COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.3.2021
COM(2021) 139 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application de 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 (directive sur l'égalité raciale) et de 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 (directive sur l'égalité en matière d'emploi)

{SWD(2021) 63 final}

1. INTRODUCTION

L'égalité est l'une des valeurs fondatrices de l'Union européenne[1]. La Commission a pris d'importantes mesures pour la promouvoir et l'intégrer, ainsi que pour construire une véritable **Union de l'égalité**. Avec l'appui de sa task force interne pour l'égalité, créée en 2019, elle s'emploie à intégrer une dimension d'égalité dans l'ensemble des politiques et initiatives majeures de l'UE. La stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025[2], le plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025[3], le nouveau cadre stratégique pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms[4], la stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025[5], la stratégie de l'UE visant à renforcer l'application de la charte des droits fondamentaux[6], la stratégie de l'UE en faveur des droits des personnes handicapées pour la période 2021-2030[7] et le plan d'action pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux[8] sont autant d'exemples récents qui soulignent l'importance de prévenir et de combattre la discrimination (par exemple en luttant contre les stéréotypes et les préjugés), de faire appliquer le droit et les principes de l'UE dans ce domaine et d'améliorer la collecte des données.

Le présent rapport porte sur l'application de deux directives de l'UE relatives à l'égalité:

- la **directive sur l'égalité raciale**[9], qui prescrit l'égalité de traitement entre les personnes dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'éducation, de la protection sociale, y compris la sécurité sociale, des avantages sociaux, de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services (y

---

1 Article 2 du traité sur l'Union européenne. L'article 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que «[d]ans la définition et la mise en œuvre de 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».

2 COM(2020) 152 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_fr

3 COM(2020) 565 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_fr

4 Pour le «paquet complet», voir: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_fr

5 COM(2020) 698 final; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_fr

6 COM(2020) 711 final; https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_fr. L'article 21, paragraphe 1, de la charte dispose ce qui suit: «Est interdite, toute 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.»

7 COM(2021) 101 final; https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=8376&furtherPubs=yes

8 COM(2021) 102 final; https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en.
Outre les initiatives mentionnées dans la liste, une stratégie de l'UE contre l'antisémitisme devrait être adoptée par la Commission en 2021.

9 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO L 180 du 19.7.2000, p. 22).

compris en matière de logement), *indépendamment de leur race et de leur origine ethnique*; et

- la **directive sur l'égalité en matière d'emploi**[10], qui prescrit l'égalité de traitement entre les personnes dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle, *indépendamment de leur religion ou de leurs convictions, de leur handicap, de leur âge et de leur orientation sexuelle*.

Les deux directives imposent à la Commission de présenter tous les cinq ans un rapport sur leur application[11]. Depuis 2014, la Commission a décidé d'élaborer un rapport commun sur ces deux directives étant donné que leur approche réglementaire et le contenu de bon nombre de leurs dispositions sont identiques.

Afin de bien comprendre la situation sur le terrain, la Commission mène régulièrement des enquêtes d'opinion «Eurobaromètre» sur la discrimination dans l'UE[12]. Les enquêtes réalisées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) fournissent également des chiffres et des informations utiles sur les tendances[13].

Le sentiment général semble être que peu de progrès ont été accomplis dans la lutte contre la discrimination depuis 2014. La population générale reconnaît que la discrimination est répandue dans l'UE[14] et qu'elle est fréquemment ressentie dans la plupart des États membres. Les enquêtes ont révélé que près d'une personne sur quatre appartenant à des minorités ethniques ou issues de l'immigration (24 %) s'était sentie discriminée au cours des douze mois précédents dans un ou plusieurs domaines de la vie quotidienne en raison de leur origine[15]. Dans le cadre d'une enquête Eurobaromètre réalisée en 2019, environ un répondant sur cinq (21 %) parmi ceux qui s'étaient sentis discriminés pour un ou plusieurs motifs au cours des douze mois précédents a déclaré que cette discrimination avait eu lieu au travail; ils étaient 13 % à déclarer que cette discrimination avait eu lieu lors de leur recherche d'emploi[16].

---

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

[11] Article 17 de la directive 2000/43/CE et article 19 de la directive 2000/78/CE.

[12] Le plus récent étant l'Eurobaromètre spécial 493 sur la *discrimination dans l'Union européenne* (octobre 2019); https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/general/doChangeLocale/locale/fr/curEvent/Survey.getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251/

[13] Le présent rapport s'appuie essentiellement sur des données tirées de l'enquête Eurobaromètre de 2019 et de diverses enquêtes de la FRA, antérieures à la crise de la COVID-19.

[14] Eurobaromètre 2019. Par exemple, 59 % des Européens estiment que la discrimination fondée sur l'origine ethnique est répandue dans leur pays (contre 64 % en 2015). Ils sont respectivement 53 %, 47 %, 44 % et 40 % à juger répandue la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, la religion, le handicap et l'âge.

[15] *Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination – principaux résultats* (Enquête EU-MIDIS II de la FRA, 2017); https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results
Les données recueillies par la FRA en 2008 révèlent qu'environ une personne sur trois (30 %) s'est sentie discriminée dans ces domaines en raison de son origine ethnique.

[16] Eurobaromètre 2019. De nombreux répondants avaient le sentiment que la discrimination persistait dans le recrutement – sur la base de l'âge (trop jeunes ou trop âgés) (47 %), du handicap (41 %), de l'appartenance à la communauté rom (38 %), de l'origine ethnique en général (32 %), de l'expression d'une conviction religieuse (28 %) ou de l'orientation sexuelle (22 %).

Dans un tel contexte, il est essentiel que la législation fondée sur les règles de l'UE en matière de non-discrimination soit correctement appliquée au niveau national[17]. Dans le prolongement des rapports précédents sur l'application des directives, datant de 2006[18], de 2008[19] et de 2014[20], le présent rapport:

- évalue *la situation actuelle et les évolutions* depuis 2014;
- recense les *principaux problèmes et les grands défis* résultant des évolutions dans le domaine de la non-discrimination;
- met en évidence une série de *bonnes pratiques* et d'*initiatives*;
- montre comment des *affaires portées devant la Cour de justice* de l'Union européenne (CJUE) ont permis de préciser l'interprétation à donner aux directives;
- analyse la mise en œuvre de la recommandation de 2018 relative aux *normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement*[21], conformément à la stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ, au nouveau cadre stratégique pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et au plan d'action de l'UE contre le racisme (voir, en particulier, l'annexe relative aux organismes pour l'égalité de traitement);
- présente, comme indiqué dans le plan d'action de l'UE contre le racisme, les *failles potentielles* dans la protection offerte par la directive sur l'égalité raciale.

Le rapport s'appuie sur les informations envoyées à la Commission par les États membres[22] et sur le résultat de consultations menées avec le réseau européen des organismes nationaux de promotion de l'égalité (Equinet)[23], la FRA[24], les partenaires sociaux[25] et les organisations de la société civile[26]. Il se fonde également sur les travaux menés par la Commission pour aider à l'application des directives[27] ainsi que sur des

[17] La Commission a reçu un certain nombre de plaintes de la part de citoyens, dont la grande majorité concernait des cas particuliers de discrimination alléguée plutôt qu'une mauvaise transposition ou application des directives par un État membre. En pareil cas, les recours doivent d'abord être introduits au niveau national.

[18] COM(2006) 643 final (sur la directive sur l'égalité raciale).

[19] COM(2008) 225 final (sur la directive sur l'égalité en matière d'emploi).

[20] COM(2014) 2 final (rapport commun sur les deux directives).

[21] C(2018) 3850 final.

[22] L'article 17 de la directive sur l'égalité raciale et l'article 19 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi exigent des États membres qu'ils communiquent à la Commission tous les cinq ans toutes les informations nécessaires à l'établissement d'un rapport. Tous les États membres sauf deux (Hongrie et Suède) ont répondu au questionnaire envoyé par la Commission à cet effet. Aucun questionnaire n'a été adressé au Royaume-Uni.

[23] La contribution d'Equinet, basée sur les réponses à un questionnaire envoyé à tous les organismes nationaux pour l'égalité de traitement, est disponible ici: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/

[24] Ci-après «contribution de la FRA».

[25] BusinessEurope a envoyé une contribution.

[26] Des contributions ont été reçues d'Age Platform Europe, d'Amnesty International, du Forum européen des personnes handicapées, du Centre européen des droits des Roms et de l'Union européenne des sourds.

[27] Comme répondre aux plaintes émanant de particuliers, aux pétitions et aux questions écrites, notamment du Parlement européen, et organiser les travaux du groupe de haut niveau sur la non- discrimination, l'égalité et la diversité, y compris de son sous-groupe sur les données relatives à l'égalité (au sein duquel la Commission réunit des fonctionnaires des États membres et des pays de

publications pertinentes[28]. Il tient dûment compte des résolutions[29] et études[30] pertinentes du Parlement européen.

2. QUESTIONS COMMUNES AUX DEUX DIRECTIVES

Les directives contiennent des dispositions similaires sur *la notion de discrimination* ainsi que sur *les voies de recours et l'application du droit*.

La plupart des États membres et des parties prenantes consultées n'ont signalé aucune difficulté particulière quant à l'interprétation de ces dispositions. Plusieurs ont toutefois indiqué qu'un certain nombre de questions posent ou continuent de poser problème[31], en particulier en ce qui concerne:

- la portée de la notion de «discrimination» (voir le point 2.1.); et
- l'application des droits (voir le point 2.2.), par exemple en ce qui concerne:
    - le signalement des plaintes (voir le point 2.2.1.);
    - la charge de la preuve (voir le point 2.2.2.);
    - la protection contre les rétorsions (voir le point 2.2.3.); et
    - l'application de sanctions adéquates (voir le point 2.2.4.).

La sensibilisation et le dialogue avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile sont essentiels pour une mise en œuvre effective des directives (voir le point 2.3). Le travail des organismes nationaux pour l'égalité de traitement (voir le point 2.4.) et la disponibilité de données relatives à l'égalité (voir le point 2.5.) sont des questions transversales cruciales pour pouvoir venir en aide aux victimes de discrimination ainsi que pour soutenir, suivre et promouvoir la législation en matière d'égalité et de non-discrimination.

---

l'Espace économique européen afin d'échanger des informations et des vues sur l'évolution des politiques dans les domaines de la non-discrimination, de l'égalité et de la diversité).

[28] Notamment du Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de la non-discrimination, qui assiste la Commission dans le domaine de la législation en matière de lutte contre la discrimination; voir https://www.equalitylaw.eu/publications.

[29] Par exemple la résolution d'initiative du 15 septembre 2016 concernant l'application de la directive 2000/78/CE [P8_TA-PROV(2016)0360] et la résolution du 10 mars 2021 sur la mise en œuvre de 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 à la lumière de la CNUDPH [P9_TA-PROV(2021)0075].

[30] Tymowski, J., The Employment Equality Directive – European implementation assessment (2016), https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346; Anglmayer, I., Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD - European Implementation Assessment, 2020, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206)

[31] Ce qui a été confirmé par les évaluations des législations nationales en matière de lutte contre la discrimination. De telles évaluations ont été réalisées en Belgique, en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, en Autriche, en Pologne, en Slovaquie, en Finlande et en Suède.

2.1. La notion de «discrimination»

La notion de «discrimination» recouvre la *discrimination directe et indirecte*, et inclut le *harcèlement*[32].

