurs étapes, dont la première a été la sélection des zones du pays en tenant compte de la répartition géographique de la population rom et de la densité de la population, suivie de la sélection des ménages et, enfin, de celle des personnes qui se sont identifiées comme Roms (une personne par ménage, âgée de 16 ans ou plus). La personne interrogée a été invitée à fournir des informations sur le ménage dans son ensemble et sur toutes les personnes qui en faisaient partie, ainsi que sur sa situation et ses expériences personnelles. Les entretiens ont été menés entre mai et juillet 2011 par Gallup Europe, qui a recueilli des données auprès de 10 811 Roms et 5 508 non-Roms dans les 11 pays couverts.

Enquête « Discrimination et crimes de haine à l’égard des personnes juives dans les États membres de l’UE : expériences et perceptions de l’antisémitisme »

L’enquête de la FRA sur les expériences et les perceptions d’antisémitisme vécues par des personnes juives a recueilli des données auprès de 5 847 personnes de 16 ans et plus s’étant identifiées comme juives dans huit États membres de l’UE (Allemagne, Belgique, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Royaume-Uni, Suède). Cette enquête a également été menée en Roumanie, mais en raison du faible nombre de réponses, les données ont été analysées séparément de celles des huit autres pays couverts. Elle a été réalisée en ligne en septembre et octobre 2012, période pendant laquelle toutes les personnes s’étant identifiées comme juives étaient libres de compléter l’enquête ; par conséquent, les personnes interrogées représentent un échantillon auto-sélectionné de personnes juives dans les pays concernés. Les pays sélectionnés pour l’enquête correspondent à plus de

90 % de la population juive estimée de l’UE et le nombre de personnes ayant répondu dans chaque pays correspond à peu près aux différences de taille estimées de la population juive entre les États membres. La collecte des données de l’enquête a été coordonnée par Ipsos MORI et l’Institute for Jewish Policy Research.

Enquête sur les personnes LGBT dans l’UE

Au cours d’une enquête en ligne menée entre avril et juillet 2012, la FRA a recueilli des données auprès de 93 079 personnes de 18 ans et plus s’étant identifiées comme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) dans les 27 États membres de l’UE et en Croatie. L’enquête et le questionnaire ont été conçus par la FRA, et la collecte des données de l’enquête en ligne a été coordonnée par Gallup Europe en coopération avec ILGA-Europe. Cette enquête est la plus grande du genre à ce jour, et elle dresse le tableau le plus vaste et le plus complet des expériences des personnes LGBT résidant dans l’UE et en Croatie.

Sélection de rapports de la FRA

FRA (à paraître), *Enquête LGBT dans l’UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l’Union européenne : Principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications de l’Union européenne.

FRA (2013), *Discrimination et crimes de haine à l’égard des personnes juives dans les États membres de l’UE : expériences et perceptions de l’antisémitisme*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2013), *Enquête LGBT dans l’UE – Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l’Union européenne : Les résultats en bref*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2013), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2013), *La capacité juridique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées intellectuelles*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012), *Choix et contrôle : le droit à une vie autonome*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012), *L’accès à la justice en cas de discrimination dans l’UE – Vers une plus grande égalité*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012), *La situation des Roms dans 11 États membres de l’UE : Les résultats des enquêtes en bref*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011), *La protection juridique des personnes souffrant de troubles mentaux, en vertu de la législation en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2010), *EU-MIDIS – Données en bref – 3^e rapport : Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l’égalité*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2010), *Homophobie, transphobie et discrimination fondée sur l’orientation sexuelle et l’identité de genre. Mise à jour 2010 – Analyse juridique comparative*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2010), *Impact de la directive sur l’égalité raciale – Le point de vue des syndicats et des employeurs de l’Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2009), *EU-MIDIS – Enquête de l’Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications.



FRA – Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne
Schwarzenbergplatz 11 ■ 1040 Vienne ■ Autriche ■
Tél +43 158030-0 ■ Fax +43 158030-699
fra.europa.eu ■ info@fra.europa.eu ■ facebook.com/fundamentalrights
■ linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency ■
twitter.com/EURightsAgency