Certaines parties prenantes soulignent une faible sensibilisation à la discrimination indirecte ainsi qu'une application limitée de cette notion dans la pratique judiciaire nationale. En outre, certains États membres insistent sur le fait que les juridictions nationales n'accordent pas suffisamment d'attention aux cas de harcèlement fondé sur des motifs autres que le sexe.

La jurisprudence récente de la CJUE apporte des éclaircissements utiles quant à la notion de discrimination indirecte[33]. Le Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de la non-discrimination publiera un rapport sur l'application de cette notion en 2021, afin d'actualiser son rapport précédent (2008)[34].

La CJUE ne s'est pas encore prononcée sur l'interprétation (et la délimitation) de la notion de *harcèlement* au sens des deux directives. Dans le droit national (ou la jurisprudence nationale), cette notion renvoie à plusieurs types de comportements, dont la violence physique et psychologique, l'intimidation, les brimades et les discours haineux[35]. Dans certains pays de l'UE, cette notion semble négligée par les juridictions nationales.

En ce qui concerne la notion de «discrimination», la CJUE a apporté des éclaircissements utiles sur différentes situations ou notions:

- *discrimination fondée sur une combinaison de motifs* – En 2016, la CJUE a reconnu qu'«une discrimination peut être fondée sur plusieurs des motifs» protégés par le droit de l'UE. Elle a toutefois également fait valoir qu'«il n'existe […] aucune nouvelle catégorie de discrimination résultant de la combinaison de plusieurs de ces motifs […] lorsque la discrimination en raison desdits motifs, isolément considérés, n'a pas été établie»[36].

  Puisque la «*discrimination intersectionnelle*» est une discrimination fondée sur une combinaison indissociable de motifs protégés, plutôt que sur un des motifs pris séparément, la Cour n'a pas retenu la discrimination intersectionnelle en tant que motif protégé, étant donné que cette dernière ne trouve actuellement pas de

---

[32] Voir l'article 2, paragraphe 2, points a) et b), de chacune des directives sur la discrimination directe et indirecte et leur article 2, paragraphe 3, sur le harcèlement. Les directives disposent que la notion de harcèlement peut être définie conformément aux législations et pratiques nationales. Il n'est pas nécessaire de démontrer l'intention pour établir l'existence d'une discrimination (y compris le harcèlement); il s'agit de la règle qui s'applique de manière générale au niveau national.

[33] Arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria' AD, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480; arrêt du 14 mars 2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/

[35] Dans certains pays de l'UE, une répétition des actes peut être nécessaire pour établir l'existence d'un harcèlement. Un pays a indiqué que la notion de harcèlement moral (au travail) renvoyait à un processus comportant *plusieurs* comportements s'étalant sur une période de temps donnée. Un autre pays a signalé l'existence d'une législation nationale sur le harcèlement fondé sur les motifs couverts par les deux directives, laquelle exige une *répétition* des actes (contrairement au harcèlement sexuel, pour lequel un seul acte suffit).

[36] Arrêt du 24 novembre 2016, David L. Parris, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, point 80.

base juridique claire dans les directives[37]. Certaines parties prenantes ont néanmoins insisté sur l'importance à la fois de l'intersectionnalité et de la nécessité de lutter plus efficacement contre la discrimination multiple[38].

La Commission a reconnu l'importance de la discrimination intersectionnelle ainsi que la nécessité de lutter contre ce phénomène dans toutes ses stratégies en matière d'égalité[39]. Elle a également apporté son soutien à une reconnaissance effective de la *discrimination multiple* au niveau national en commandant des études[40] et en co-organisant un séminaire au cours duquel des représentants des gouvernements ont pu se pencher sur les difficultés et les bonnes pratiques relatives à la prise en compte de cette forme de discrimination dans l'élaboration des politiques et de la législation[41];

- *«discrimination par association» (lorsqu'une personne ou un groupe de personnes est désavantagé du fait de son association avec une personne ou un groupe de personnes qui possède la caractéristique protégée)* – Il ressort de l'affaire CHEZ qu'une personne qui n'était pas d'origine rom pouvait bénéficier d'une protection, au motif que, bien que «n'appartenant pas [...] à l'ethnie [protégée] concernée», elle «subiss[ai]t néanmoins un traitement moins favorable ou un désavantage particulier pour l'un de ces motifs»[42]. Il résulte de cette affaire que l'existence d'une discrimination ne dépend pas de l'existence d'une relation intime ou étroite entre la victime présumée et le groupe auquel elle est associée[43]. De nombreux États membres indiquent que la discrimination par association est couverte par le droit national (ou la jurisprudence nationale).

  La CJUE doit encore explicitement traiter la question de la «*discrimination par perception*» ou «*discrimination par présomption*», à savoir les cas dans lesquels la différence de traitement découle de la *croyance erronée* ou de la *perception erronée* qu'une personne possède une des caractéristiques protégées. Il existe dans le droit national (ou la jurisprudence nationale) de plusieurs pays de l'UE une protection explicite contre la discrimination par présomption, bien que les États membres soient moins nombreux à prévoir une protection contre cette forme de discrimination que contre la discrimination par association.

---

[37] La discrimination peut être fondée sur une caractéristique protégée ou sur une combinaison de motifs (multiples) agissant séparément («discrimination additive») ou interagissant de telle manière qu'ils sont inextricables («discrimination intersectionnelle»).
L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes a défini la «discrimination multiple» (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297) et l'«intersectionnalité» (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492).
Le considérant 3 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi et le considérant 14 de la directive sur l'égalité raciale reconnaissent l'existence de la «discrimination multiple».

[38] Certains États membres (par exemple, le Danemark, la Grèce et l'Espagne) ont rapporté des études et des enquêtes sur cette question.

[39] Pour un aperçu, voir le premier paragraphe du présent rapport.

[40] Voir, par exemple: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb

[41] Ce séminaire a été organisé en collaboration avec le ministère grec du travail, de la sécurité sociale et de la solidarité sociale et a réuni des membres du groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité.

[42] Arrêt rendu dans l'affaire CHEZ(note de bas de page 33), points 49 et 56, citant l'arrêt du 17 juillet 2008, S. Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

[43] Bien que la discrimination par association soit reconnue, certaines pratiques nationales peuvent encore être restrictives sur ce point précis.

2.2. Voies de recours et application du droit

2.2.1. Défense des droits

En vertu des directives, les États membres doivent fournir des *moyens de protection juridique adéquats* à toutes les personnes qui s'estiment victimes de discrimination[44].

Outre l'organisation de campagnes générales de sensibilisation à la non-discrimination, plusieurs États membres ont rapporté des initiatives visant spécifiquement à faciliter les signalements. Certaines de ces initiatives visent à *alléger la charge financière* que représentent les procédures, par exemple en:

- ✓ réduisant les frais de justice pour les affaires de discrimination[45];
- ✓ mettant en place des incitations fiscales[46]; et
- ✓ créant des fonds qui fournissent aux victimes de discrimination une avance pour la couverture des frais de justice[47].

Parmi les autres *bonnes pratiques* figurent:

- ✓ la possibilité de procéder à des signalements en ligne[48];
- ✓ l'amélioration des capacités et de l'accessibilité des autorités locales et des organisations locales intermédiaires ou opérant au niveau des collectivités[49];
- ✓ la mise en place d'organismes de règlement extrajudiciaire des litiges aisément accessibles[50];
- ✓ la création de centres de conseil juridique spécialisés[51]; et
- ✓ la création de réseaux d'officiers de police et de magistrats formés aux questions de discrimination[52].

Le nombre de signalements de cas de discrimination de même que le nombre de plaintes ont légèrement augmenté depuis le rapport de 2014[53], mais le *faible taux de signalement* demeure un problème. Il ressort des enquêtes que les personnes qui se sont senties

---

44 Voir l'article 7, paragraphe 1, de la directive sur l'égalité raciale et l'article 9, paragraphe 1, de la directive sur l'égalité en matière d'emploi. Dans tous les États membres, les litiges en matière de discrimination peuvent être portés devant la justice. Dans certains États membres, ces litiges peuvent également faire l'objet de procédures non judiciaires ou quasi judiciaires, faisant intervenir, par exemple, des services d'inspection ou des organismes spécialisés, tels que des médiateurs, des institutions nationales des droits de l'homme ou des organismes pour l'égalité de traitement. Certains États membres proposent également des médiations et des conciliations.

45 Par exemple en Tchéquie et au Danemark.

46 Par exemple en Belgique et en Roumanie.

47 Par exemple en Italie.

48 Par exemple en France.

49 Par exemple en Belgique et en Finlande.

50 Par exemple, en juillet 2017, la Lituanie a mis en place une commission pour les litiges du travail, qui peut connaître des litiges du travail pour discrimination selon une procédure rapide, facilement accessible et pas trop formelle.

51 Par exemple en Irlande. Un centre de conseil juridique est un endroit où il est possible d'obtenir des conseils et une assistance juridiques payés par l'aide juridictionnelle.

52 Par exemple en France.

53 Contribution de la FRA.

discriminées ne signalent pas facilement l'incident[54]. En conséquence, de nombreux incidents peuvent passer inaperçus, privant les victimes de toute forme de recours[55]. Cela nuit à l'accès à la justice et, de manière plus générale, à l'efficacité des directives. Bien que de nombreux États membres évoquent l'importance du travail accompli par les organismes pour l'égalité de traitement aux niveaux national et local lorsqu'il s'agit de combattre la discrimination et de remédier au faible taux de signalement, rares sont les personnes qui, selon les enquêtes, signaleraient un incident de discrimination à ces organismes[56].

Parmi les raisons pour lesquelles les victimes ne signalent pas les cas de discrimination figurent:[57]:

- les doutes quant aux chances réelles d'obtenir gain de cause;
- la méconnaissance des droits et/ou de l'existence d'organismes pour l'égalité de traitement[58];
- la difficulté de fournir des preuves; et/ou
- la crainte de représailles.

Les autres problèmes concrets susceptibles d'entraver l'*accès à la justice*[59] (et qui touchent en particulier les groupes les plus vulnérables ou marginalisés) englobent:

---

[54] À titre d'exemple, 14 % des répondants LGB à l'enquête «EU LGBTI II» (sur les personnes LGBTI dans l'UE) réalisée par la FRA en 2018 n'ont signalé à personne le dernier incident de discrimination dont ils ont été victimes (contribution de la FRA, voir aussi: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). L'enquête EU-MIDIS II de la FRA a révélé que 12 % des personnes qui s'étaient senties discriminées en raison de leur race ou de leur origine ethnique n'ont signalé à personne le dernier incident de discrimination dont elles ont été victimes. Il ressort de l'enquête EU-MIDIS II que la plupart des plaintes ont été adressées à un employeur (36 %), que quelque 13 % des incidents ont été signalés à des syndicats et à des comités du personnel et que 17 % des incidents ont été rapportés à la police lorsqu'ils étaient liés à l'accès à une boîte de nuit ou à un bar. Seuls 4 % des signalements ont été adressés à un organisme pour l'égalité de traitement. De même, il ressort des conclusions de l'enquête sur les Roms et les Travellers réalisée par la FRA dans six pays en 2019 que seuls 5 % environ des répondants qui se sont sentis discriminés ont signalé le dernier incident dont ils ont été victimes à un organisme pour l'égalité de traitement. Parmi les Roms et les Travellers, un sur six (17 %) a signalé cet incident à la police (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Selon l'enquête sur les droits fondamentaux de 2019, 9 % des répondants issus de la population générale ont signalé le dernier incident de discrimination en matière d'emploi dont ils ont été victimes, quel qu'en soit le motif. Parmi les répondants qui ont signalé de tels incidents, 12 % se sont adressés à un organisme pour l'égalité de traitement ou à une institution nationale des droits de l'homme et 24 % à un syndicat. L'Eurobaromètre 2019 (qui cible la population générale) a révélé que 12 % des répondants préféreraient signaler une discrimination dont ils seraient victimes pour l'un des motifs couverts par l'enquête à un organisme pour l'égalité de traitement ou à un médiateur, tandis que 35 % préféreraient s'adresser à la police et 20 % se confier à un ami ou à un membre de leur famille.

[55] Le droit à un recours effectif est prévu à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

[56] Voir la note de bas de page 54.

[57] Il ressort de plusieurs enquêtes réalisées par la FRA que la principale raison du non-signalement d'un cas de discrimination est la conviction que cela ne servirait à rien (contribution de la FRA).

[58] Pour ce qui est de l'information et de la sensibilisation aux droits, voir le point 2.3.1.

[59] Afin d'améliorer l'accès à la justice partout dans l'UE, la Commission a mis en place un portail e-Justice européen (https://e-justice.europa.eu/home.do). Voir également l'annexe au rapport de 2014: *Know your rights – Guidance to victims of discrimination*; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN

- la brièveté des délais légaux pour intenter une action en justice;
- le coût, la complexité et la durée des procédures;
- l'incertitude quant à l'issue de l'affaire; et
- la perspective de n'obtenir qu'une faible indemnisation[60].

Des organisations telles que les syndicats et les organismes pour l'égalité de traitement peuvent aider les victimes à obtenir réparation à titre individuel, en particulier lorsqu'elles ont *qualité pour agir*[61]. Elles peuvent également jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de soutenir des «contentieux stratégique»[62] et/ou d'introduire des recours collectifs[63], d'autant que la CJUE reconnaît de longue date que le droit de l'UE interdit également la discrimination en l'absence de victime individuelle identifiable[64], par exemple lorsqu'un employeur déclare publiquement une intention discriminatoire[65].

Certains États membres ont indiqué que la qualité pour agir des organisations joue un rôle décisif en cas de *discrimination collective*, lorsque les personnes lésées ne sont pas directement ou immédiatement identifiables[66]. Certains organismes pour l'égalité de traitement de même que certaines organisations d'aide aux victimes de discrimination ont également engagé des actions devant la CJUE.

2.2.2. Charge de la preuve

Afin d'atténuer les difficultés rencontrées pour prouver des allégations de discrimination[67], les directives prévoient un *renversement de la charge de la preuve*[68].

En ce qui concerne les travaux de la FRA sur l'identification des obstacles à la justice et sur la fourniture de conseils fondés sur des données probantes quant à la manière de les surmonter, voir https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation

60 Voir le point 2.2.4.

61 La «qualité pour agir» désigne le droit ou la capacité d'intenter une action en justice auprès d'une juridiction ou de comparaître devant une juridiction. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale et à l'article 9, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité en matière d'emploi, les associations, les organisations ou les personnes morales qui ont un intérêt légitime à combattre la discrimination devraient pouvoir, pour le compte ou à l'appui du plaignant et avec son approbation, engager une procédure de litige pour discrimination. Les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour définir les critères et les conditions que ces entités doivent respecter afin d'avoir qualité pour agir, et les cadres juridiques varient d'un pays à l'autre.

62 Les «contentieux stratégique» désignent le recours à des stratégies contentieuses pour susciter un changement social, juridique ou politique et ce type d'action est souvent engagé par des organisations de la société civile et/ou des avocats à des fins militantes.

63 Un «recours collectif» désigne un mécanisme juridique qui permet:

(i) à plusieurs personnes physiques ou morales, ou à une entité ayant qualité pour agir en représentation, de demander collectivement la cessation d'un comportement illicite;

(ii) à plusieurs personnes physiques ou morales qui prétendent avoir subi un préjudice dans le cadre d'un préjudice de masse, ou à une entité ayant qualité pour agir en représentation, de demander collectivement réparation.

Voir la recommandation 2013/396/UE de la Commission relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union (JO L 201 du 26.7.2013, p. 60).

64 Les organisations agissant dans l'intérêt collectif en leur nom propre peuvent intenter des *actio popularis* sans victime spécifique à soutenir ou à représenter.

65 Voir l'arrêt du 10 juillet 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, point 15.

66 Par exemple l'Italie.

67 Les plaignants devraient établir non seulement qu'ils ont été traités de façon défavorable, mais aussi qu'une caractéristique protégée a motivé ce traitement.

Lorsqu'un plaignant établit des faits permettant de présumer une apparence de discrimination, il incombe au défendeur de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement[69].

Les juridictions supérieures de certains États membres ont apporté des éclaircissements dans ce domaine[70] et d'autres États membres ont modifié leur législation[71]. Certaines parties prenantes ont néanmoins indiqué que les juridictions nationales n'appliquent pas toujours les règles correctement ou de manière cohérente, et que les normes de preuve peuvent varier dans la pratique.

Dans certaines situations, il est particulièrement difficile d'établir une preuve prima facie, par exemple en cas d'allégations de *discrimination indirecte*, lorsque le plaignant doit établir les faits permettant de présumer qu'une mesure ou pratique donnée, apparemment neutre, désavantage particulièrement certaines personnes par rapport à d'autres. La collecte de tels faits s'avère encore plus complexe lorsque la discrimination alléguée résulte du recours à l'*intelligence artificielle*[72]. De plus, même lorsque la discrimination indirecte peut être établie sur la base de données statistiques[73], les parties prenantes ont évoqué des difficultés inhérentes à la disponibilité et à l'accessibilité des *données statistiques pertinentes* ainsi qu'à la manière dont les juridictions en tiennent compte.

2.2.3. Protection contre les rétorsions

Les systèmes juridiques nationaux doivent garantir la protection des victimes contre les *rétorsions*[74] et proposer des *mesures juridiques* adéquates *contre les représailles*; il s'agit là d'un élément essentiel pour la mise en œuvre effective du droit à la non-discrimination[75].

Néanmoins, dans quelques États membres, cette protection semble limitée dans la pratique. Il apparaît que la protection contre les rétorsions s'applique principalement dans le domaine de l'emploi. Les États membres ont établi des prescriptions légales différentes pour déterminer qui a droit à une protection, certaines ne couvrant que les plaignants, les

---

68 Article 8 de la directive sur l'égalité raciale et article 10 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi. Le renversement de la charge de la preuve s'applique à toutes les procédures judiciaires et/ou administratives (indépendamment de qui intente l'action) et à toutes les formes de discrimination couvertes par les directives.

69 Pour la jurisprudence de la CJUE sur cette question, voir le rapport de 2014.

70 Ainsi que l'ont rapporté, par exemple, la Tchéquie, l'Italie et la Hongrie.

71 Par exemple, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la France, la Slovénie, la Slovaquie et la Finlande.

72 Plusieurs États membres (par exemple, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la France, la Lituanie et les Pays-Bas) ont mentionné des risques de discrimination découlant de l'utilisation de l'intelligence artificielle. Les systèmes d'intelligence artificielle peuvent s'avérer opaques et très complexes et donc entraver l'accès aux preuves et, de manière plus générale, la vérification du respect de la législation en matière de non-discrimination; voir le livre blanc de la Commission intitulé «*Intelligence artificielle – Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance*» [COM(2020) 65 final]; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_fr.pdf

73 Le considérant 15 de la directive sur l'égalité raciale dispose que le droit national ou les pratiques nationales «[…] peuvent prévoir, en particulier, que la discrimination indirecte peut être établie par tous moyens, y compris sur la base de données statistiques». Pour de plus amples informations sur la collecte des données relatives à l'égalité, voir le point 2.5.

74 Cela signifie que les États membres doivent protéger les personnes contre tout traitement ou toute conséquence défavorables en réaction à une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement.

75 Article 9 et considérant 20 de la directive sur l'égalité raciale et article 11 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

victimes et les témoins, alors que la CJUE étend la protection à quiconque pourrait pâtir de la réaction de la partie faisant l'objet d'une plainte ou d'une action en justice[76]. D'autres États membres ont fait état d'une protection étendue au niveau national, couvrant par exemple des personnes autres que les victimes[77], telles que les témoins, les personnes qui aident ou soutiennent les victimes, toute personne traitée moins favorablement en raison de son refus de pratiquer une discrimination et les personnes qui subissent des rétorsions par présomption ou association[78].

La Commission surveille la mise en œuvre de la disposition relative à la protection contre les rétorsions à la lumière de l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire Hakelbracht[79]. Les procédures d'infraction[80] ouvertes contre la Belgique pour transposition incorrecte de cette disposition (entre autres) des deux directives ont été closes par la suite, mais une autre procédure est toujours en cours concernant une disposition similaire de la directive 2006/54/CE[81].

2.2.4. Sanctions

Les États membres doivent prévoir des *sanctions effectives, proportionnées et dissuasives* applicables en cas de non-respect des dispositions nationales qui interdisent la discrimination conformément aux directives[82]. Les directives n'imposent pas de mesures spécifiques et laissent les États membres décider des mesures correctives appropriées pour atteindre les objectifs poursuivis[83]. Selon la voie juridique choisie, ces mesures peuvent revêtir diverses formes, telles qu'une amende, une indemnisation, l'injonction pour le fautif de prendre ou de s'abstenir de prendre certaines mesures, la

---

[76] La CJUE a donné de l'article 24 (protection contre les rétorsions) de la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (JO L 204 du 26.7.2006, p. 23) une interprétation qui peut être utile pour comprendre la notion de «protection contre les rétorsions» dans chacune des deux directives, à savoir que «[…] la catégorie de travailleurs pouvant bénéficier de la protection […] doit être entendue de manière large et comprend tous les travailleurs susceptibles de faire l'objet de mesures de rétorsion prises par l'employeur en réaction à une plainte déposée au titre d'une discrimination […], sans que cette catégorie soit par ailleurs délimitée. […] [L'article 24] ne limite pas la protection aux seuls travailleurs qui ont déposé plainte ou à leurs représentants, ni à ceux qui respectent certaines exigences formelles conditionnant la reconnaissance d'un certain statut, comme celui de témoin». Voir l'arrêt du 20 juin 2019, Jamina Hakelbracht e.a., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, points 26 à 30.

[77] Par exemple la Bulgarie, l'Allemagne, l'Estonie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne et la Slovénie.

[78] Par exemple, en Bulgarie (loi de 2004 sur la protection contre la discrimination, disposition complémentaire § 1.3.), les rétorsions sont définies comme suit:

a) le traitement moins favorable d'une personne qui a pris, est présumée avoir pris ou est susceptible de prendre des mesures de protection contre la discrimination;
b) le traitement moins favorable d'une personne lorsqu'une personne qui lui est associée a pris, est présumée avoir pris ou est susceptible de prendre des mesures de protection contre la discrimination; ou
c) le traitement moins favorable d'une personne qui refuse de pratiquer la discrimination.

[79] Arrêt rendu dans l'affaire Hakelbracht (note de bas de page 76).

[80] Citées dans le rapport de 2014.

[81] Voir la note de bas de page 76 pour l'intitulé complet de la directive.

[82] Article 15 de la directive sur l'égalité raciale et article 17 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

[83] Voir, entre autres, l'arrêt du 31 mai 2013, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, point 61 et l'arrêt du 17 décembre 2015, Arjona Camacho, C-407/14, ECLI:EU:C:2015:831, point 30.

publicité de l'acte répréhensible, l'obligation de formuler des excuses ou l'imposition de sanctions pénales[84].

La CJUE a donné des indications quant à la manière d'interpréter les prescriptions légales en matière de sanctions, notamment:

- les mesures correctives doivent:
  - respecter le principe de proportionnalité;
  - garantir une protection juridictionnelle réelle et effective[85]; et
  - avoir un effet réellement dissuasif et empêcher de nouvelles discriminations, ce qui nécessite d'imposer des sanctions même en l'absence de victime identifiable[86];
- toute réparation pécuniaire doit:
  - être adéquate eu égard à la perte et au préjudice subis;
  - ne pas être plafonnée au préalable[87]; et
- une sanction purement symbolique ne peut être considérée comme suffisante[88].

Dans la pratique, certaines difficultés semblent persister dans la mise en œuvre des directives, notamment en ce qui concerne les *plafonds d'indemnisation* et les *affaires sans victime identifiable*. Certaines juridictions nationales ont tendance à établir des niveaux de dommages plutôt faibles, à privilégier les compensations non financières ou à accorder des montants d'indemnisation se situant dans la limite inférieure. Ces tendances peuvent décourager les victimes d'intenter une action en justice ou de demander une compensation financière au tribunal.

La Commission continue de surveiller les normes appliquées dans l'usage des sanctions et des mesures correctives dans les États membres, bien qu'il soit difficile de recueillir des informations détaillées au niveau national et que ces informations ne soient bien souvent pas disponibles. Equinet accomplit également un travail important en la matière[89].

---

84 Les sanctions peuvent donc comprendre une indemnisation financière, mais elles peuvent également être de nature non pécuniaire. Voir, par exemple, l'arrêt rendu dans l'affaire Asociaţia Accept (note de bas de page 83), point 68.

85 Voir, entre autres, l'arrêt rendu dans l'affaire Asociaţia Accept (note de bas de page 83), point 63.

86 Voir l'arrêt rendu dans l'affaire Feryn (note de bas de page 65), point 38 et l'arrêt rendu dans l'affaire Asociaţia Accept (note de bas de page 83), point 62. Dans plusieurs États membres (par exemple en Autriche, en Belgique, en Tchéquie, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, en Lettonie, en Roumanie et en Slovénie), la législation nationale prévoit (dans certaines conditions) que des sanctions peuvent être imposées en l'absence de victime spécifique.

87 Voir l'arrêt du 2 août 1993, Marshall, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, points 30 à 32.

88 Voir l'arrêt rendu dans l'affaire Asociaţia Accept (note de bas de page 83), point 64.

89 Voir Wladasch, K., *The sanctions regime in discrimination cases and its effects* (Equinet, 2015); https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/

2.3. Information, dialogue et intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes

2.3.1. Information

Les directives imposent aux États membres de *porter leurs dispositions à la connaissance des personnes concernées*[90]. De nombreux États membres, organismes pour l'égalité de traitement, organisations de la société civile et partenaires sociaux sont conscients de l'importance de la sensibilisation et sont plutôt actifs sur ce front, réalisant des brochures, des guides et des études, menant des campagnes générales et ciblées et proposant des formations parmi d'autres activités.

Néanmoins, la *faible connaissance* de la législation en matière de lutte contre la discrimination et de l'existence d'organismes pour l'égalité de traitement chargés d'aider les victimes reste un obstacle majeur à surmonter pour combattre la discrimination. À titre d'exemple, 71 % des membres de minorités ethniques ou issues de l'immigration déclarent ignorer que des organisations offrent soutien et conseils aux victimes de discrimination[91]. En revanche, la population générale est relativement bien au fait (61 %) de l'existence d'une institution qui apporte un soutien aux victimes de discrimination au travail[92].

Pour contribuer à la sensibilisation, en 2019-2020, la Commission a mené une *campagne d'information* sur la lutte contre la discrimination au travail[93]. Cette campagne consistait en:

- un volet général visant à informer les personnes de leurs droits et obligations en vertu de la législation de l'UE en matière de lutte contre la discrimination; et
- un volet ciblé portant sur les employeurs et le handicap; lequel prévoyait:
    - l'organisation de séminaires dans huit États membres; et
    - l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques destiné aux entreprises de toute l'UE disposées à procéder à des aménagements pour les travailleurs handicapés[94].

Autre exemple, entre 2015 et 2016, la Commission a aidé les pouvoirs publics locaux à mener des *activités de communication ciblées visant à lutter contre la discrimination et les stéréotypes à l'égard des Roms*[95].

La Commission a également continué d'encourager les activités d'information dans le cadre du soutien qu'elle apporte à Equinet[96] et au European Equality Law Network[97], qui publient des flashs infos, des brochures, des rapports et des études sur des questions clés en rapport avec les directives.

---

[90] Article 10 de la directive sur l'égalité raciale et article 12 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.
[91] Enquête EU-MIDIS II de la FRA.
[92] Contribution de la FRA.
[93] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=fr
[94] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes
[95] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_en
[96] https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/
[97] https://www.equalitylaw.eu/

La Commission soutient par ailleurs la *formation* des juges, des avocats et d'autres professionnels de la justice à l'interprétation et à l'application des directives, en les familiarisant aux principales notions, aux questions liées aux preuves et aux sanctions en cas de violation[98].

2.3.2. Dialogue

Dans plusieurs États membres, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux sont consultés ou participent activement à la préparation ou à la mise en œuvre de la législation, des plans d'action et des stratégies en matière d'égalité. La législation de certains États membres prévoit une concertation ou des négociations régulières sur les questions d'égalité avec les organisations de la société civile. Plusieurs États membres ont créé, au sein de leurs organismes nationaux pour l'égalité de traitement, des comités consultatifs qui réunissent des organisations de la société civile et/ou des partenaires sociaux[99].

Dans le même temps, les organisations de la société civile de certains États membres ont affirmé que le dialogue était souvent limité voire inexistant. D'autres ont rapporté avoir éprouvé des difficultés à travailler dans de bonnes conditions dans quelques États membres, en raison d'une législation restrictive[100] et de problèmes d'accès aux financements, mais aussi de problèmes de harcèlement.

Les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité et de la diversité sur le lieu de travail[101]. Les syndicats et les associations patronales coopèrent en concluant des conventions collectives, en publiant ensemble des textes et des lignes directrices et en réalisant des projets[102].

---

98 Voir, par exemple, la communication de la Commission intitulée «*Assurer la justice dans l'UE – Une stratégie européenne de formation judiciaire pour la période 2021-2024*» [COM(2020) 713 final]. La Commission apporte également son soutien à l'Académie de droit européen (ERA); voir: https://www.era.int

99 Par exemple, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la Roumanie et la Finlande.

100 Voir l'arrêt du 18 juin 2020, Commission/Hongrie, C–78/18, ECLI:EU:C:2020:476, concernant une loi hongroise imposant aux organisations de la société civile qui reçoivent un soutien de l'étranger de s'enregistrer en tant qu'«organisations recevant de l'aide de l'étranger».

101 La Commission soutient aussi les efforts déployés par la plateforme européenne des chartes de la diversité pour permettre aux organisations de la société civile, aux organismes publics et aux entreprises privées de partager leur expérience et leurs bonnes pratiques en ce qui concerne les chartes nationales de la diversité; https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_fr

102 Étude sur le rôle des partenaires sociaux dans la lutte contre la discrimination au travail (*Role of social partners in tackling discrimination at work*), 2020, disponible à l'adresse suivante: https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work;
étude relative aux pratiques syndicales en matière de non-discrimination et de diversité (*Trade union practices on non-discrimination and diversity*), 2019, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf

2.3.3. Intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes

Les deux directives exigent de la Commission qu'elle rende compte de l'incidence des mesures sur les femmes et les hommes[103], conformément au principe d'égalité entre les hommes et les femmes[104].

Certains États membres font état d'une obligation générale d'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans leur législation. D'autres expliquent que l'égalité entre les hommes et les femmes est un élément pris en compte dans leur approche globale de l'intersectionnalité[105]. En conséquence, ils accordent une attention particulière à la plus grande vulnérabilité, par exemple, des femmes et des filles roms, des femmes migrantes et des femmes handicapées.

2.4. Organismes pour l'égalité de traitement

Conformément à la directive sur l'égalité raciale, tous les États membres ont désigné un ou plusieurs organismes spécialisés chargés de promouvoir l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique. Un certain nombre de directives relevant de la législation de l'UE en matière d'égalité de traitement[106] ont joué un rôle majeur à cet égard, étant donné que seuls onze États membres (sur vingt-sept) disposaient d'un tel organisme avant leur adoption. Bien que la directive sur l'égalité en matière d'emploi ne prévoie pas la création d'un organisme pour l'égalité de traitement, presque tous les organismes désignés par les États membres[107] disposent de compétences en rapport avec le champ d'application de cette directive.

La directive sur l'égalité raciale laisse une grande latitude aux États membres quant au fonctionnement des organismes pour l'égalité de traitement. L'article 13 exige uniquement qu'ils soient dotés de certaines compétences minimales, à savoir:

- apporter aux personnes victimes d'une discrimination une *aide indépendante* pour engager une procédure;
- conduire des *études indépendantes* concernant les discriminations raciales; et
- publier des *rapports indépendants* et émettre des *recommandations* sur toutes les questions liées à ces discriminations.

---

[103] Article 19, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité en matière d'emploi, et article 17, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale. Pour ce qui est de la discrimination multiple et de la discrimination intersectionnelle, voir le point 2.1.

[104] L'«intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes» consiste à évaluer l'incidence de l'action de l'UE sur les femmes comme sur les hommes et à procéder aux éventuels réajustements nécessaires, de sorte que les femmes et les hommes bénéficient des mêmes avantages et que les inégalités ne soient pas perpétuées; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf

[105] Par exemple le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, la Hongrie, le Portugal et la Slovénie.

[106] Voir l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale, l'article 12 de la directive 2004/113/CE mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, l'article 20 de la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) et l'article 11 de la directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil.

[107] Sauf en Espagne, en Finlande et au Portugal.

Les États membres étant responsables de la mise en œuvre effective des dispositions, il existe des *différences entre les organismes pour l'égalité de traitement* en ce qui concerne leur mandat[108], leurs pouvoirs, leur structure, leur direction, leur indépendance, leurs ressources et leur efficacité. Ces différences ont à leur tour donné lieu à une *application inégale de la directive* entre les États membres, pour ce qui est du niveau et de la nature de la protection ainsi que de la promotion de l'égalité et de la sensibilisation du grand public et des institutions nationales.

Toutefois, dans la plupart des cas, les organismes pour l'égalité de traitement se sont avérés essentiels pour promouvoir et faire appliquer la législation en matière d'égalité de traitement. Ils se sont révélés être des institutions nécessaires et précieuses pour insuffler un changement aux niveaux des personnes, des institutions et de la société au sens large.

Le 22 juin 2018, la Commission a adopté une *recommandation relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement*[109], afin de leur permettre à tous de réaliser pleinement leur potentiel. En juin 2019, en complément de cette recommandation, elle a co-organisé un *séminaire sur les bonnes pratiques* auquel ont participé des représentants des gouvernements[110].

Les organismes pour l'égalité de traitement sont cruciaux pour s'assurer que les individus et les groupes confrontés à des discriminations puissent jouir pleinement de leurs droits: ils doivent donc être en mesure de mener efficacement à bien les missions qui leur sont dévolues par le droit de l'Union. La Commission s'est engagée[111] à examiner plus en détail les suites données par les États membres à la recommandation de 2018, en s'attachant plus particulièrement au rôle et à l'indépendance de ces organismes.

Plus de deux ans après l'adoption de la recommandation, quatre États membres ont déclaré leur intention de modifier leurs dispositions nationales relatives aux organismes pour l'égalité de traitement afin de donner suite à certaines des recommandations, ce qu'une dizaine d'États membres ont déjà fait, par exemple en augmentant le budget de ces organismes. Néanmoins, la majorité des États membres n'ont rapporté aucun changement ni aucune réforme d'envergure.

Le document de travail des services de la Commission joint au présent rapport fournit une analyse détaillée de *la mise en œuvre de la recommandation*. Cette analyse conclut qu'une mise en œuvre limitée et inégale de la recommandation continue d'empêcher certains organismes pour l'égalité de traitement de jouer effectivement leur rôle, ce qui, dans la pratique, conduit à des niveaux différents de protection contre la discrimination dans l'UE. La poursuite du partage des bonnes pratiques et/ou des orientations au niveau de l'UE de même que la sensibilisation seront très utiles pour renforcer le rôle des organismes pour l'égalité de traitement. Toutefois, l'expérience tirée de la mise en œuvre

[108] Par exemple, dans certains pays de l'UE, l'organisme pour l'égalité de traitement peut faire partie d'une institution nationale des droits de l'homme.

[109] C(2018) 3850 final.

[110] Ce séminaire a été organisé en collaboration avec le gouvernement suédois et a réuni les membres du groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité ainsi que des représentants de la FRA, d'Equinet et de certains organismes nationaux pour l'égalité de traitement. Il a contribué à une compréhension commune de la recommandation et a permis d'établir des bonnes pratiques pour sa mise en œuvre.

[111] Dans le plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025, dans le nouveau cadre stratégique pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et dans la stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025.

de la recommandation montre que cela ne suffit pas. La Commission va donc examiner s'il y a lieu de proposer une législation visant à renforcer le rôle des organismes nationaux pour l'égalité de traitement d'ici à 2022.

2.5. Collecte des données

Il est indispensable de disposer de *données relatives à l'égalité* pour informer, sensibiliser la population, quantifier la discrimination, dégager des tendances au fil du temps, prouver l'existence de la discrimination, évaluer la mise en œuvre de la législation en matière d'égalité, démontrer la nécessité d'une action positive[112] et contribuer à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes[113].

Les directives ne comportent aucune exigence générale quant à la collecte, à l'analyse et à l'utilisation de données relatives à l'égalité[114]. La directive sur l'égalité raciale exige toutefois que les organismes pour l'égalité de traitement conduisent des études indépendantes, publient des rapports indépendants et émettent des recommandations sur les questions liées aux discriminations raciales (voir ci-dessus)[115].

Les mesures importantes ci-après ont été prises au niveau de l'UE pour remédier au manque de données relatives à l'égalité et répondre au besoin d'orientations concrètes sur la collecte de ce type de données[116]:

- ✓ la Commission a présenté une *série d'études sur les données relatives à l'égalité*[117]
- ✓ la Commission a soutenu les travaux du sous-groupe sur les données relatives à l'égalité du groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité[118], lequel a publié:
    - o des *lignes directrices sur l'amélioration de la collecte et de l'utilisation des données relatives à l'égalité*[119] – ces lignes directrices soulignent que le règlement général sur la protection des données (RGPD)[120] n'empêche pas la collecte de ce type de données, y compris ventilées par race et

[112] Article 5 de la directive sur l'égalité raciale et article 7 de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.
[113] Comme annoncé dans le plan d'action de l'UE contre le racisme, la Commission lancera une action visant à favoriser une approche cohérente en matière de collecte des données relatives à l'égalité, en particulier pour ce qui est des données ventilées par race ou origine ethnique.
[114] Pour une définition complète des données relatives à l'égalité, voir les lignes directrices sur l'amélioration de la collecte et de l'utilisation des données relatives à l'égalité (Groupe de haut niveau sur la non-discrimination, l'égalité et la diversité, sous-groupe sur les données relatives à l'égalité, juillet 2018), page 4; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf
[115] Article 13, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale.
[116] Ce besoin a été mis en évidence dans le rapport de 2014.
[117] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035
[118] Le sous-groupe réunit des représentants des États membres et de la Norvège, de la Commission, d'Eurostat et de la FRA. Il a pour objectif d'aider les pays dans leurs efforts visant à améliorer la collecte et l'utilisation des données relatives à l'égalité.
[119] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf
[120] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

origine ethnique, pour autant que cette collecte se fasse de manière appropriée[121];

- un *compendium de pratiques prometteuses*[122]; et
- un *outil de cartographie diagnostique*[123]

✓ le programme «Droits, égalité et citoyenneté» de la Commission a inscrit l'amélioration de la collecte des données relatives à l'égalité parmi ses priorités[124].

De nombreux États membres ont rapporté des bonnes pratiques en matière de collecte de données relatives à l'égalité[125], dont:

- *la mobilisation (et la coordination) d'un éventail d'acteurs concernés*, par exemple des instituts de statistique, des services et organismes publics, des services d'inspection, des universités, des centres de recherche, des organisations de la société civile, des autorités de protection des données et le secteur privé[126];
- *la publication de données sur les plaintes* reçues par les organismes pour l'égalité de traitement, la police, les services publics, les services d'inspection et le pouvoir judiciaire, ainsi que sur les *jugements* prononcés[127];
- *le recours à l'expertise de la FRA* en matière de collecte des données[128];

---

[121] Voir, en particulier, l'article 9, paragraphe 2, points a), g) et j), et le considérant 26 du RGPD. Voir également les pages 7 et 8 des lignes directrices du sous-groupe (citée ci-dessus à la note de bas de page 114).

[122] https://fra.europa.eu/fr/promising-practices-list?page=3

[123] https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool

[124] Pour les appels les plus récents, voir les annexes de la décision d'exécution de la Commission relative au financement du programme «Droits, égalité et citoyenneté» et à l'adoption du programme de travail pour 2019 et 2020 [voir respectivement les documents C(2018) 7916 final du 29.11.2018, p. 20 et C(2019) 7824 final du 5.11.2019, p. 33]. Pour 2019 comme pour 2020, des conventions de subvention ont été signées pour cinq projets au titre de la priorité «collecte de données», pour des contributions maximales de l'UE comprises entre 100 000 et 200 000 euros pour chaque projet.

[125] En outre, de nombreux États membres ont décrit en détail les travaux de recherche qualitative et quantitative menés au niveau national sur des thèmes liés à la non-discrimination et à l'égalité.

[126] Environ la moitié des réponses reçues des États membres mentionnaient des bonnes pratiques dans ce domaine.

[127] Pratiques rapportées, par exemple, par:

- les Pays-Bas (plaintes introduites auprès d'organismes pour l'égalité de traitement, de la police et de services de lutte contre la discrimination);
- la Slovaquie (signalement, par les juridictions, des litiges en matière de discrimination); et
- la Pologne (publication, par les autorités de l'inspection du travail, du nombre de plaintes pour discrimination).

Dans l'ensemble, les États membres ont souvent communiqué des données sur les plaintes et/ou les décisions relatives au travail des organismes pour l'égalité de traitement, mais ont fourni bien moins d'informations sur les données (ou leur publication) concernant les plaintes introduites auprès de la police ou les plaintes reçues et/ou les décisions rendues par les juridictions. La Tchéquie a signalé l'existence d'un rapport spécialisé, élaboré par son organisme pour l'égalité de traitement, sur l'accès des victimes de discrimination à la justice, lequel contient notamment des chiffres et des données sur les procédures judiciaires. Le Luxembourg a communiqué des chiffres annuels concernant les condamnations prononcées par les autorités judiciaires dans des affaires de discrimination raciale, sans toutefois préciser si ces données avaient été publiées.

[128] La Slovaquie a consulté la FRA pour l'élaboration d'un questionnaire sur la discrimination. La Finlande s'est inspirée des activités de la FRA pour harmoniser son questionnaire destiné à la collecte

- l'encouragement de la collecte et de l'utilisation de données relatives à l'égalité au moyen de *projets spécifiques*[129];
- l'utilisation de données relatives à l'égalité pour *examiner et évaluer l'incidence et l'effectivité* de la législation en matière de non-discrimination[130];
- le recours à des *«évaluations mystères»* et à des *tests de situation* pour étudier les différents schémas de discrimination[131];
- la participation d'organisations représentant des minorités à la *collecte* et à la *diffusion* des données relatives à l'égalité[132];
- la compilation de données statistiques susceptibles de servir de *preuve de l'existence d'une discrimination indirecte*[133]; et
- la collecte de *données désagrégées relatives à l'égalité* lors des recensements de population[134].

Toutefois, de nombreux États membres estiment que le manque de données relatives à l'égalité constitue toujours un problème au niveau national. *Des améliorations restent* notamment *possibles* en ce qui concerne la régularité et la comparabilité des données[135], la collecte de données sur les plaintes et sur les affaires de discrimination (y compris les sanctions infligées), la collecte de données ventilées par race ou origine ethnique, la collecte de données par les acteurs privés (notamment les employeurs) et la coopération entre toutes les parties concernées.

3. QUESTIONS PROPRES A LA DIRECTIVE SUR L'EGALITE RACIALE

Pour que le système de protection juridique contre la discrimination soit complet, il est nécessaire de garantir l'absence de failles dans cette protection. Vingt ans après l'adoption de la directive sur l'égalité raciale, conformément au plan d'action de l'UE contre le racisme, le présent rapport présente également les failles potentielles dans la protection offerte par la directive.

Le faible taux de signalement de la discrimination reste un problème[136] et la collecte de données sur les plaintes et les cas de discrimination doit encore être améliorée[137]. De ce

---

de données relatives à l'égalité. Le Portugal a analysé ses données nationales à la lumière des conclusions des enquêtes menées par la FRA.

129 La Belgique a mentionné un projet, financé par le programme «Droits, égalité et citoyenneté», visant à l'utilisation de nouveaux outils pour la collecte et l'utilisation de données relatives à l'égalité.

130 Par exemple en Belgique et en Finlande.

131 La Belgique a indiqué recourir à de tels procédés. Le test de situation est une méthode qui permet de révéler une discrimination en réalisant une comparaison par paires: des candidatures appariées, ne différant que sur une seule caractéristique que l'on veut tester (par exemple, l'âge), peuvent, par exemple, être introduites pour répondre à une offre d'emploi.

132 Par exemple en Finlande et en Italie.

133 Par exemple en Lituanie.

134 Le recensement national de la population et des logements réalisé en 2021 par la Pologne a couvert des caractéristiques telles que la nationalité, l'origine ethnique et le handicap. Le recensement réalisé en Irlande en 2021 comprenait une question sur l'origine ethnique.

135 Des algorithmes pourraient s'avérer utiles pour déceler la discrimination, par exemple pour mettre en évidence des schémas de désavantages.

136 Voir également, ci-dessus, le point 2.2.1 sur la défense des droits.

137 Voir également, ci-dessus, le point 2.5 sur la collecte des données.

fait, il est difficile de procéder à une évaluation approfondie des domaines de la vie dans lesquels la discrimination se concrétise.

Il ressort des enquêtes de la FRA que les citoyens de l'ensemble de l'Union sont régulièrement confrontés à une forte discrimination en raison de leur race ou de leur origine ethnique. Parmi les domaines couverts par la directive sur l'égalité raciale, les données de la FRA révèlent que c'est dans celui de l'emploi que la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou immigrée est la plus présente[138]. Cela concerne les situations dans lesquelles les personnes «cherchent du travail» ou sont «au travail».

3.1. La notion de «race et origine ethnique»

La directive sur l'égalité raciale ne définit pas la notion de «race ou origine ethnique»[139]. La CJUE a donné des indications quant à l'interprétation de la notion d'«origine ethnique»[140]; plus précisément, il est reconnu dans l'arrêt rendu dans l'affaire CHEZ que «la notion d'origine ethnique […] procède de l'idée que les groupes sociétaux sont marqués notamment par une communauté de nationalité, de foi religieuse, de langue, d'origine culturelle et traditionnelle et de milieu de vie»[141]. Il est dès lors possible de déterminer si la race ou l'origine ethnique entrent en jeu en se fondant sur diverses caractéristiques, dont *la langue, la religion, l'origine, la couleur de peau et la nationalité*. Étant donné que les données de la FRA montrent que la couleur de peau et/ou la religion d'une personne constituent des facteurs spécifiques de discrimination ethnique ou raciale, cet élément s'avère important dans la pratique[142].

Dans l'affaire Jyske Finans, la CJUE a souligné que le *pays de naissance* pouvait également être considéré comme un facteur pertinent[143]. Elle a toutefois précisé qu'il ne pouvait être accepté comme critère *suffisant*. Le pays de naissance d'une personne «ne serait que l'un des facteurs spécifiques permettant de conclure à l'appartenance d'une personne à un groupe ethnique, sans être aucunement décisif à cet égard»[144]. D'après la Cour, la différence de traitement par un établissement de crédit sur la seule base du pays

---

138 Pour en savoir plus, voir l'enquête FRA EU-MIDIS II, p. 34.
Pour ce qui est de l'accès au marché du travail, plusieurs États membres ont également fait état de préoccupations particulières concernant les personnes d'origine africaine.

139 La directive offre une protection à tout le monde, y compris aux ressortissants de pays tiers. Il est en revanche précisé qu'elle ne vise pas les différences de traitement fondées sur la *nationalité* et liées au *statut juridique* des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides (voir l'article 3, paragraphe 2, et le considérant 13).

140 Aucune indication de ce type n'existe pour l'interprétation de la notion de «race». Certains États membres ne font aucune référence à la «race» ou à l'«origine raciale» dans leur législation nationale, afin d'éviter des généralisations préjudiciables pour certains groupes. Cette préoccupation sous-tend également le considérant 6 de la directive, qui dispose que l'UE «[…] rejette toutes théories tendant à déterminer l'existence de races humaines distinctes».

141 Arrêt CHEZ (note de bas de page 33), point 46. Voir également l'arrêt du 6 avril 2017, Jyske Finans A/S, C-668/15, ECLI:EU:C:2017:278, point 17. Lorsqu'elle a élaboré cette définition, la CJUE a tenu compte des définitions utilisées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et, plus particulièrement, dans les arrêts Natchova e.a. c. Bulgarie, n^{os} 43577/98 et 43579/98, CEDH 2005-VII ainsi que Sejdić et Finbci c. Bosnie-Herzégovine, n^{os} 27996/06 et 34836/06, § 43 à 45 et 50, CEDH 2009 (voir arrêt CHEZ, point 46).

142 Contribution de la FRA.

143 Arrêt rendu dans l'affaire Jyske Finans (note de bas de page 141), point 18. Cette affaire concerne un établissement de crédit qui a demandé à un citoyen danois né en Bosnie-Herzégovine de fournir une preuve supplémentaire d'identité, sans formuler la même demande pour les citoyens danois nés au Danemark.

144 Arrêt rendu dans l'affaire Jyske Finans (note de bas de page 141), points 18 et 20.

de naissance d'une personne (en l'absence de tout autre facteur) est insuffisante pour établir le bien-fondé d'une plainte pour discrimination fondée sur l'«origine ethnique». Par conséquent, pour établir l'existence d'une discrimination indirecte, il conviendrait d'identifier un *groupe ethnique déterminé* ayant été désavantagé par rapport à d'autres groupes. De l'avis de la Cour, l'argument selon lequel le pays de naissance d'une personne «affecterait plus probablement, de manière générale, des personnes d'"une origine ethnique donnée" par rapport à "d'autres personnes" ne saurait être accueilli»[145].

La CJUE a confirmé son approche dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Maniero, qui concernait une bourse d'études accessible uniquement aux personnes ayant obtenu au préalable un examen d'État de droit en Allemagne et non à celles qui avaient réussi un examen équivalent dans d'autres pays. Dans le droit fil du raisonnement qui avait été le sien dans l'affaire Jyske Finans, la Cour a jugé qu'aucun *groupe ethnique en particulier* ne pouvait être considéré comme désavantagé par rapport à d'autres[146].

Lorsqu'ils ont rendu compte de l'application de la directive sur l'égalité raciale, plusieurs États membres ont attiré l'attention sur la protection offerte au niveau national contre la discrimination fondée sur des motifs tels que la couleur de peau, le lieu de naissance, la langue, l'ascendance ou l'originale nationale. Les motifs tels que la couleur de peau, la langue et le lieu de naissance, entre autres, sont explicitement mentionnés à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[147]. La charte s'applique dans le cadre du droit de l'Union et il a été reconnu que son article 21 avait un effet horizontal direct[148]. Dans l'interprétation de la notion d'origine ethnique, la CJUE a invoqué l'importance de garantir une protection effective du droit à l'égalité et à la non-discrimination, conformément à l'article 21 de la charte[149]. Bien qu'elle ait jugé que le champ d'application de la directive ne pouvait pas être défini de manière restrictive, elle a précisé qu'il ne pouvait pas être étendu à des discriminations fondées sur des motifs autres que ceux énumérés de manière exhaustive dans la directive[150].

3.2. Champ d'application

Il importe de rappeler, dans ce contexte, que l'article 19 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui constitue la base juridique de la directive, n'habilite le législateur de l'Union à combattre la discrimination que dans les limites des compétences conférées à l'Union par les traités.

L'article 3 de la directive sur l'égalité raciale fait référence à l'emploi et au travail, à la protection sociale et aux avantages sociaux, à l'éducation, ainsi qu'à l'accès aux biens et services et à la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement.

Dans les limites de ce champ d'application, la directive s'applique également aux discriminations résultant de l'utilisation de l'*intelligence artificielle*[151].

---

145 Arrêt rendu dans l'affaire Jyske Finans (note de bas de page 141), points 34 et 35.
146 Arrêt du 15 novembre 2018, Heiko Jonny Maniero, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912, points 47 et 48.
147 Cette disposition comprend en outre une liste *ouverte* de motifs de discrimination.
148 Voir l'arrêt du 25 mai 2018, Vera Egenberger, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257.
149 Voir l'arrêt rendu dans l'affaire CHEZ (note de bas de page 33), points 42, 55 et 56.
150 Voir, par exemple, l'arrêt du 11 juillet 2006, Sonia Chacón Navas, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456.
151 Le 19 février 2020, la Commission a publié le livre blanc sur l'intelligence artificielle qui trace la voie vers une proposition législative fondée sur une approche centrée sur l'humain, que la Commission

En ce qui concerne l'emploi, la directive s'applique aux conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées et au travail, à l'accès à tous les types et à tous les niveaux d'orientation professionnelle et de formation professionnelle, ainsi qu'aux conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération. Il existe toutefois une exception selon laquelle une différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à la race ou à l'origine ethnique ne constitue pas une discrimination lorsque cette différence répond à une exigence spécifique essentielle pour une activité professionnelle donnée[152]. Cela signifie, par exemple, qu'un directeur de casting peut rechercher un acteur d'une origine raciale donnée pour jouer un rôle dans un film.

La directive couvre tous les types d'*enseignement*: général et professionnel, public et privé, religieux et laïque, de l'enseignement préscolaire à l'enseignement supérieur. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire Maniero, la CJUE a précisé ce qui relève de la notion d'«éducation». Lisant la directive à la lumière de son objectif de promotion de l'égalité, elle a interprété cette notion au sens large en y incluant l'*accès à l'éducation* et l'*élimination des obstacles financiers pertinents*. L'attribution de prestations financières étroitement liées à la participation d'une personne à des projets d'éducation relève donc du champ d'application de la directive[153].

La directive sur l'égalité raciale couvre l'accès aux biens et services et la *fourniture de biens et services* accessibles au public. La signification de la *notion de «services»* est tirée de l'article 57 du TFUE – les services doivent constituer une activité économique, c'est-à-dire être normalement fournis contre rémunération et comporter, en particulier, des activités de caractère industriel ou commercial.

La directive s'applique, que les biens et les services à la disposition du public soient fournis par le secteur public ou le secteur privé. Les services *publics* sont donc couverts, mais uniquement dans la mesure où ils répondent à la définition de «service» au sens de l'article 57 du TFUE, comme indiqué ci-dessus.

Au sens de la directive, les *services* comprennent, par exemple, le logement[154] ou la fourniture d'électricité[155]. Bien qu'ils soient couverts en tant que volet de la sécurité sociale, les soins de santé peuvent également relever des services, mais uniquement s'ils sont fournis contre rémunération par un organisme à but lucratif[156].

Le législateur n'a pas inclus dans le champ d'application matériel de la directive les actions du secteur public qui supposent l'«exercice de la puissance publique» (par exemple par la police, les autorités de lutte contre la fraude et les autorités judiciaires civiles et pénales) en l'absence de tout élément de «prestation de service»[157]. À titre

---

présentera en 2021. Pour en savoir plus sur la discrimination algorithmique, voir entre autres publications: FRA (2020), *Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights* (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights); FRA (2018), *#BigData: Discrimination in data-supported decision making* (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making)

152 Voir l'article 4 de la directive.

153 Arrêt rendu dans l'affaire Heiko Jonny Maniero (note de bas de page 146).

154 Le terme «logement» n'est pas défini dans la directive; les limites de ce terme n'ont jusqu'à présent été que peu analysées.

155 Arrêt rendu dans l'affaire CHEZ (note de bas de page 33), point 43.

156 Voir le manuel de droit européen en matière de non-discrimination de la FRA, 2018, p. 134, qui renvoie à la jurisprudence de la CJUE.

157 Arrêt du 12 mai 2011, Runevič-Vardyn, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, points 45, 47 et 48. La Cour a indiqué que, lors des travaux préparatoires relatifs à la directive, le Conseil a rejeté une proposition de

d'exemple, la directive ne s'applique pas lorsqu'une personne est contrôlée ou harcelée par la police en raison de sa race ou de son origine ethnique[158].

La notion de biens et services «accessibles au public» suscite parfois des questionnements. La condition que les biens et les services soient «à la disposition du public» inclut les situations dans lesquelles la proposition de fourniture d'un certain bien ou service a été formulée dans le domaine public (par exemple, par une publicité dans la presse, sur un site web accessible au public ou sur un imprimé publicitaire affiché à une fenêtre), mais pas ceux qui ne sont proposés que dans le cercle restreint de la famille.

3.3. Les Roms comptent parmi les groupes les plus touchés par la discrimination

Plusieurs États membres et parties prenantes indiquent que les Roms[159] sont particulièrement touchés par la discrimination, principalement dans les domaines de l'éducation et de l'accès à l'emploi et au logement (ce que confirment les enquêtes de la FRA[160]). Les communautés roms se heurtent par ailleurs à de graves problèmes de connaissance de leurs droits et d'accès à la justice[161]. La pandémie de COVID-19 a frappé les Roms de manière disproportionnée, creusant encore les inégalités, en particulier dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et de l'emploi[162].

Les États membres ont indiqué avoir pris des mesures, réalisé des études et mené des campagnes spécifiques pour remédier à ces problèmes. À la suite de son évaluation du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020[163], la Commission a publié un cadre renforcé et réformé – le *cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms* pour la période 2020-2030[164]. Ce cadre, qui repose sur trois piliers, complète l'inclusion socio-économique des Roms en promouvant l'égalité et la participation. L'amélioration de la collecte des données constitue un aspect important de cette initiative[165].

---

modification du Parlement européen qui prévoyait d'étendre le champ d'application de la directive à «l'exercice de ses fonctions par quelque organisme ou autorité publique que ce soit, y compris le maintien de l'ordre, le contrôle de l'immigration et le système juridique et pénal».

158 14 % des personnes interrogées issues de minorités ethniques ou immigrées ont affirmé avoir été contrôlées par la police au cours des 12 mois précédant l'enquête. Parmi celles qui ont été contrôlées au cours de cette période, 40 % estiment que le contrôle le plus récent était dû à leur origine ethnique ou immigrée (enquête EU-MIDIS II de la FRA, p. 69). Parmi les personnes interrogées qui ont subi un harcèlement motivé par la haine, 3 % ont affirmé que ce harcèlement était le fait d'un officier de police ou d'un garde-frontière (enquête EU-MIDIS II de la FRA, p. 17).

159 L'Irlande mentionne également les «Travellers» (une ethnie autochtone nomade dont les membres perpétuent un ensemble de traditions). Bien qu'ils soient parfois assimilés aux Roms, en raison de leur nomadisme (passé) et de niveaux similaires de discrimination et d'exclusion sociale, les deux groupes ne sont linguistiquement pas apparentés.

160 Une enquête réalisée par la FRA en 2020 dans six pays montre que 60 % des Roms et des Travellers se sont sentis discriminés en raison de leurs origines au cours des cinq années précédentes; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf

161 Les parties prenantes ont indiqué que la communauté rom connaissait particulièrement peu ses droits.

162 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf

163 *Rapport sur l'évaluation du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020* [COM(2018) 785 final].

164 https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_fr

165 Il est proposé de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du cadre stratégique en faveur des Roms au moyen d'un cadre d'indicateurs communs de l'UE qui tiendra compte des spécificités nationales. Pour un aperçu d'un tel portefeuille d'indicateurs, voir document de la FRA

Le nouveau cadre s'accompagne d'une proposition de recommandation du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms. L'un des objectifs clés de cette dernière est de contribuer à la mise en œuvre effective de la directive sur l'égalité raciale en prévenant et en combattant la discrimination à l'égard des Roms. Elle comporte des recommandations concernant la lutte contre l'antitsiganisme et encourage les États membres à impliquer davantage les organismes pour l'égalité de traitement et les organisations de la société civile ainsi qu'à renforcer leur coopération avec ces intervenants en vue d'atteindre les objectifs visés.

Depuis 2014, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de trois États membres pour ségrégation scolaire d'enfants roms[166]. Ces procédures sont toujours en cours.

4. QUESTIONS PROPRES A LA DIRECTIVE SUR L'EGALITE EN MATIERE D'EMPLOI

Les États membres n'ont signalé aucune difficulté particulière quant à l'interprétation et à l'application des dispositions de la directive sur l'égalité en matière d'emploi au cours de la période 2014-2020, bien qu'ils aient constaté certains problèmes liés à des notions communes aux deux directives[167]. Certaines parties prenantes ont principalement mis l'accent sur la question des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées, notamment sur les problèmes liés à la compréhension de cette notion, à son application dans la pratique et au fait de disposer d'orientations adéquates à cet égard. Quelques parties prenantes ont proposé d'étendre l'obligation d'aménagements raisonnables à des motifs de discrimination autres que le handicap.

La directive ne fait actuellement l'objet d'aucune procédure d'infraction. La CJUE a néanmoins prononcé un certain nombre d'arrêts importants en réponse à des questions préjudicielles posées par des juridictions nationales de plusieurs États membres concernant des discriminations fondées sur les différents motifs couverts par la directive[168].

4.1. Champ d'application

La CJUE a rendu plusieurs arrêts importants concernant le *champ d'application* de la directive sur l'égalité en matière d'emploi.

Elle a précisé[169] que la notion de «conditions d'accès à l'emploi» à l'article 3, paragraphe 1, point a), pouvait couvrir les *déclarations publiques d'un employeur*, même en l'absence de procédure de recrutement, pour autant qu'elles se rattachent effectivement à la politique d'embauche de l'entreprise. L'affaire concernait les déclarations publiques d'un avocat qui affirmait qu'il ne recruterait jamais de candidats

intitulé «Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators», https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf

[166] Tchéquie et Hongrie (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_16_1823, point 5); Slovaquie (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/INF_19_5950, point 4).

[167] Voir le point 2 ci-dessus.

[168] Environ 50 arrêts depuis 2014. 10 affaires préjudicielles sont toujours pendantes.

[169] Arrêt du 23 avril 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.

homosexuels[170]. L'interprétation ne saurait être infirmée par l'éventuelle limitation à l'exercice de la liberté d'expression.

Dans un autre arrêt[171], la Cour a jugé que la directive s'appliquait à un régime *d'imposition* conçu pour améliorer l'accès des jeunes à la formation professionnelle, selon lequel le traitement fiscal des frais de formation professionnelle différait en fonction de l'âge des personnes. Cependant, dans un autre contexte, celui de l'affaire C[172], elle a estimé qu'une législation nationale relative à un impôt additionnel sur les revenus tirés de pensions de retraite ne relevait pas du champ d'application matériel de la directive. Cette législation ne concernait pas la «rémunération», mais plutôt le taux d'imposition, qui est extérieur à la relation de travail[173].

La Cour a confirmé sa jurisprudence, selon laquelle les *motifs de discrimination* visés à l'article 1er de la directive sont énumérés de manière exhaustive et n'incluent ni la catégorie professionnelle[174] ni la nature de la relation de travail[175] des personnes concernées.

4.2. Religion

Pour la première fois depuis l'adoption de la directive, la CJUE a eu l'occasion de rendre des arrêts importants sur les dispositions relatives à la *discrimination fondée sur la religion*.

Dans l'affaire Achbita[176], la Cour a interprété la notion de «religion» au sens large, en y incluant la liberté des personnes de manifester leurs convictions religieuses en public. Elle a jugé qu'une règle interne d'une entreprise privée interdisant le port visible de tout signe politique, philosophique ou religieux sur le lieu de travail ne constituait pas une discrimination directe, à condition qu'elle s'applique de la même manière à tous les travailleurs. Néanmoins, une telle règle en apparence neutre est susceptible de constituer une discrimination indirecte, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée comme étant appropriée et nécessaire. Une politique de neutralité politique, philosophique et religieuse peut constituer un objectif légitime.

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire Bougnaoui[177], la Cour a jugé qu'en l'absence d'une politique de neutralité, un employeur ne peut pas exiger d'une travailleuse qu'elle ne porte pas de foulard islamique au travail pour satisfaire aux souhaits d'un client. Un tel traitement ne constitue pas une «exigence professionnelle essentielle et déterminante» aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, justifiée par la nature ou les conditions d'exercice de l'activité professionnelle du travailleur.

---

[170] L'interprétation de cette notion, telle que précisée par la CJUE pour la directive sur l'égalité en matière d'emploi, peut également s'avérer pertinente, par analogie, pour l'interprétation de la directive sur l'égalité raciale, dont le champ d'application couvre lui aussi les «conditions d'accès à l'emploi».

[171] Arrêt du 10 novembre 2016, de Lange, C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850.

[172] Arrêt du 2 juin 2016, C, C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391.

[173] Arrêt du 24 septembre 2020, YS/NK AG, C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753.

[174] Arrêt du 8 octobre 2020, FT, C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810.

[175] Arrêt du 17 mars 2017, Milkova, C-406/15, ECLI:EU:C:2017:198.

[176] Voir l'arrêt rendu dans l'affaire Achbita (note de bas de page 33).

[177] Arrêt du 14 mars 2017, Bougnaoui, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

Deux autres arrêts de la CJUE[178] portent sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, qui prévoit une exception au principe de non-discrimination pour les églises et les autres organisations dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions. La Cour a jugé que les juridictions nationales doivent soumettre les exigences professionnelles imposées par des organisations dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions à un *contrôle juridictionnel effectif*. Ces exigences doivent être nécessaires et objectivement dictées par la nature/les conditions d'exercice de l'activité professionnelle, compte tenu de l'éthique de l'organisation. Elles ne peuvent viser des considérations étrangères à cette éthique ou au droit de l'organisation à l'autonomie, et doivent respecter le principe de proportionnalité.

La Cour devrait affiner encore sa jurisprudence dans deux affaires en cours, à savoir les affaires C-804/18 et C-344/20[179]. Cette dernière affaire soulève également une question relative à la notion de «conviction». Plusieurs États membres ont indiqué souhaiter que la jurisprudence de l'UE apporte de nouveaux éclaircissements quant à cette notion.

4.3. Orientation sexuelle

Tenant compte des objectifs et des valeurs fondamentales qui sous-tendent la directive, la Cour a précisé les conditions dans lesquelles des *déclarations publiques homophobes* constituent une discrimination[180]. L'expression d'opinions discriminatoires en matière de recrutement par un employeur est de nature à dissuader les personnes visées de postuler à un emploi.

Dans un autre arrêt[181], la Cour a souligné que les États membres sont libres de réglementer le *mariage entre personnes de même sexe* ou une autre forme de reconnaissance légale de leur relation, et de prévoir la date à partir de laquelle un tel mariage produira ses effets. Elle a conclu qu'une règle irlandaise, en vertu de laquelle le droit à une prestation de survie était subordonné à la condition que le partenariat civil ait été conclu avant que l'affilié à un régime de prévoyance professionnel n'ait atteint l'âge de 60 ans, ne constituait pas une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, et ce même si le droit national n'autorisait pas les partenariats civils avant que les partenaires n'aient atteint cet âge.

4.4. Handicap

Quelques parties prenantes ont mentionné des difficultés dans l'interprétation de la notion de «handicap». À cet égard, la CJUE a apporté des éclaircissements utiles en renvoyant à la convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations unies, qui a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2010/48/CE du Conseil et qui, depuis son entrée en vigueur, le 3 mai 2008, fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union européenne. La Cour a jugé que les notions de «handicap» et de limitation «durable» de la capacité d'une personne à travailler doivent faire l'objet d'une interprétation autonome et uniforme dans toute l'Union[182].

[178] Voir l'arrêt rendu dans l'affaire Vera Egenberger (note de bas de page 148) et l'arrêt du 11 septembre 2018, IR, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696.
[179] Affaire Wabe en cours (C-804/18) et affaire S.C.R.L. en cours (C–344/20).
[180] Voir l'arrêt rendu dans l'affaire Associazione Avvocatura per i diritti LGBT (note de bas de page 169).
[181] Voir l'arrêt rendu dans l'affaire David L. Parris (note de bas de page 36).
[182] Arrêt du 1er décembre 2016, Daouidi, C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917.

La notion de «handicap» renvoie à une limitation résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques durables, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de la personne concernée à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs. La Cour a précisé, dans l'arrêt rendu dans l'affaire Z[183], que l'incapacité d'avoir un enfant par des moyens conventionnels[184], en elle-même, ne constituait pas un empêchement d'exercer une activité professionnelle. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire FOA[185], elle a jugé que, bien que l'état d'obésité ne constitue pas, en tant que tel, un «handicap», il peut, dans certaines circonstances, remplir les conditions énoncées dans la directive et donc relever de cette dernière.

La situation et les besoins propres aux travailleurs handicapés doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer s'ils sont désavantagés par rapport aux autres travailleurs ou si les mesures nationales respectent le principe de proportionnalité. Ainsi, dans l'arrêt rendu dans l'affaire Ruiz Conejero[186], la Cour a jugé que les personnes handicapées sont exposées au risque supplémentaire d'être absentes en raison d'une maladie liée à leur handicap ainsi qu'à un risque accru de cumuler les jours d'absence pour cause de maladie et, partant, d'atteindre les limites prévues par la loi. La Cour a conclu que la législation en cause était susceptible de désavantager les travailleurs handicapés et ainsi d'entraîner une différence de traitement indirectement fondée sur le handicap. En outre, lors de l'appréciation du caractère proportionné des mesures nationales en cause, la Cour a jugé qu'il convenait également de ne pas méconnaître le fait que les personnes handicapées rencontrent en général davantage de difficultés que les travailleurs valides pour réintégrer le marché de l'emploi[187].

Dans une autre affaire, la Cour a jugé que, si un employeur n'a pas procédé aux aménagements raisonnables (article 5 de la directive), le licenciement d'un travailleur handicapé sur la base de critères fixés par l'employeur (faible productivité, moindre polyvalence et taux élevé d'absentéisme) constituait une discrimination indirecte fondée sur le handicap. À cet égard, la Cour a cité l'article 2 de la convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations unies, aux termes duquel le refus d'aménagement raisonnable constitue une forme de discrimination[188].

Dans un arrêt récent, la Cour a interprété la notion de «discrimination» (article 2 de la directive) et jugé que le principe de l'égalité de traitement a vocation à protéger un travailleur présentant un handicap contre toute discrimination fondée sur celui-ci non seulement par rapport aux travailleurs ne présentant pas de handicap, mais également par rapport aux autres travailleurs présentant un handicap[189].

---

183 Arrêt du 18 mars 2014, Z, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159.

184 L'affaire concernait une femme qui ne pouvait pas être enceinte en raison d'une affection rare. Son employeur a refusé de lui accorder un congé payé équivalent à un congé de maternité ou à un congé d'adoption à la suite de la naissance d'un bébé grâce à une convention de mère porteuse.

185 Arrêt du 18 décembre 2014, FOA, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463.

186 Arrêt du 18 janvier 2018, Ruiz Conejero, C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17. L'affaire concernait une législation nationale (espagnole) autorisant, sous certaines conditions, le licenciement d'un travailleur en raison d'absences intermittentes au travail, si ces absences, même justifiées, dépassaient certaines limites fixées par la loi.

187 Arrêt rendu dans l'affaire Ruiz Conejero (note de bas de page 186)

188 Arrêt du 11 septembre 2019, DW/Nobel, C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703.

189 Arrêt du 26 janvier 2021, Szpital Kliniczny, C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64.

4.5. Âge

La majorité des arrêts de la CJUE relatifs à la directive sur l'égalité en matière d'emploi concernent des différences de traitement liées à l'âge[190]. Bien que les États membres aient correctement transposé la directive, plusieurs problèmes sont apparus quant à la compatibilité de certaines lois nationales. Lorsqu'elle s'est penchée sur ces problèmes, la Cour a examiné en particulier les éléments suivants:

- le *caractère comparable des situations*[191];
- l'existence possible d'un *élément objectif et neutre* non lié à l'âge[192];
- la *légitimité de l'objectif ou des objectifs* poursuivis[193]; et
- le *caractère approprié/proportionné* des moyens utilisés[194].

Invoquant le *droit de travailler* consacré à l'article 15, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Cour a accordé une attention particulière à la participation des travailleurs âgés à la vie professionnelle et par là même à la vie économique, culturelle et sociale, et a fait observer que le maintien de ces travailleurs dans la vie active favorisait la diversité[195]. Elle a néanmoins aussi reconnu que les États membres pouvaient mener une politique sociale ou de l'emploi visant à favoriser l'accès des jeunes au marché du travail. Il incombe aux autorités compétentes des États membres de trouver un juste équilibre entre les différents intérêts en présence[196]. Lorsqu'elle a apprécié le caractère proportionné de la législation nationale en cause, la Cour a admis la prise en compte du fait que l'exclusion du travail touchait des personnes retraitées qui avaient achevé leur vie professionnelle et percevaient une pension de retraite. Elle a laissé au juge national qui avait posé la question préjudicielle le soin de vérifier si cette exclusion était propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué et répondait véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique.

Plusieurs affaires ont porté sur une discrimination fondée sur l'âge en rapport avec la *rémunération*. Certaines lois nationales relatives aux salaires dans le secteur public utilisaient l'âge comme indicateur du nombre d'années de service[197]. D'autres ne tenaient pas compte des périodes d'emploi accomplies avant l'âge de 18 ans dans le calcul des salaires[198]. Dans certains cas, les modifications législatives visant à remédier à la situation ont en réalité perpétué la discrimination[199].

---

[190] Voir, à ce sujet, Liu, K., and O'Cinneide, C., *The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC (European Commission 2019)*, pages 60 et suivantes

[191] Voir, par exemple, l'arrêt du 1er octobre 2015, O, C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643 et l'arrêt du 7 février 2019, Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

[192] Par exemple la date de recrutement; voir l'arrêt du 14 février 2019, Horgan et Keegan, C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113.

[193] Voir, par exemple, l'arrêt du 19 juillet 2017, Abercrombie, C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566.

[194] Voir, par exemple, l'arrêt du 2 avril 2020, CO, C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272.

[195] Arrêt rendu dans l'affaire CO (note de bas de page 194).

[196] Ibid. L'affaire concernait une législation nationale qui interdisait, de manière générale, aux administrations publiques d'attribuer certains postes à des personnes retraitées.

[197] Voir, par exemple, l'arrêt du 19 juin 2014, Specht, affaires jointes C-501/12 à C-506/12, C-540/12 et C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005.

[198] Voir, par exemple, l'arrêt du 11 novembre 2014, Schmitzer, C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359.

[199] Voir, par exemple, l'arrêt du 8 mai 2019, Leitner, C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375.

La Cour a également précisé le sens des termes «exigence professionnelle essentielle et déterminante» dans deux affaires concernant l'âge maximal pour le recrutement dans les forces de police, en tenant compte de la nature des emplois en question[200].

5. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

La CJUE a élaboré des orientations utiles sur plusieurs dispositions, précisant ainsi certains points d'interprétation. Tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, des initiatives importantes ont été prises pour mieux appliquer dans la pratique les dispositions en matière de non-discrimination.

Ces initiatives ont débouché sur plusieurs évolutions positives, entre autres en ce qui concerne la collecte des données. Par ailleurs, des problèmes importants subsistent, tels que la crainte de représailles pour les victimes, des niveaux faibles et différents d'indemnisation, le manque de preuves et la faible connaissance des droits et des mécanismes de soutien (tels que les organismes pour l'égalité de traitement). *Tous ces problèmes contribuent à un faible taux de signalement des cas de discrimination.*

Pour remédier aux problèmes décrits dans le présent rapport, des mesures de suivi pourraient être prises, dont:

- un *suivi plus étroit* par les États membres de la mise en œuvre des directives, en particulier pour ce qui est de la protection contre les rétorsions et de l'application de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. La Commission apportera un soutien à cet égard, par exemple en commandant une *étude sur les sanctions*;
- la poursuite des efforts déployés au niveau national et au niveau de l'UE pour:
    - *sensibiliser* le grand public ainsi que les personnes particulièrement exposées aux discriminations à leurs droits et aux mécanismes de soutien existants;
    - soutenir des *projets*; la Commission continuera de promouvoir l'égalité et de soutenir les victimes à travers les canaux de financement de l'UE, dont le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» et le programme «Justice»; et
    - proposer régulièrement aux décideurs politiques, aux juges et aux avocats des *informations* et des *formations* sur la législation en matière de non-discrimination, notamment sur des thèmes essentiels tels que la discrimination indirecte, le harcèlement, la charge de la preuve, les sanctions et la discrimination algorithmique; et
- la promotion de la *collecte de données* au niveau national, en mettant l'accent sur les statistiques, les plaintes, les jugements, les sanctions et la ventilation par facteurs d'égalité (y compris ceux qui sont considérés comme potentiellement sensibles, tels que l'origine ethnique ou la race). Une approche coordonnée au niveau de l'UE reste essentielle pour garantir la comparabilité des données au fil du temps et entre les régions/pays[201].

[200] Arrêt du 13 novembre 2014, Pérez, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371 et arrêt du 15 novembre 2016, Sorondo, C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873.

[201] Comme annoncé dans le plan d'action de l'UE contre le racisme, la Commission organisera une table ronde sur les données relatives à l'égalité à l'intention des principales parties prenantes.

Les *organismes pour l'égalité de traitement* constituent des partenaires essentiels pour tous ces efforts. Ainsi qu'il ressort de l'analyse exposée dans le document de travail des services de la Commission joint au présent rapport, il est crucial de renforcer encore leur visibilité, leur rôle, leur efficacité et leur indépendance. La poursuite du partage de bonnes pratiques au niveau de l'UE et la sensibilisation seront également très bénéfiques, notamment pour ce qui est de la prévention. En outre, et comme déjà annoncé[202], la Commission va donc examiner s'il y a lieu de proposer une nouvelle législation pour renforcer le rôle des organismes nationaux pour l'égalité de traitement d'ici à 2022.

Toutes les parties prenantes concernées, dont les syndicats, les employeurs et leurs associations, et les organisations de la société civile ont un rôle à jouer dans leurs sphères de compétence respectives. Pour réaliser le plein potentiel des directives, la Commission continuera de coopérer avec les États membres, les organismes pour l'égalité de traitement, la FRA, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux pour veiller à la protection systématique des victimes de discrimination.

La situation a évolué depuis l'adoption de la directive sur l'égalité raciale le 29 juin 2000, notamment du fait des avancées technologiques. Malgré les problèmes posés par le faible taux de signalement, les expériences vécues de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique restent nombreuses dans l'UE et sont liées à des causes très diverses, parmi lesquelles les stéréotypes et les biais. Une évaluation plus poussée serait nécessaire pour déterminer le rapport entre la persistance de la discrimination raciale dans l'Union et les lacunes possibles dans l'application des règles de l'UE. Cette évaluation permettrait aussi de mettre en évidence les failles éventuelles dans le champ d'application et la couverture de la législation. La cohérence entre la directive sur l'égalité raciale et les autres instruments de l'UE en la matière devrait aussi être analysée. Il faudrait collecter des données sur les domaines touchés par la discrimination, y compris ceux dans lesquels la discrimination peut être le fait des autorités chargées de faire respecter la loi. Une telle évaluation, qui devrait prévoir une consultation de l'ensemble des parties prenantes concernées, servirait à obtenir des données solides et de bonne qualité permettant d'apporter la preuve de la discrimination raciale vécue sur le terrain.

[202] Dans le plan d'action de l'UE contre le racisme, dans le nouveau cadre stratégique pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et dans la stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025.